

Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Betänkande av Försörjningskravsutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:114

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:

Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Orderfax: 08-690 91 91

Ordertel: 08-690 91 90

E-post: order.fritzes@nj.se

Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23108-1

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna ett förslag som innebär att det i svensk rätt införs ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring (dir. 2008:12). Den 25 februari 2008 utsåg regeringen lagmannen Erik Lempert till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 23 april 2008 avdelningsdirektören Bo Anderberg, rådmannen Karin Benson, departementsrådet Jan Erlandsson, kanslirådet Karin Frank, departementssekreteraren Eva Lotta Johansson, rättssakkunniga Johanna Johnsson, kanslirådet Johanna Peyron och departementssekreteraren Karin Stillerud. Den 1 maj 2008 förordnades tf. hovrättsassessorn Karin Ståhlbröst som sekreterare i utredningen. Utredningens assistent har varit Frida Hansson.

Utredningen har antagit namnet Försörjningskravsutredningen (Ju 2008:05).

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2008:82) har utredningstiden förlängts till den 1 december 2008.

Utredningen överlämnar betänkandet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (SOU 2008:114). Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm den 1 december 2008.

Erik Lempert

/Karin Ståhlbröst

Innehåll

Förkortningar	9
Sammanfattning av utredningens förslag	11
Summary of the Inquiry's proposals	17
Författningsförslag	23
1 Utredningens uppdrag	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.2 Utredningens arbete	27
1.3 Betänkandets disposition.....	28
2 Nuvarande förhållanden	29
2.1 Inledning.....	29
2.2 Regler om anhöriginvandring i utlänningslagen	30
2.2.1 Generella regler om uppehållstillstånd pga. anknytning	30
2.2.2 Regler om anhöriginvandring m.m. för särskilda kategorier av utlänningar.....	32
2.3 Begreppet anknytningsperson.....	34
2.3.1 Definition av begreppet anknytningsperson.....	34
2.3.2 Svenska medborgare	35
2.3.3 Nordiska medborgare.....	35
2.3.4 Medborgare i EES-stat	35
2.3.5 Övriga utländska medborgare och statslösa	36
2.3.6 Barn.....	37

2.4	Flyktingar.....	37
2.4.1	Anhöriga till flyktingar och principen om familjens enhet	38
2.5	Skyddsbehövande i övrigt	38
2.5.1	Risk för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling.....	39
2.5.2	Yttre eller inre väpnad konflikt	40
2.5.3	Andra svåra motsättningar i hemlandet.....	41
2.5.4	En miljökatastrof	41
2.6	Kvotflyktingar	42
2.7	Synnerligen ömmande omständigheter.....	42
2.8	Internationella åtaganden.....	43
2.8.1	Europakonventionen	43
2.8.2	Familjeåterföreningsdirektivet	46
2.8.3	Europarådets sociala stadga	48
2.8.4	Skyddsgrundsdirektivet och Skyddsgrundsutredningens betänkande	48
2.8.5	FN:s barnkonvention och bestämmelser om barn i utlänningslagen	52
2.8.6	Likabehandlingsprincipen inom EG-rätten.....	55
3	Försörjningskrav i andra länder	57
3.1	Kommissionens rapport om tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet	57
3.2	Tyskland.....	58
3.3	Nederländerna	58
3.4	Irland	58
3.5	Finland	59
3.6	Danmark	59
3.7	Frankrike.....	59
4	Nyanländas situation	61
4.1	Utredningens perspektiv och utgångspunkter	61

4.2	Nyanländas boendeförhållanden.....	62
4.2.1	Barnens boendemiljö	64
4.3	Nyanländas arbetsmarknadsetablering	64
5	Behovet och de bakomliggande syftena med försörjningskravet	67
5.1	Inledning.....	67
5.2	Varför försörjningskrav?	67
6	Den personkrets som ska omfattas av försörjningskravet	71
6.1	Ett försörjningskrav införs.....	71
6.2	Undantag från försörjningskravet	72
6.2.1	Svenska medborgare och övriga medborgare i EU, EES samt i Schweiz	72
6.2.2	Barn som anknytningspersoner	73
6.2.3	Utlänningar som haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år	73
6.2.4	Flyktingar och kvotflyktingar.....	74
6.2.5	Vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt	75
6.2.6	Synnerliga skäl för undantag.....	78
7	Försörjningskravets innebörd	81
7.1	Bakgrund	81
7.2	Kravet på regelbundna försörjningsmedel.....	84
7.2.1	Anknytningspersonen ska klara sitt eget livsuppehälle	84
7.2.2	Vilka inkomster ska räknas som regelbundna försörjningsmedel?	85
7.2.3	Nivån på försörjningsförmågan	91
7.3	Krav på lämplig bostad	95
7.4	Föreskrifter om försörjningskravet	98

8	Närmare om prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt.....	99
8.1	Inlämning och handläggning av ansökan om uppehållstillstånd.....	99
8.1.1	Bevisbörda och beviskrav	102
9	Information om försörjningskravet	105
10	Försörjningskravets konsekvenser	107
10.1	Barnkonsekvensanalys	107
10.2	Ekonomisk konsekvensanalys	110
10.3	Försörjningskravets övriga konsekvenser.....	114
11	Författningskommentar	117
	Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716)	117
Bilaga 1	Kommittédirektiv.....	123
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv.....	129
Bilaga 3	Synpunkter lämnade vid en hearing om ett försörjningskravs konsekvenser för barn.....	131
Bilaga 4	Information från Svenska barnläkarföreningen samt från Malmö, Göteborg och Botkyrka	137
Bilaga 5	Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Om tillämpningen av Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.....	187

Förkortningar

a.a	anfört arbete
bet.	betänkande
ABO	anläggningsboende
dir.	direktiv
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
KFM	Kronofogdemyndigheten
KFMFS	Kronofogdemyndighetens författningssamling
Prop.	Proposition
RFFS	Riksförsäkringsverkets föreskrifter
Rskr.	Riksdagsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SofL	Socialförsäkringslagen (1999:799)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
UtlF	Utlänningsförordningen (2006:97)
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)

Sammanfattning av utredningens förslag

Inledning

Utredningen föreslår att ett försörjningskrav införs som villkor för anhöriginvandring. Kravet innebär att anknytningspersonen, dvs. den person som redan finns i Sverige, ska ha inkomster som är tillräckliga för att klara den egna försörjningen samt förfoga över en lämplig bostad för sig och för de familjemedlemmar som vill bosätta sig i Sverige. Inkomsterna ska, för den som är i arbetsför ålder, i princip komma från eget arbete; anställning eller företagande.

Utgångspunkten för utredningens förslag är, förutom utredningsdirektiven, direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, det s.k. familjeåterföreningsdirektivet¹, enligt vilket EU-länderna bl.a. får ställa krav på stabila och regelbundna försörjningsmedel samt lämplig bostad som villkor för anhöriginvandring. Samtliga EU-länder förutom Sverige har infört någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring.

Försörjningskravet föreslås gälla för anknytningspersoner som är tredjelandsmedborgare eller statslösa. Försörjningskravet ska dock inte uppställas som villkor för anhöriginvandring till flyktingar, kvotflyktingar eller sådana skyddsbehövande i övrigt som har välgrundad fruktan att straffas med döden eller utsättas för tortyr eller som behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt.² Försörjningskravet ska inte heller gälla om anknytningspersonen är ett barn. Ett generellt undantag från försörjningskravet görs vidare vid anhöriginvandring till den som vistats med permanent uppehållstillstånd i Sverige i minst fyra år. Undantag ska även kunna göras

¹ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 av om rätt till familjeåterförening, EUT L 251, 3.10.2003, s. 12, Celex nr 32003L086.

² De skyddsbehövande i övrigt som undantas från försörjningskravet är de som avses i den s.k. tortyrbestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtL och de som behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtL.

om det finns synnerliga skäl. I likhet med vad som gäller i de EU-stater som utredningen varit i kontakt med föreslår utredningen inte något generellt undantag för barn. Vid bedömningen av om synnerliga skäl föreligger framhåller utredningen emellertid att bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, kan innebära att omständigheter hänförliga till barnet inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för en vuxen person.

Varför ett försörjningskrav?

Sverige är ett invandringsland. De flesta som beviljas uppehållstillstånd i Sverige har invandrat som anhöriga. Den höga nettoinvandringen gynnar ett litet land som Sverige, men ställer även krav – såväl på enskilda som på samhället – att integrationen av nyanlända är god och skyndsam. Det finns uppenbara fördelar med att anhöriginvandringen är planerad på det sättet att det finns bostad när den anhörige anländer till landet. Den oplanerade anhöriginvandringen innebär stora påfrestningar för såväl samhälle som enskilda, i synnerhet för barn.

Enligt uppgifter från Malmö, Botkyrka och Göteborg har många nyanlända i dag en mycket problematisk bostadssituation, vilket särskilt drabbar barnen. Många asylsökande och andra nyanlända väljer att bosätta sig i en kommun där de har ett socialt nätverk. Många bor inneboende hos släktingar eller vänner eller hyr bostad genom osäkra upplåtelseformer som medför att de kan tvingas byta bostad ofta och med kort varsel. Särskilt akut blir bostadssituationen i samband med att anhöriga familjemedlemmar anländer till landet. Många nyanlända barnfamiljer tvingas leva trångbott. Trångboddheten drabbar inte bara de nyanlända utan även de värdfamiljer som upplåter sin bostad för dem. Den otrygga bostadssituationen medför särskilda problem för barnen. Boendesegregationen försvårar även de nyanländas arbetsmarknadsetablering.

Det främsta syftet med att införa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring är att främja integrationen, både för anknytningspersonen och för den anhörige. Försörjningskravet syftar till att skapa drivkrafter för arbete och egenförsörjning. Utredningen betvivlar inte att de allra flesta nyanlända önskar börja arbeta så snart som möjligt efter att de anlänt till landet. De nyanländas bostadssituation och boendesegregationen försvårar dock många nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Försörjningskravet syftar till att skapa incitament för nyanlända att bosätta sig i kommuner där möjligheterna att erhålla arbete och egen bostad är goda. Genom försörjningskravet säkerställs att nyanlända familjemedlemmar får ett ordnat, tryggt boende direkt vid ankomsten till landet. De nyanlända familjemedlemmarna kommer även till en här i landet boende person som integrerats i samhället på så sätt att han eller hon har egen bostad och ett arbete, vilket förenklar de nyanlända familjemedlemmarnas egen integration.

Försörjningskravet syftar till att nyanlända ska komma till innanförskap i stället för till utanförskap.

Vilka personer ska omfattas av ett försörjningskrav?

Försörjningskravet ändrar inte de nu gällande reglerna om anhöriginvandring på annat sätt än att ett försörjningskrav uppställs som huvudregel.

Eftersom syftet med försörjningskravet är att främja integrationen genom att öka incitamenten för arbete, egenförsörjning och för att flytta till kommuner med goda förutsättningar att få arbete och egen bostad, är utgångspunkten att så många som möjligt ska omfattas av försörjningskravet. Som huvudregel ska försörjningskravet omfatta samtliga som kan ansöka om uppehållstillstånd på grund av anknytning till person, bl.a. make, sambo och barn. Vidare ska som huvudregel samtliga som kan vara anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL omfattas av försörjningskravet. Från denna huvudregel görs dock ett flertal undantag.

Ett generellt undantag görs för anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare eller till en person som har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd i fyra år. Detta innebär att det införs en yttersta tidsgräns för när uppehållstillstånd kan beviljas anhöriga utan hänsyn till försörjningskravet. I enlighet med utredningens utgångspunkter föreslås även att försörjningskravet inte ska gälla som villkor för anhöriginvandring till svenska medborgare.

Utredningen anser också att undantag från försörjningskravet ska göras om anknytningspersonen är medborgare i en EU-stat, en EES-stat eller i Schweiz. Detta beror på att det inte finns något reellt intresse av att låta försörjningskravet gälla för medborgare i en EU-stat, en EES-stat eller i Schweiz. Det finns nämligen särskilda regler om uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd för dessa

medborgare och deras familjemedlemmar, vilka i princip förutsätter att medborgaren är yrkesverksam eller har sin försörjning ordnad på annat sätt. Till detta kommer att det skulle strida mot lika-behandlingsprincipen inom EG-rätten att låta olika regler gälla för att anhöriga ska beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL beroende på om anknytning åberopas till en svensk medborgare eller till en medborgare i en EU-stat.

Undantag från försörjningskravet ska även göras om anknytningspersonen är ett barn. Dessutom ska flyktingar och vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt undantas från försörjningskravet. Utredningen anser att de skyddsbehövande i övrigt som ska undantas är de som beviljats uppehållstillstånd på grund av att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller på grund av yttre eller inre väpnad konflikt.³ Enligt familjeåterföreningsdirektivet får ett försörjningskrav som huvudregel inte uppställas som villkor för att make och underåriga barn ska återförenas med en flykting. Genom det s.k. skyddsgrundsdirektivet⁴ ska alternativt skyddsbehövande som omfattas av direktivet tillförsäkras vissa rättigheter som liknar de som tillkommer flyktingar. Utredningen anser att de som anses skyddsbehövande enligt direktivet ska jämföras med flyktingar även när det gäller frågan om försörjningskrav.

Utredningen anser även att det kan finnas situationer då det finns skäl att göra undantag från försörjningskravet. Utredningen föreslår att undantag ska kunna göras om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl kan t.ex. föreligga om anknytningspersonen har en mer långvarigt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Synnerliga skäl för att göra undantag från försörjningskravet kan föreligga även av hänsyn till levnadsförhållandena för ett barn som ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Utredningen erinrar om att utlänningslagens bestämmelse om barnets bästa ska beaktas vid denna bedömning.

³ Dvs. sådana skyddsbehövande i övrigt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1 och första ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL.

⁴ Direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet, EUT L 304, 30.9.2004, s. 12, celex 32004L0083, efter ompublicering EUT 204, 5.8.2005, s. 24, celex 32004L0083R(02).

Innebörden av försörjningskravet

Utredningen föreslår som huvudregel att ett försörjningskrav ska uppställas som villkor för att en utlänning ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Försörjningskravet riktar sig mot anknytningspersonen här i landet och innebär att han eller hon dels ska ha ekonomiska medel som är tillräckliga för att klara sin egen försörjning, dels ska förfoga över lämplig bostad för sig själv och för den som ansöker om uppehållstillstånd (den anhöriga).

Prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt sker endast i samband med prövningen av om ansökan om uppehållstillstånd ska beviljas på grund av anknytning till person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Sedan uppehållstillstånd beviljats ska det inte ske någon ytterligare kontroll av om anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet.

Utgångspunkten är att anknytningspersonen ska anses ha tillräcklig försörjningsförmåga om han eller hon har regelbundna arbetsinkomster av viss varaktighet som motsvarar nivån för förbehållsbeloppet för en ensamstående enligt normerna vid utmätning av lön enligt utskökningsbalken, som för närvarande uppgår till 4 734 kr per månad, samt erforderliga medel som täcker kostnader för eget boende. Anknytningspersonen ska förfoga över en bostad t.ex. genom äganderätt eller hyresrätt. Om anknytningspersonen hyr en bostad ska han eller hon ha ett giltigt första- eller andrahandskontrakt av viss varaktighet. Vid bedömningen av om bostaden är lämplig för anknytningspersonen och för den sökande (familjemedlemmen) ska Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd⁵, avseende normer för skälig bostadsstandard vid byte av bostad, tjäna som utgångspunkt.

Försörjningskravet innebär således inte att anknytningspersonen ska försörja sina anhöriga. Det försörjningskrav som utredningen föreslår skiljer sig därmed väsentligt från det försörjningskrav som gäller enligt familjeåterföreningsdirektivet och enligt de försörjningskrav som uppställs som villkor för uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd för familjemedlemmar till medborgare i en EES-stat och en EU-stat samt för att tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

⁵ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5.

Övrigt

Som redan nämnts syftar försörjningskravet till att öka incitamenten för arbete och egen försörjning. Även om syftet således inte är att öka samhällets intäkter har det visat sig att vinsten för samhället blir stor om försörjningskravet bidrar till att människor går från bidragsberoende till självförsörjning. Reformen är samhälls-ekonomiskt motiverad (dvs. intäkterna är större än kostnaderna) redan om en liten andel av de anknytningspersoner som i dag är helt beroende av ekonomiskt bistånd blir egenförsörjande.

Summary of the Inquiry's proposals

Introduction

The Inquiry proposes the introduction of a financial support requirement as a condition for family member immigration. Under this requirement, the sponsor, i.e. the person already in Sweden, will have to have a sufficient income to support himself or herself and have suitable accommodation at his or her disposal for himself or herself and for the family members who want to settle in Sweden. As long as the sponsor is of working age, the income, in principle, is to come from his or her own work as an employee or entrepreneur.

The Inquiry has developed its proposals on the basis, apart from its terms of reference, of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, generally known as the Family Reunification Directive,¹ which allows EU Member States to make immigration of family members conditional on the sponsor having stable and regular resources and suitable accommodation. All EU countries except Sweden have introduced some form of financial support requirement as a condition for the immigration of family members.

It is proposed that the financial support requirement apply to sponsors who are third country nationals or stateless. However, the financial support requirement is not to be made a condition for the immigration of family members of refugees, quota refugees, or people otherwise in need of protection who have a well-founded fear of capital punishment or torture or who need protection because of external or internal armed conflict.² In addition, the financial support requirement will not apply if the sponsor is a child.

¹ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251, 3.10.2003, p. 12, Celex no 32003L0086.

² People otherwise in need of protection who are exempted from the financial support requirement are those referred to in the 'provision on torture' in Chapter 4, Section 2, first paragraph, point 1 of the Aliens Act and those who need protection because of external or internal armed conflict under Chapter 4, Section 2, first paragraph, point 2 of the Aliens Act.

Furthermore, a general exemption from the financial support requirement will be made in the case of immigration of family members of a person who has spent at least four years in Sweden with a permanent residence permit. Other exemptions will also be possible in cases where there are exceptional grounds. As is the case in other EU states with which the Inquiry has been in contact, the Inquiry does not propose any general exemption for children. In assessing whether there are exceptional grounds, the Inquiry does however point out that the provision on the best interests of the child in Chapter 1, Section 10 of the Aliens Act (2005:716) may entail that circumstances relating to the child do not need to be as serious and weighty as is required in the case of an adult.

Why should there be a financial support requirement?

Sweden is a country of immigration. Most of the people granted residence permits in Sweden have immigrated as family members. High net immigration is to the advantage of a small country like Sweden but also requires the successful and speedy integration of new arrivals, a process in which both individuals and society must play their part. There are obvious advantages if family member immigration is planned so that accommodation are available when the family member arrives in the country. Unplanned family member immigration places a great strain on both society and individual people, particularly children.

According to information from Malmö, Botkyrka and Göteborg, many new arrivals today have a very problematic housing situation, which affects children in particular. Many asylum seekers and other new arrivals choose to settle in a municipality where they have a social network. Many lodge with relatives or friends, or rent accommodation with insecure forms of tenure that can lead to them having to move frequently and at short notice. The housing situation becomes particularly acute when family members arrive in the country. Many newly arrived families with children have to live in overcrowded conditions. This overcrowding affects not only the new arrivals but also the host families who let them share their accommodation. The insecure housing situation poses special problems for children. The housing segregation also makes it more difficult for new arrivals to establish themselves in the labour market.

The prime purpose of introducing a financial support requirement as a condition for the immigration of family members is to promote the integration of both the sponsor and the family member. The financial support requirement aims to create incentives for working and self-support. The Inquiry does not doubt that the great majority of new arrivals wish to start working as soon as possible after arriving in the country. However, the housing situation of new arrivals and housing segregation make it difficult for many new arrivals to establish themselves in the labour market. The financial support requirement aims to give new arrivals an incentive to settle in municipalities where there are good opportunities for them to obtain work and accommodation of their own. The financial support requirement will ensure that newly arrived family members obtain properly organised accommodation with secure tenure directly after arriving in the country. In addition, the newly arrived family members will come to a person living in this country who has become integrated in society in the sense that he or she has accommodation of his or her own and a job, which will simplify the integration of the newly arrived family members themselves.

The purpose of the financial support requirement is for new arrivals to enter into a state of inclusion instead of exclusion.

Who will be covered by a financial support requirement?

The financial support requirement does not change the current rules on family member immigration in any way except that a financial support requirement is established as a general rule as a condition for the immigration of family members.

Since the purpose of the financial support requirement is to promote integration by increasing incentives for people to obtain work, earn their own living and move to municipalities where they have a good chance of obtaining work and a place of their own to live, the basic principle is that as many people as possible will be covered by the financial support requirement. As a general rule, the financial support requirement will cover everyone who can apply for a residence permit on the grounds of personal ties, which includes spouses, partners and children. In addition, as a general rule, everyone who can be a sponsor under Chapter 5, Section 3 or 3a of the Aliens Act will be covered by the financial support requirement. However, a number of exemptions to this rule are envisaged.

There will be a general exemption for family members who apply for a residence permit on grounds of personal ties to someone who has been in Sweden with a permanent residence permit for four years. This means a maximum time limit will be introduced for when a residence permit can be granted to family members without reference to the financial support requirement. In accordance with its basic principles, the Inquiry also proposes that the financial support requirement should not apply as a condition for the immigration of family members of Swedish citizens.

The Inquiry is also of the opinion that an exemption from the financial support requirement should be made if the sponsor is a national of an EU state, an EEA state or Switzerland. This is due to the fact that no real interest is served by letting the financial support requirement apply to nationals of an EU state, an EEA state or Switzerland. This is because there are special rules on right of residence and residence permits for such nationals and their family members, requiring in principle that the national concerned is professionally active or has other means of support. Moreover, it would be against the principle of equal treatment laid down by Community law to let the rules that apply to the granting of residence permits to family members under Chapter 5, Section 3 or 3a of the Aliens Act differ depending on whether the reference is to ties to a Swedish citizen or to a national of another EU state.

An exemption from the financial support requirement will also be made if the sponsor is a child. Furthermore, refugees and certain categories of people otherwise in need of protection will be exempted from the financial support requirement. The Inquiry considers that those people otherwise in need of protection who should be exempted are people granted a residence permit on the grounds that they feel a well-founded fear of capital punishment or of being subjected to corporal punishment, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment or on grounds of external or internal armed conflict.³ Under the Family Reunification Directive, as a general rule a financial support requirement may not be made a condition for the reunification of a spouse and underage children with a refugee. The Qualification Directive⁴ prescribes that people

³ I.e. people otherwise in need of protection referred to in Chapter 4, Section 2, first paragraph, point 1 and the first part of Chapter 4, Section 2, first paragraph, point 2 of the Aliens Act.

⁴ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons

otherwise in need of protection who are covered by the Directive (people with subsidiary protection status) are to be guaranteed certain rights similar to those accruing to refugees. The Inquiry considers that people who are regarded as being in need of protection according to the Directive should be treated in the same way as refugees with regard to the financial support requirement as well.

The Inquiry is also of the opinion that there may be situations in which there is reason to grant an exemption from the financial support requirement. The Inquiry proposes a possibility of exemptions in cases where there are exceptional grounds. Such grounds may exist, for example, if the sponsor has a protracted impairment of his or her ability to work because of illness. Exceptional grounds for granting an exemption from the financial support requirement can also be found to exist in view of the living conditions of a child applying for a residence permit under Chapter 5, Section 3 or 3a of the Aliens Act. The Inquiry recalls that the provision in the Aliens Act concerning the best interests of the child is to be taken into account in making this assessment.

Substance of the financial support requirement

The Inquiry proposes as a general rule that a financial support requirement should be made a condition for an alien being granted a residence permit on the grounds of personal ties under Chapter 5, Section 3 or 3a of the Aliens Act. The financial support requirement is directed towards the sponsor in this country and means that he or she must have economic resources that are sufficient for his or her own maintenance and must have at his or her disposal suitable accommodation for himself or herself and for the person (family member) who is applying for a residence permit.

The examination of whether the financial support requirement is met will take place only in connection with examination of whether the residence permit application is to be granted on grounds of personal ties under Chapter 5, Section 3 or 3a of the Aliens Act. After a residence permit has been granted no further control is to be made of whether the sponsor meets the financial support requirement.

who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304, 30.9.2004, p. 12, Celex 32004L0083.

The principle is that the sponsor will be considered to have an adequate financial support capacity if he or she has regular income from work of a certain permanence corresponding to the level of the reserve amount for a single person specified in the norms for an attachment of earnings order under the Swedish Enforcement Code, which presently stands at SEK 4 734 per month, plus requisite funds to cover his or her own housing expenses. The sponsor is to have accommodation at his or her disposal, for example, owner-occupied or rented accommodation. If the sponsor is renting accommodation, he or she must have a valid lease or sublease of a certain permanence. The assessment of whether the accommodation is suitable for the sponsor and the applicant (the family member) is to be based on the National Board of Health and Welfare's General Advice on Financial Support,⁵ concerning norms for reasonable housing standards in connection with a change of accommodation.

Hence, the financial support requirement does not mean that the sponsor has to support his or her family members. The financial support requirement the Inquiry proposes therefore differs substantially from the financial support requirement that applies under the Family Reunification Directive and the financial support requirements laid down as conditions for granting a right of residence or a residence permit to family members of nationals from EEA states and EU states and for granting third country nationals permanent resident status in Sweden.

Other matters

As already stated, the purpose of the financial support requirement is to increase incentives for people to obtain work and support themselves. Consequently, even if the purpose is not to increase society's revenue it has become clear that society will gain substantially if the financial support requirement leads to people moving from benefit dependence to self-support. The reform will be economically justified (i.e. the revenue is higher than the costs) even if only a small proportion of the sponsors who are now wholly dependent on financial support become self-supporting.

⁵ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 3 b, 3 c och 27 §§, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap

3 b §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till har tillräckliga ekonomiska medel för att klara sin försörjning och förfogar över lämplig bostad för sig själv och för utlänningen.

Om det finns synnerliga skäl får kraven i första stycket helt eller delvis efterges

3 c §

Kraven i 3 b § första stycket gäller inte om den person som utlänningen åberopar anknytning till

- 1 är en svensk medborgare,*
- 2. är en medborgare i en EES-stat eller i Schweiz,*
- 3. är ett barn,*

4. är en utlänning som har permanent uppehållstillstånd och som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd för bosättning under en sammanhängande tid av fyra år,

5. är en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting,

6. är en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), eller

7. är en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 eller på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2.

27 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan och lämplig bostad enligt 3 b §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
 2. Bestämmelsen i 5 kap. 3 c § första stycket 7 ska även gälla en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 eller på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 i utlänningslagen (1989:529).

1 Utredningens uppdrag

1.1 Uppdraget

Utredarens uppdrag enligt utredningsdirektiven (dir. 2008:12) är att lämna förslag på författningsändringar som innebär att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer införs i svensk rätt.

Enligt utredningsdirektiven ska den särskilda utredaren närmare överväga och lämna förslag på

1. vilken krets av sökande respektive anknytningspersoner¹ som ska omfattas av försörjningskravet,
2. hur försörjningskravet ska anses vara uppfyllt, samt
3. hur prövningen av försörjningskravet praktiskt ska gå till.

Enligt direktiven ska utredaren även redovisa lagstiftningen om försörjningskrav i några med Sverige jämförbara EU-medlemsstater. Vidare ska det redogöras för lagförslagets ekonomiska och andra konsekvenser, t.ex. jämställdhetskonskvenser, samt konsekvenser för barn, för antalet asylsökande respektive sökande av andra skäl. Om förslaget medför ökade kostnader ska förslag till finansiering redovisas.

Den närmare utformningen av förslaget och avgränsningen av personkretsen, bl.a. vilka kategorier av skyddsbehövande i övrigt som bör undantas, ska göras med beaktande av bl.a. EG-rättsliga aspekter.

¹ Med sökande avses de anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL. Med anknytningsperson avses den person som den sökande åberopar anknytning till.

1. Avgränsning av kretsen sökande och anknytningspersoner som ska omfattas av försörjningskravet

Enligt utredningsdirektiven är utgångspunkten att försörjningskravet ska omfatta en så vid krets av sökande som möjligt, dvs. make, sambo, barn, personer som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande samt andra anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige enligt gällande regelverk. Enligt direktiven ska dock ett försörjningskrav inte införas som villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas anhöriga till flyktingar, vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt och barn. Vidare ska anhöriga till svenska medborgare och till personer som har haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år inte omfattas av försörjningskravet.

Utredaren ska lämna förslag på vilka kategorier av skyddsbehövande i övrigt som bör undantas från försörjningskravet. Utredaren ska även pröva från vilken tidpunkt fyraårsperioden ska räknas vid olika former av uppehållstillstånd. Utredaren ska vidare överväga om det finns anledning att undanta även andra anknytningspersoner från försörjningskravet för att undvika orimliga konsekvenser.

2. Hur ska försörjningskravet anses vara uppfyllt?

Utgångspunkten enligt utredningsdirektiven är att försörjningskravet är uppfyllt om det finns tillgång till regelbundna försörjningsmedel, t.ex. lön från heltidsarbete, som tillgodoser livsuppehållet för anknytningspersonen. Dessutom ska det finnas lämplig bostad för anknytningspersonen och sökanden. Utredaren ska analysera hur ett sådant bostadskrav ska utformas på ett sätt som inte är orimligt restriktivt.

3. Hur prövningen av försörjningskravet praktiskt ska gå till

Utredaren ska lämna ett förslag på hur prövningen av försörjningskravet ska gå till i praktiken. Utgångspunkten enligt utredningsdirektiven ska vara att försörjningsförmågan endast prövas vid ansökningstillfället. Utredaren ska bl.a. göra överväganden om prövningen avseende lämnade uppgifters tillförlitlighet.

1.2 Utredningens arbete

Sedan utredningens sekretariat inrättades den 1 maj 2008 har utredningen haft sex sammanträden. Utredningssekretariatet har även haft åtskilliga sammanträden och andra kontakter med enskilda experter. Med utgångspunkt i utredningsdirektiven och rättsliga studier av gällande svensk och internationell rätt har information till betänkandet främst inhämtats genom de experter som varit knutna till utredningen eller efter hänvisning från experterna. Utredningen har även anordnat en hearing för särskilt inbjudna intresseorganisationer, kommuner och myndigheter för att inhämta information och närmare belysa vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för barn. Vidare har utredningen inhämtat information om nyanlända barn från Malmö, Botkyrka och Göteborg. Södertälje kommun har ombetts att inkomma med information, men har avböjt att göra detta. Utredningen har dock besökt Södertälje kommun på inbjudan av kommunen. Utredningssekretariatet har även besökt en av Migrationsverkets tillståndsenheter i Malmö.

Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Irland har skriftligen tillställts och besvarat frågor om anhöriginvandring och försörjningskrav.

Utredningen har haft kontakt med utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering och beaktat denna utrednings betänkande (SOU 2008:58). Utredningen har även samrått med Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18).

Utredningen har inhämtat statistiskt material från Migrationsverket och Socialstyrelsen. Förutom statistiker vid dessa myndigheter har metodstatistiker vid Statistiska centralbyrån bistått utredningen i detta arbete.

Kapitlet om den närmare prövningen av försörjningskravet har utformats efter samråd med Migrationsverket.

Utredningen har även anlitat en extern konsult för att bistå utredningen med ekonomisk konsekvensanalys.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med en förkortningslista, en sammanfattning av utredningens förslag på svenska och engelska samt ett författningsförslag.

I kapitel 1 redovisas utredningens uppdrag och arbete. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av nuvarande förhållanden avseende gällande svensk och internationell rätt som är av betydelse för utredningsuppdraget. I kapitel 3 finns en sammanfattning av andra EU-medlemsstaters regler och tillämpning när det gäller försörjningskrav som villkor vid anhöriginvandring. I kapitel 4 beskrivs den nuvarande situationen för personer som nyligen anlänt till Sverige, främst när det gäller bostad och arbetsmarknadsetablering. Kapitlet fokuserar särskilt på de nyanlända barnens nuvarande situation. I kapitel 5 redogörs för behovet och de bakomliggande syftena med ett försörjningskrav. Av kapitel 6 framgår utredningens överväganden och förslag angående vilken personkrets som ska omfattas respektive undantas från försörjningskravet, varvid utredningen bl.a. har beaktat barns intresse. I kapitel 7 redogörs för innebörden av försörjningskravet, dvs. under vilka förutsättningar försörjningskravet kan anses uppfyllt. I kapitel 8 beskrivs närmare om prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt. Kapitel 9 innehåller en beskrivning av vilken information om försörjningskravet som bör lämnas. I kapitel 10 återfinns analyser av försörjningskravets konsekvenser. Kapitel 10.1 innehåller en barnkonsekvensanalys, kapitel 10.2 en ekonomisk konsekvensanalys och kapitel 10.3 en redogörelse för övriga konsekvenser av utredningsförslaget.

Kapitel 11 innehåller en författningskommentar.

Till betänkandet finns bilagt de två utredningsdirektiven, en sammanfattning av de synpunkter som framkom vid den av utredningen anordnade hearingen, de ovan nämnda kommunernas och Svenska barnläkarföreningens svar på utredningens frågor angående barn samt en rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening.

2 Nuvarande förhållanden

2.1 Inledning

Sverige är ett invandringsland.¹ Under åren 2003–2007 invandrade cirka 183 340 personer till Sverige. År 2007 var invandringen störst någonsin i Sveriges historia.² Då bosatte sig 99 485 utländska medborgare och statslösa här i landet. Av dessa kom 26 413 personer från Norden (inklusive återvändande svenska medborgare), 23 694 från en annan EU-stat och 49 378 från länder utanför EU och Norden.³ Migrationen går hand i hand med globaliseringen och är en utveckling som gynnar ett litet land som Sverige. Länder som kan ta tillvara på migrationen och se till att de nyanlända får goda möjligheter att integreras väl i samhället kan få stora konkurrensfördelar i den globala ekonomin.⁴

Familjeanknytning är det vanligaste skälet till att människor utanför Norden, EU samt Schweiz får tillstånd att bosätta sig i Sverige. Under år 2007 beviljades cirka 29 000 personer ur denna kategori förstagångstillstånd pga. anknytning.⁵ Av dessa var 16 700 kvinnor och 12 300 män.⁶ Samtidigt beviljades drygt 18 000 personer som ansökt om asyl i Sverige permanent uppehållstillstånd på olika grunder. Här medräknas även 1 844 s.k. kvotflyktingar,⁷ dvs. utländska medborgare och statslösa som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtlL enligt den flyktingkvot som regeringen fastställt.⁸

¹ Integrationsverket, *Rapport Integration* 2005, s. 11.

² Regeringens skrivelse *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, Skr. 2008/09:24 s. 7.

³ Migrationsverkets broschyr, Kort om migration 2007, s. 5.

⁴ Integrationsverket, *Rapport Integration* 2005, s. 11.

⁵ Med förstagångstillstånd avses ett uppehållstillstånd som beviljas en person vid första ansökningstillfället till skillnad från förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket sker exempelvis vid uppskjuten invandringssprövning enligt 5 kap. 16 § utlänningslagen (2005:716).

⁶ Regeringens skrivelse *Migration och asylpolitik*, Skr. 2008/09:33 s. 26.

⁷ Av dessa var 780 barn och 1 064 vuxna. Källa: Migrationsverket.

⁸ Migrationsverkets broschyr ”Kort om Migration 2007”, s. 5.

Anhöriginvandringen följer i många avseenden de senaste årens asylinvandring. Så är fallet t.ex. med länder som Irak och Somalia.⁹ Många personer från Irak och Somalia som beviljades uppehållstillstånd i Sverige år 2007 var således familjemedlemmar till utlänningar som varit asylsökande och därefter beviljats permanent uppehållstillstånd här i landet. I regel sker anhöriginvandringen med viss fördröjning från det att en person beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Tiderna varierar, bl.a. mellan länder, men Migrationsverket har uppskattat att det i genomsnitt tar drygt ett år från det att en person som finns här i landet beviljades uppehållstillstånd till dess att en familjemedlem beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till honom eller henne.

2.2 Regler om anhöriginvandring i utlänningslagen

2.2.1 Generella regler om uppehållstillstånd pga. anknytning

I 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716), UtlL, finns regler om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en här bosatt person. Bestämmelsen i 3 § bygger på det s.k. familjeåterföreningsdirektivet¹⁰ medan regleringen i 3 a § inte grundar sig på detta direktiv.

De anhöriga som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 3 § UtlL är make, sambo och ogifta barn till anknytningspersonen eller till hans eller hennes make eller sambo. Med make likställs registrerad partner enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Sambo definieras i 1 § sambolagen (2003:376) som två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. Med begreppet barn avses personer under 18 år (1 kap. 2 § UtlL). Såväl biologiska som adopterade barn omfattas av begreppet. Uppehållstillstånd ska även beviljas en utlänning som är förälder till ett ogift, utländskt barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt, om barnet vid ankomsten till Sverige var skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller om barnet lämnats ensamt efter ankomsten. Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § UtlL ska gälla minst ett år.

⁹ Migrationsverkets broschyr "Kort om Migration 2007", s. 16.

¹⁰ Europeiska unionens råds direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 3.10.2003 s. 12, Celex nr 32003L0086).

Enligt 5 kap. 3 a § UtlL får uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda samboförhållande med en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. En seriositetsprövning tillämpas alltså i dessa fall. Om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

Enligt 5 kap. 3 a § UtlL får uppehållstillstånd även beviljas den som på annat sätt är nära anhörig till en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige under förutsättning att han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. Det kan här röra sig om hemmavarande, ogifta barn över 18 år eller om föräldrar eller en annan äldre släkting som i hemlandet tagits omhand av något barn.¹¹

Även en utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett i Sverige bosatt barn får beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 a § första stycket 3 UtlL. Vidare får i andra fall än som avses i första och andra styckena – om det finns synnerliga skäl – sådant tillstånd beviljas en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, en anhörig till en utlänning som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller till en utlänning som på annat sätt har särskild anknytning till Sverige. Synnerliga skäl att bevilja uppehållstillstånd pga. särskild anknytning till Sverige kan exempelvis finnas när en förälder som inte har ingått i det härvarande barnets hushållsgemenskap vill förenas med sitt barn. Enligt förarbetena ska det då tas hänsyn till föräldrarnas ålder, boendeförhållanden, försörjningsmöjligheter samt omständigheter av humanitär art.¹²

Enligt 5 kap. 8 § UtlL ska ett uppehållstillstånd som beviljas en make enligt 3 § vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället om makarna inte stadigvarande sammanbott utomlands. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i ett sådant fall beviljas utlänningens barn. Även ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande, och för hans eller hennes ogifta barn, ska vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället. Vid dessa s.k. snabba anknytningar tillämpas således en princip om uppskjuten invandringsprövning. Denna princip

¹¹ Prop. 1996/97:25 s. 113 f och prop. 2004/05:170 s. 276.

¹² Prop. 2004/05:170 s. 277.

innebär att det tidsbegränsade uppehållstillståndet som beviljas vid första beslutstillfället kan bli permanent efter två år, eller tidigare om det finns särskilda skäl, om förhållandet består, 5 kap. 16 § UtlL. I vissa fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas även om förhållandet upphört (jfr. 5 kap. 16 § tredje stycket UtlL).

I utlänningslagen finns också föreskrifter om att uppehållstillstånd får vägras i vissa fall. Enligt 5 kap. 17 § UtlL gäller detta om oriktiga uppgifter har lämnats samt vid skenförhållande, månggifte, särlevnad, eller om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Uppehållstillstånd får också vägras om den sökande utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Enligt 5 kap. 18 § första stycket UtlL ska en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning som huvudregel lämnas in i utlandet. Som huvudregel gäller även att en sådan ansökan inte får bifallas efter inresan.

Reglerna om anhöriginvandring enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL innehåller inga regler om försörjning, bostad eller integration.

2.2.2 Regler om anhöriginvandring m.m. för särskilda kategorier av utlänningar

Medborgare i en EES-stat och i Schweiz samt tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatt

För medborgare i en EES-stat¹³ och i Schweiz finns särskilda regler om anhöriginvandring.¹⁴ Sådana särskilda regler finns även för tredjelandsmedborgare¹⁵ som har ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller en annan EU-stat.¹⁶ Reglerna för EU/EES-medborgares och deras familjemedlemmars uppehållsrätt bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra

¹³ Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) omfattar de till EU anslutna staterna Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige, Storbritannien och Nordirland samt de tre till EFTA anslutna staterna Island, Liechtenstein och Norge.

¹⁴ För EES-medborgare och deras familjemedlemmar finns bestämmelser om uppehållsrätt i 3 a kap. UtlL och för medborgare i Schweiz och deras familjemedlemmar finns bestämmelser om uppehållstillstånd i bl.a. 4 kap. 9–11, 16, 17–18 och 23 §§ utlänningsförordningen (2006:97), UtlF.

¹⁵ Med tredjelandsmedborgare avses en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat, EES-stat eller i Schweiz, 1 kap. 3 c § UtlL.

¹⁶ Se 5 a kap. UtlL och bl.a. 4 kap. 9, 10, 16a–18, 19 a och 23 §§ UtlF.

sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, det s.k. rörlighetsdirektivet.¹⁷ Reglerna om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt grundar sig på Europeiska unionens råds direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, det s.k. direktivet om varaktigt bosatta.¹⁸ Eftersom det finns särskilda regler om uppehålls- rätt respektive uppehållstillstånd för familjemedlemmar till medborgare i en EU/EES-stat eller i Schweiz samt till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i Sverige eller i en annan EU-stat blir bestämmelserna om uppehållstillstånd pga. anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL inte aktuella i samma utsträckning som för anhöriga till andra utlänningar. Såvitt utredningen har kunnat bedöma är det förhållandevis få ärenden där uppehållstillstånd har beviljats enligt 5 kap. 3 eller 3 a §§ UtL där anknytningspersonen varit en medborgare i en EU/EES-stat eller i Schweiz.¹⁹

Arbetstagare

Upphållstillstånd och arbetstillstånd ges normalt till familjemedlemmar till en arbetstagare som är bosatt eller har uppehållstillstånd för bosättning här eller på den grunden att familjemedlemmen anses ha särskild anknytning hit, jfr. 5 kap. 3 och 3 a §§ och 6 kap. 3 § första stycket UtL.²⁰

Propositionen ”Nya regler för arbetskraftsinvandring” (prop. 2007/08:147) antogs av Riksdagen den 12 november 2008. Genom de nya reglerna, som föreslås träda i kraft den 15 december 2008, kommer familjemedlemmar till arbetstagare att ha samma möjligheter att få uppehållstillstånd och arbetstillstånd som enligt nu

¹⁷ EUT L 158, 30.4.2004, s 77, Celex nr 32004L0038 rättad version i EGT L 197, 28.7.2005, s. 34, Celex 32004L0038R[2].

¹⁸ EUT L 16, 23.01.2004, s 44, Celex nr 32003L0109.

¹⁹ Slutsatsen bygger på statistik angående ärenden där uppehållstillstånd beviljats en utlänning med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § UtL år 2007. Av det totala antalet ärenden om 29 280 har ett första urval gjorts så att ärenden där anknytningspersonen har haft ett uppehållstillstånd som bl.a. flykting, kvotflykting, skyddsbehövande i övrigt, eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter har valts bort. Det har då återstått 21 275 ärenden. Av dessa ärenden har anknytningspersonen kunnat identifieras med personnummer i 12 394 ärenden. Han eller hon har varit en medborgare i en EU/EES-stat eller i Schweiz i ca 1 000 av dessa ärenden.

²⁰ Jfr. prop. 2007/08:147 s. 31.

gällande praxis. Av tydlighetsskäl har regeringen dock ansett att det bör författningsregleras i förordning i vilka fall familjemedlemmar till den som beviljats uppehållstillstånd för arbete ska kunna beviljas uppehållstillstånd. Eftersom det således kommer att finnas särskilda regler om uppehållstillstånd för anhöriga till arbetstagare kommer bestämmelserna i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL endast att ha en begränsad betydelse för dem.

Gästforskare

Även för familjemedlemmar till gästforskare, som i regel beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och därför i normala fall inte kan utgöra anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL, finns särskilda regler om uppehållstillstånd.²¹

Gäststudenter

Gäststudenter, som med stöd av 5 kap. 10 § UtlL och 4 kap. 5 § UtlF kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd om de bl.a. har sin försörjning under studietiden tryggad, kan i normala fall inte heller utgöra anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Familjemedlemmar till gäststudenter (inklusive doktorander) vid universitet eller högskola kan dock få uppehållstillstånd under samma tid som studenten. Det krävs dock bl.a. att de kan visa att deras försörjning är tryggad.

2.3 Begreppet anknytningsperson

2.3.1 Definition av begreppet anknytningsperson

Med anknytningsperson avses i detta betänkande en person som en utlänning åberopar anknytning till när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Såväl svenska som utländska medborgare samt statslösa kan vara anknytningspersoner enligt dessa bestämmelser.

²¹ Jfr. 4 kap. 7 a och b §§ Utlänningsförordningen (2006:97) med ändringar införda från den 1 juli 2008 genom förordning 2008:294.

2.3.2 Svenska medborgare

En svensk medborgare kan vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL även om han eller hon inte är faktiskt boende i Sverige. Det krävs dock att han eller hon har en manifesterad och konkret avsikt att bosätta sig i Sverige inom en nära framtid för att kunna vara anknytningsperson.²² Såvitt utredningen har kunnat bedöma så har anknytningspersonen varit en svensk medborgare i ett förhållandevis stort antal ärenden där uppehållstillstånd beviljats enligt 5 kap. 3 eller 3 a §§ UtL.²³

2.3.3 Nordiska medborgare

Även en nordisk medborgare kan vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL under förutsättning att han eller hon är bosatt i Sverige. Av 2 kap. 8 § i samma lag följer att nordiska medborgare är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Eftersom samtliga nordiska länder är med i EES kan deras familjemedlemmar även få rätt att uppehålla sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL (Detta förutsatt att den nordiske medborgaren har uppehållsrätt här, jfr. 3 a kap. UtL och avsnitt 2.2.2).

2.3.4 Medborgare i EES-stat

EES-medborgare kan också vara anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL. Av 2 kap. 8 § UtL framgår att EES-medborgare och deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. För EES-medborgare med uppehållsrätt kan således inte krävas att de ska ha ett uppehållstillstånd i Sverige för att kunna åberopas som anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL.

²² MIG 2007:36.

²³ Slutsatsen bygger på statistik angående ärenden där uppehållstillstånd beviljats en utlännings med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § UtL år 2007 (s.k. anknytningsärenden). Av det totala antalet anknytningsärenden om 29 280 har ett första urval gjorts så att ärenden där anknytningspersonen har haft ett uppehållstillstånd som bl.a. flykting, kvotflykting, skyddsbehövande i övrigt, eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter har valts bort. Det har då återstått 21 275 ärenden. Av dessa ärenden har anknytningspersonen kunnat identifieras med personnummer i 12 394 ärenden. Han eller hon har grovt uppskattat varit en svensk medborgare i ca 9 900 av dessa ärenden.

2.3.5 Övriga utländska medborgare och statslösa

För övriga utländska medborgare samt statslösa krävs i normala fall att de har ett permanent uppehållstillstånd för att de ska kunna utgöra anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Det är alltså inte tillräckligt att de har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en kortare vistelse här. Personer som är asylsökande (och alltså ännu inte beviljats något uppehållstillstånd) eller tredjelandsmedborgare som vistas i landet med stöd av bestämmelserna om tillfälligt skydd kan således inte vara anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL.

I praxis har ansetts att en person som varit bosatt i Sverige med ett tillfälligt uppehållstillstånd giltigt under längre tid än ett år och där det inte framkommit annat än att denne haft välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd kan vara anknytningsperson vid familjeåterförening med make eller sambo enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 UtlL.²⁴ Denna bestämmelse bygger på familjeåterföreningsdirektivet, som ger en rätt till familjeåterförening med make och underåriga barn under 18 år för de utländska medborgare och statslösa som omfattas av direktivet och har ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd. (Se vidare om familjeåterföreningsdirektivet nedan, kap. 2.8.2).

När det däremot gäller frågan om uppehållstillstånd ska beviljas en anhörig enligt 5 kap. 3 a § första stycket 2 UtlL (t.ex. ett vuxet barn eller någon annan närstående som har ingått i samma hushållsgemenskap och det har funnits ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna) har i praxis krävts att anknytningspersonen – om denne är tredjelandsmedborgare eller statslös – har ett permanent uppehållstillstånd för att omfattas av bestämmelsen.²⁵

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Enligt familjeåterföreningsdirektivet kan personer som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt inte vara anknytningsperson.²⁶ Regeringen konstaterade dock i samband med genomförandet av de obligatoriska reglerna i familjeåterföreningsdirektivet i svensk rätt

²⁴ MIG 2007:29.

²⁵ MIG 2008:1.

²⁶ Observera dock att i familjeåterföreningsdirektivet används begreppet referensperson i stället för anknytningsperson.

att skyddsbehövande i övrigt liksom flyktingar i regel beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige och ansåg därför att även skyddsbehövande i övrigt skulle kunna vara en anknytningsperson enligt 5 kap. 3 § UtlL.²⁷ Som ovan nämnts kan tredjelandsmedborgare eller statslösa som har fått permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt även vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 a § UtlL.

2.3.6 Barn

Av 5 kap. 3 och 3 a § UtlL framgår uttryckligen två fall när barn kan vara anknytningspersoner.

Som sagts tidigare kan ett ensamkommande barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 UtlL. Vidare kan ett barn som är bosatt i Sverige vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 a § första stycket 3 UtlL när en utlänning ska utöva umgänge i inte begränsad omfattning med barnet.

Det kan dock inte uteslutas att ett barn även kan vara anknytningsperson i andra fall. En person under 18 år kan t.ex. avse att inleda ett samboförhållande med en utlänning. Ett barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt kan även vara anknytningsperson enligt 5 kap. 3 a § tredje stycket 2 UtlL i de fall då regleringen i 5 kap. 3 § första stycket 4 UtlL inte är tillämplig.²⁸

2.4 Flyktingar

Med flykting avses enligt 4 kap. 1 § UtlL en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda. Som flykting skall även anses en utlänning

²⁷ Prop. 2005/06:72 s. 28f.

²⁸ Jfr prop. 2005/06:72 s. 86.

som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit. Definitionen av flykting i 4 kap. 1 § UtlL motsvarar i princip den som återfinns i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 (den s.k. Genèvekonventionen) kompletterad av New York protokollet av den 31 januari 1967 (det s.k. New York protokollet).

År 2007 beviljades 1 113 tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd som flyktingar. Av dessa var 346 barn och 767 vuxna.²⁹

2.4.1 Anhöriga till flyktingar och principen om familjens enhet

Enligt svensk praxis anses nära anhöriga till en flykting också vara flyktingar även om de inte har ”flyktingskäl” som är hänförliga till dem själva. Detta kallas principen om familjens enhet. Det är i första hand make, sambo och underåriga barn som omfattas av denna princip, men det förekommer att även andra familjemedlemmar beviljas uppehållstillstånd som flyktingar, dock endast om de har hört till flyktingens familj vid den tidpunkt då denne flydde från landet.³⁰ De familjemedlemmar som själva beviljas flyktingstatus omfattas således inte av reglerna om anhöriginvandring i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL.

2.5 Skyddsbehövande i övrigt

I 4 kap. 2 § UtlL definieras vilka som anses som skyddsbehövande i övrigt. Bestämmelsen är avsedd att uttömmande reglera i vilka fall en utlänning, som inte är flykting, har rätt till skydd i Sverige.³¹

²⁹ Motsvarande siffror år 2006 var 347 barn och 615 vuxna, dvs. totalt 962 personer. Källa: Migrationsverket.

³⁰ SOU 2006:6 s. 252.

³¹ Prop. 1996/97:25 s. 100 och prop. 2004/05:170 s. 176.

Med skyddsbehövande i övrigt avses en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
3. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Som skyddsbehövande i övrigt avses också en statslös utlänning som av samma anledning befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

2.5.1 Risk för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL utgör den s.k. tortyrbestämmelsen. Rätten till skydd gäller oberoende av på vilken grund sökanden riskerar att utsättas för sådan behandling som omnämns i bestämmelsen.³² Personer som omfattas av tortyrbestämmelsen har en ovillkorlig rätt att beviljas uppehållstillstånd i Sverige, utom i de fall då utlänningen kan sändas till ett annat land där han eller hon har motsvarande skydd (jfr. 5 kap. 1 § första och andra styckena UtlL). Om tortyrbestämmelsen är tillämplig råder ett absolut förbud mot att återsända utlänningen till hemlandet. Förbudet gäller även om utlänningens kvarstannande anses utgöra en risk för den nationella säkerheten. Detta framgår av verkställighetsförbudet enligt 12 kap. 1 § UtlL.

Tortyrbestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL och verkställighetsförbudet i 12 kap. 1 § samma lag bygger på artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning (FN-konventionen mot tortyr). Tortyrbestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL och

³² Prop. 1996/97:25 s. 290.

flyktingbestämmelsen i 4 kap. 1 § UtlL överlappar delvis varandra och kan därför vara tillämpliga i samma asylärende. Vid sådana fall har bestämmelserna i 1 § företrädde.

Enligt uppgifter från Migrationsverket beviljades 1 564 tredjelandsmedborgare uppehållstillstånd år 2007 med stöd av tortyrbestämmelsen. Av dessa var 352 barn och 1 212 vuxna.³³

2.5.2 Yttre eller inre väpnad konflikt

I första ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL anges under vilka förutsättningar en utlänning kan anses som skyddsbehövande i övrigt vid yttre eller inre väpnad konflikt. Med uttrycket ”yttre eller inre väpnad konflikt” har markerats att såväl krig mellan stater som inbördeskrig omfattas av bestämmelsen. Den är tillämplig även om den väpnade konflikten kan ha uppstått sedan utlänningen har lämnat landet. Om den enskilde har möjlighet att på ett säkert sätt ta sig till och leva inom en del av hemlandet och där få skydd, anses det dock inte föreligga behov av skydd i Sverige.

I förarbetena till bestämmelsen framhölls att skyddet för dem som flyr från en väpnad konflikt ofta är starkt, i vart fall temporärt. En väpnad konflikt kan ha sådan intensitet i den region som sökanden kommer från att det framstår som otänkbart att återsända honom eller henne dit samtidigt som de praktiska möjligheterna att sända någon till en annan del av landet är obefintliga.³⁴

Det följer av 5 kap. 1 § andra stycket UtlL att uppehållstillstånd får vägras en person som anses som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL, om det finns särskilda skäl på grund av utlänningens brottslighet att inte bevilja uppehållstillstånd eller om det finns synnerliga skäl att inte bevilja ett sådant tillstånd på grund av vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet. Det är således inte fråga om en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd på samma sätt som gäller för de skyddsbehövande i övrigt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL.

³³ Motsvarande siffror år 2006 var 359 barn och 817 vuxna, dvs. totalt 1 176 personer. Källa: Migrationsverket.

³⁴ Prop. 1996/97:25 s. 99.

2.5.3 Andra svåra motsättningar i hemlandet

Av andra ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL framgår att som skyddsbehövande i övrigt även avses en utlänning som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet än väpnad konflikt känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra skiljelinjen mellan uppehållstillstånd på grund av skydd och uppehållstillstånd på annan grund. Regeringen framhöll att införandet av bestämmelsen skulle täcka in situationer av politisk-humanitära skäl och andra skyddsrelaterade skäl då uppehållstillstånd enligt praxis bifallits av humanitära skäl. Med svåra motsättningar avses bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Uttrycket välgrundad fruktan ska tolkas på samma sätt som i flyktingbestämmelsen. Regeringen nämnde som exempel på övergrepp som kan falla in under bestämmelsen oproportionerliga straff, godtyckliga frihetsberövanden, misshandel, sexuella övergrepp, yrkesförbud, social utstötning eller andra trakasserier av stor svårighetsgrad utan att de kan hänföras till flyktingparagrafen (4 kap. 1 § UtlL) eller tortyrbestämmelsen (4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL).³⁵

De skyddsbehövande i övrigt som anses som skyddsbehövande på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet har enligt gällande svensk rätt samma rätt till skydd som de som är i behov av skydd pga. en yttre eller inre väpnad konflikt.

År 2007 beviljades 8 644 tredjelandsmedborgare, varav 1 767 barn och 6 877 vuxna, uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL.³⁶ Migrationsverket har uppskattat att en övervägande majoritet av dessa personer beviljades uppehållstillstånd på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet.

2.5.4 En miljökatastrof

I 4 kap. 2 § första stycket 3 UtlL föreskrivs regler om skydd för utlänningar som inte kan återvända till sitt hemland pga. en miljökatastrof. Det krävs att det är fråga om en plötslig katastrof av sådan art att det skulle strida mot ”humanitetens krav” att omedelbart

³⁵ Prop. 2004/05:170 s. 178.

³⁶ År 2006 var motsvarande siffror 2 538, varav 688 barn och 1 850 vuxna. Källa: Migrationsverket.

skicka tillbaka någon till det land där katastrofen inträffat. Enligt uppgifter från Migrationsverket har inte någon person beviljats uppehållstillstånd på denna grund.

2.6 Kvotflyktingar

Enligt 5 kap. 2 § UtlL ska uppehållstillstånd beviljas en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande i övrigt till Sverige (vidarebosättning). De utlänningar som beviljas uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen brukar kallas kvotflyktingar. Av förarbetena till 2005 års utlänningslag framgår att lagrådet påtalat att förslaget får anses innebära att uppehållstillstånd i dessa fall inte får vägras på någon av de grunder som anges i 1 § andra stycket och 17 § och inte heller tidsbegränsas med stöd av bestämmelserna i 7–15 §§.³⁷ Inriktningen på uttagningarna liksom det faktiska antalet kvotplatser bestäms av regeringen. Flyktingkvoten för år 2008 är 1 900 personer.³⁸

2.7 Synnerligen ömmande omständigheter

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund får det beviljas en utlänning enligt 5 kap. 6 § UtlL om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt bestämmelsen även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd ska beviljas vuxna personer. Genom uttrycket stanna i Sverige har markerats att det är fråga om personer som redan befinner sig i landet och härifrån söker uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.³⁹

Som framgår av ordalydelsen i bestämmelsen är den av undantagskaraktär. Av förarbetena till den framgår att det vid bedömningen av om det föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter

³⁷ Prop. 2004/05:170 s. 276.

³⁸ Källa: Migrationsverket. Se avsnitt 2.1 angående antal personer som beviljades vidarebosättning i Sverige år 2007.

³⁹ Prop. 2004/05:170 s 188 och 280.

ska de olika omständigheterna som finns i ärendet vägas samman. Omständigheter som inte var för sig, men sammantagna är tillräckliga för att betraktas som synnerligen ömmande kan alltså medföra att uppehållstillstånd ska beviljas. De skäl som en sökande kan ha för att få stanna ska vara av personlig art, t.ex. fysisk eller psykisk sjukdom, och gälla situationen i Sverige i relation till personens situation i hemlandet. Situationen kan också vara den att sökanden har en anpassning till svenska förhållanden som tillsammans med sjukdom i det enskilda fallet kan anses tillräcklig för uppehållstillstånd på denna grund. Personens situation och upplevelser i hemlandet ingår också i bedömningen.⁴⁰

2.8 Internationella åtaganden

2.8.1 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ratificerades av Sverige år 1953 och utgör svensk lag sedan den 1 januari 1995. Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Europakonventionen innehåller inga regler som förpliktar en konventionsstat att medge utlänningar inresa eller vistelse på dess territorium. Det är i stället en sak för varje stat att bestämma under vilka förutsättningar utlänningar har rätt att vistas i landet. Europadomstolen har dock ansett att rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 8 även i vissa fall ger en rätt till återförening för medlemmar av kärnfamiljen, dvs. makar eller sambor samt deras minderåriga barn, när någon av dem är boende i en konventionsstat.⁴¹

⁴⁰ Prop. 2004/05:170 s. 188 och 187.

⁴¹ Artikel 8 kan i viss mån tillämpas även på relationer utanför den kärnfamilj som består av föräldrar och minderåriga barn. Det är dock tydligt att de rättigheter som kan härledas ur artikel 8 är mindre långtgående när det gäller mer avlägsna relationer än i fråga om förhållandet mellan makar och mellan föräldrar och minderåriga barn. Jfr. H. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, uppl. 3, s. 319 ff.

Artikel 8 i konventionen har följande lydelse.

Artikel 8

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till familjeåterförening enligt artikel 8 är inte ovillkorlig, utan undantag får göras med stöd av regleringen i andra stycket. Utifrån Europakonventionen anses det därför inte finnas något hinder mot att uppställa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring om detta är motiverat i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till t.ex. landets ekonomiska välbefinnande.

I vissa fall har Europadomstolen ansett att det föreligger rätt till familjeåterförening. Domstolen har dock inte gjort något generellt ställningstagande i denna fråga utan rätten till familjeåterförening är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Såväl när det gäller avslag på en ansökan om uppehållstillstånd som när det gäller utvisning kan det ifrågasättas om beslutet innefattar ett brott mot respekten för privatlivet enligt artikel 8 i konventionen. Vid prövningen av om en stats beslut att neka en familjemedlem uppehållstillstånd strider mot artikel 8 får det bedömas om statens beslut är proportionerligt och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Vid denna bedömning är det statens intressen som ska vägas mot de enskilda personernas intressen av att leva tillsammans.

Det är uppenbart att artikel 8 inte kan åberopas om det är fråga om skenäktenskap eller då det annars står klart att äktenskapet endast är ett medel för att en utlänning ska få uppehållstillstånd i ett mottagarland. Av betydelse om brott mot artikel 8 föreligger är också om det finns ett alternativt bosättningsland, då Europadomstolen ibland ansett att makarna kunde ha valt ett gemensamt ursprungsland som bosättningsland.⁴²

Av särskilt intresse är följande fall.⁴³

Ett fall, *Adulaziz, Cabales och Balkandali mot Förenade Kungariket* (dom den 28 maj 1985), gällde kvinnor som var bosatta i Stor-

⁴² H. Danelius, Mänskliga rättigheter i Europeisk praxis, Uppl. 3, s. 339.

⁴³ H. Danelius, a.a., s. 336–341.

britannien och vilkas män vägrades uppehållstillstånd av de brittiska myndigheterna. Europadomstolen uttalade bl.a. att det inte gick att bortse från att detta mål inte bara gällde familjeliv utan också invandring och att en stat enligt stadgad folkrätt och med förbehåll för sina traktatförpliktelser har rätt att kontrollera utlänningars tillträde till statens territorium. Domstolen konstaterade att det inte var förrän klagandena fått uppehållstillstånd i Storbritannien som de ingick äktenskap. Domstolen ansåg vidare att skyldigheten enligt artikel 8 inte kunde anses så vidsträckt att den innefattade en allmän skyldighet för en konventionsstat att respektera äkta makars val av bosättningsland och att ge utländska makar rätt att bosätta sig i landet. Klagandena hade inte visat att det förelåg hinder för dem att inrätta sitt familjeliv i sina egna eller makarnas hemländer eller att det fanns speciella skäl att de inte kunde väntas göra detta. Klagandena hade dessutom redan när de gifte sig känt till att det kunde bli problem med männens bosättning i Storbritannien. Domstolen ansåg mot denna bakgrund inte att det förelåg någon brist på respekt för deras familjeliv enligt artikel 8.

I fallet *Gül mot Schweiz* (dom den 19 februari 1996) var det fråga om en turkisk medborgare, Gül, som bott i Schweiz under lång tid. Även Güls hustru hade kommit till Schweiz och fått stanna där. Makarna hade emellertid kvar en son i Turkiet. Alltsedan sonen var sju år gammal hade de försökt få uppehållstillstånd för honom, men de schweiziska myndigheterna avslag denna begäran. Frågan var om de schweiziska myndigheterna bröt mot sina skyldigheter enligt artikel 8. Europadomstolen ansåg att så inte var fallet. Domstolen ansåg att Gül själv genom att bege sig till Schweiz hade förorsakat separationen från sonen och att det visserligen skulle vara svårt men inte omöjligt för makarna Gül att återförenas där med sonen. Domstolen erinrade också om att sonen alltid hade bott i Turkiet och därför hade vuxit upp i detta lands kulturella och språkliga miljö.

Ett likartat mål var *Abmut mot Nederländerna* (dom den 28 november 1996). Målet gällde en manlig marockansk medborgare som var bosatt i Nederländerna. En minderårig son, också marockansk medborgare, hade stannat kvar hos sin mor och sina syskon i Marocko. Efter några år, då modern inte längre fanns i livet och sonen togs omhand av sin mormor, ville fadern att sonen skulle bosätta sig hos honom i Nederländerna. De nederländska myndigheterna vägrade honom dock uppehållstillstånd. Europadomstolen konstaterade att sonen omhändertagits av andra än fadern sedan

denne lämnat Marocko, att sonen levte i Marocko hela sitt liv sånär som på cirka ett och ett halvt år och ett antal besök i Nederländerna, att han hade sin äldre bror och syster, två far- eller morbröder samt möjligen sin mormor kvar i Marocko. Domstolen ansåg därför på ungefär samma grunder som i ovanstående fall att vägran att meddela uppehållstillstånd inte stred mot artikel 8.

I *Sen mot Nederländerna* (dom 21 december 2001) kom domstolen till motsatt slutsats. Fallet gällde en turkisk familj i Nederländerna, som önskade att en kvarlämnad dotter i Turkiet skulle beviljas uppehållstillstånd i Nederländerna. Fallet skilde sig från de tidigare fallen genom att det enligt Europadomstolens mening inte framstod som rimligt att familjen skulle etablera ett gemensamt liv i Turkiet, eftersom föräldrarna under lång tid hade bott i Nederländerna och de hade två andra barn som var födda och gick i skola där. Under sådana förhållanden hade rätten till respekt för familjelivet inte respekterats när dottern vägrades uppehållstillstånd i Nederländerna.

Fallet *Tuquabo-Tekle m.fl mot Nederländerna* (dom 1 december 2005) gällde en kvinna från Eritrea, Tuquabo-Tekle, som bodde i Nederländerna sedan 1992 och hade blivit nederländsk medborgare. Hon bodde tillsammans med sin man och hade två barn med honom. Hon ville att en dotter, som blivit kvar i Eritrea, skulle få uppehållstillstånd i Nederländerna. Europadomstolen fann det mest naturligt att familjebanden fick utvecklas genom gemensam bosättning i Nederländerna och ansåg i detta fall att det inte var förenligt med artikel 8 att vägra dottern uppehållstillstånd.

2.8.2 Familjeåterföreningsdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening, det s.k. familjeåterföreningsdirektivet.⁴⁴ Syftet med direktivet är att fastställa villkor för utövandet av rätten till familjeåterförening med tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaterna (artikel 1). I direktivet definieras tredjelandsmedborgare som personer som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i EG-fördraget. Direktivet rör tredjelandsmedborgares rätt till familjeåterförening med familjemedlemmar som också är tredjelandsmedborgare.

Familjeåterföreningsdirektivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som har ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på

⁴⁴ EUT L 251, 3.10.2003, s. 12, Celex nr 32003L086.

minst ett år och har välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (artikel 3.1). Vissa kategorier är undantagna från direktivets tillämpningsområde, bl.a. personer som har tillstånd att vistas i en medlemsstat med stöd av tillfälligt skydd, asylsökande och skyddsbehövande i övrigt (artikel 3.2).

Direktivet har både obligatoriska (tvingande) och fakultativa (icke-tvingande) bestämmelser. Direktivet ska inte påverka medlemsstaternas möjligheter att anta eller bibehålla förmånligare bestämmelser. De obligatoriska bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet infördes i svensk rätt genom ändringar i utlänningslagen, bl.a. i 5 kap. 3 § UtlL, som trädde i kraft den 30 april 2006.⁴⁵ De obligatoriska reglerna gäller familjeåterförening med make, maka och minderåriga barn till någon av dem.

I familjeåterföreningsdirektivet finns fakultativa bestämmelser om försörjningskrav vid anhöriginvandring (artikel 7.1 a–c). Enligt direktivet får medlemsstaterna kräva bevis för att den person som bor i en medlemsstat, den s.k. anknytningspersonen,⁴⁶ har en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden, en sjukförsäkring avseende alla risker som de egna medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt omfattas av, och som omfattar anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar, samt stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna ska bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och pensioner samt antalet familjemedlemmar.

Försörjningskrav får enligt direktivet inte ställas som villkor för att make, maka eller underåriga barn får återförenas med en flykting. Medlemsstaterna får dock kräva att flyktingen uppfyller villkoren om försörjningskrav i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte lämnas in inom tre månader efter det att flyktingstatus har beviljats (jfr. artikel 12.1). I övrigt ger direktivet möjlighet att införa försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med samtliga anhöriga till anknytningspersonen.

⁴⁵ SFS 2006:220, prop. 2005/06:72, bet. 2005/06:SfU8, rskr 2005/06:190.

⁴⁶ Observera dock att i familjeåterföreningsdirektivet används begreppet referensperson i stället för anknytningsperson.

2.8.3 Europarådets sociala stadga

Den europeiska sociala stadgan, SÖ 1998:38 (reviderad), är en internationell överenskommelse som utarbetades av Europarådet under åren 1953–1961. Den trädde i kraft i februari 1965. Den ratificerades av Sverige år 1962. Vissa förpliktelser undantogs dock från ratifikation. Därefter har stadgan påförts ett flertal tilläggsprotokoll, ändringsprotokoll och revideringar.⁴⁷

Stadgan innehåller 19 artiklar med bestämmelser om arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor, arbetarskydd, förenings- och förhandlingsrätt, socialförsäkring och andra sociala trygghetsanordningar samt familjepolitik. Den innehåller också bestämmelser till skydd för migrerande arbetstagare (artikel 19). Syftet är att garantera sociala rättigheter samt höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden.

Enligt artikel 19.6 åtar sig de avtalsslutande staterna att i möjligaste mån underlätta för en utländsk arbetstagare att återförenas med sin familj om denne själv har tillstånd att bosätta sig i det mottagande landet. Enligt bilagan till stadgan ska denna bestämmelse anses innefatta åtminstone arbetstagarens maka, make och ogifta barn så länge dessa anses vara minderåriga i den mottagande staten och är ekonomiskt beroende av den migrerande arbetstagaren.

2.8.4 Skyddsgrundsdirektivet och Skyddsgrundsutredningens betänkande

Rådet antog den 29 april 2004 direktivet 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (det s.k. skyddsgrundsdirektivet). Skyddsgrundsutredningen har i sitt betänkande Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt (SOU 2006:6) lämnat förslag till hur direktivet ska genomföras i svensk rätt. Betänkandet behandlas för närvarande inom Regeringskansliet, men har ännu inte lett till några lagändringar.

⁴⁷ Se vidare om detta i prop. 1997/98:82 s. 4ff.

Flyktingar och alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet

Skyddsgrundsdirektivets flyktingdefinition bygger liksom 4 kap. 1 § UtlL på flyktingbegreppet i Genèvekonventionen ändrad genom New York protokollet. Förutom flyktingar ger direktivet skydd åt vissa andra skyddsbehövande i övrigt. Dessa benämns alternativt skyddsbehövande.

En person anses vara alternativt skyddsbehövande om det finns grundad anledning att förmoda att han eller hon vid ett återsändande till sitt ursprungsland (eller det land där han eller hon tidigare hade sin vanliga vistelseort) skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada, utan att personen uppfyller kraven för att betecknas som flykting och förutsatt att han eller hon inte omfattas av något av undantagen i artikel 17.

Med allvarlig skada avses dödsstraff eller avrättning (artikel 15 a), tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet (artikel 15 b), eller ett allvarligt eller personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt (artikel 15 c).

Den som uppfyller kraven för att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande ska enligt direktivet beviljas flyktingstatus respektive status som alternativt skyddsbehövande.

Betydelsen av att beviljas status som alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet

Huvudsyftet med skyddsgrundsdirektivet är dels att garantera att EU-staterna tillämpar gemensamma kriterier för att fastställa vilka tredjelandsmedborgare och statslösa som behöver internationellt skydd, dels att garantera att dessa personer har tillgång till en miniminivå av förmåner i samtliga medlemsstater.⁴⁸ Som exempel på förmåner som tillkommer flyktingar och alternativt skyddsbehövande enligt direktivet är bl.a. uppehållstillstånd, resedokument, tillträde till arbetsmarknad och utbildning, sociala förmåner och bostad. Så snart en person beviljats status som alternativt skyddsbehövande ska han eller hon beviljas uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år som ska vara förnybart om inte tvingande hänsyn till

⁴⁸ Ingressen (6) i skyddsgrundsdirektivet.

den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver annat.⁴⁹ Uppehållstillstånd kan vägras en alternativt skyddsbehövande endast på den grunden att han eller hon kan sändas till ett annat land med motsvarande skydd.

Skyddsgrundsutredningens förslag till ändringar av utlänningslagens bestämmelser om skyddsbehövande i övrigt

Skyddsgrundsutredningen har i SOU 2006:6 lämnat förslag bl.a. på hur bestämmelserna i 4 kap. 2 § UtlL om skyddsbehövande i övrigt ska ändras för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt skyddsgrundsdirektivet. Skyddsgrundsutredningens förslag medför inte några ändringar avseende omfattningen av den personkrets som i dag anses som skyddsbehövande i övrigt enligt svensk rätt. Inte heller föreslås några begränsningar i fråga om innebörden eller omfattningen av det skydd som föreskrivs i bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 2 § UtlL.

Tillämpningsområdet för utlänningslagens definition av skyddsbehövande i övrigt är mer vidsträckt på så sätt att fler personer anses som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § UtlL än alternativt skyddsbehövande enligt direktivet.⁵⁰

Skyddsgrundsutredningen har gjort bedömningen att de personer som anses skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL (tortyrbestämmelsen) samt vissa av de som omfattas av första ledet i den andra punkten i samma paragraf (bestämmelsen om väpnade konflikter) motsvarar kriterierna för att anses som alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet.

Reglerna om skydd pga. väpnade konflikter i skyddsgrundsdirektivet är mer preciserade och begränsade än bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Skyddsgrundsdirektivets skydd omfattar endast sådana som civilperson skulle löpa allvarlig och personlig risk till liv eller hälsa på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt medan skyddet enligt nuvarande 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL gäller alla utlännningar som behöver skydd pga. yttre eller inre väpnad konflikt.

Bestämmelsen i nuvarande 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL omfattas av artikel 15 a och b i skyddsgrundsdirektivet. De som – utan att de anses som flyktingar – skulle anses som skydds-

⁴⁹ Se artikel 24.2 i skyddsgrundsdirektivet.

⁵⁰ SOU 2006:6 s. 162 f.

behövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL för att de som civilpersoner skulle löpa allvarlig och personlig risk till liv eller hälsa pga. urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt omfattas av artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet.

Enligt Skyddsgrundsutredningens bedömning faller däremot utlännningar som avses i andra ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL (andra svåra motsättningar i hemlandet) och i 4 kap. 2 § första stycket 3 UtlL (skydd pga. en miljökatastrof) utanför skyddsgrundsdirektivets tillämpningsområde.

Skyddsgrundsutredningen har föreslagit att 4 kap. 2 § första stycket UtlL ska ändras så att alternativt skyddsbehövande enligt direktivet definieras i punkterna 1 och 2. Enligt förslaget kommer regleringen i 4 kap. 2 § första punkten i princip att kvarstå oförändrad. Däremot föreslås att den nuvarande andra punkten delas upp i två, en ny andra och en ny tredje punkt i bestämmelsen. Den andra punkten föreslås utformas i enlighet med skyddsgrundsdirektivet medan den tredje föreslås utformas så att skyddsbehövande i övrigt enligt nuvarande andra punkten täcks av bestämmelsen.

Bestämmelsen om personer som behöver skydd pga. en miljökatastrof i nuvarande 4 kap. 2 § första stycket 3 UtlL (och som inte omfattas av skyddsgrundsdirektivets skydd) föreslås flyttas till en ny 5 kap. 5 a § UtlL.

Skyddsgrundsutredningens förslag till en ny bestämmelse i 4 kap. 2 § UtlL

Med *alternativt* skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, *men där det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återsändande dit*

1. *skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,*
2. *skulle som civilperson löpa allvarlig och personlig risk till liv eller hälsa på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt,*
3. *skulle i annat fall behöva skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt, eller skulle på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet riskera att utsättas för allvarliga övergrepp och utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk inte vill, begagna sig av detta lands skydd.*

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som avses i första stycket 1–4 eller om dessa inte kan antas bereda trygghet mot sådana handlingar från enskilda.

Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 a § tredje stycket framgår att en utlänning som avses i första–tredje styckena i vissa fall inte skall anses som alternativt skyddsbehövande.⁵¹

Skyddsgrundsutredningens förslag på ny bestämmelse i 5 kap. 5 a § UtlL

En utlänning som på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland har rätt till uppehållstillstånd. Tillstånd får dock i vissa fall vägras. Därvid har 1 § andra stycket 2 motsvarande tillämpning.

2.8.5 FN:s barnkonvention och bestämmelser om barn i utlänningslagen

FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Genom Barnkonventionen formulerades för första gången barnets rättigheter på ett samlat sätt i ett internationellt bindande avtal. År 1990 ratificerade Sverige Barnkonventionen, SÖ 1990:20, som ett av de första länderna i världen. Ratificeringen skedde utan förbehåll. Därefter har i princip alla länder i världen anslutit sig till konventionen. Barnkonventionen trädde för Sveriges del i kraft den 2 september 1990. Konventionen är ingen lag och har inte karaktären av lag. I stället uppfyller Sverige sitt åtagande genom att transformera konventionens bestämmelser. Detta innebär att de delar av konventionen som behöver införlivas med svensk rätt omarbetas till svensk författningstext.

Det finns inte någon internationell domstol eller domstolsliknande organ som kan fastställa att en stat inte följer konventionens bestämmelser. Konventionsstaterna ska dock vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Det finns även en FN-kommitté för barnets rättigheter som granskar de framsteg staterna

⁵¹ Skyddsgrundsutredningen föreslog även att det skulle införas en fjärde punkt i 4 kap. 2 § första stycket UtlL avseende skydd för utlänningar som skulle vara i fara att utsättas för förföljelse pga. sitt kön eller homosexualitet (som sedan 1997 ansågs som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 3 i 1989 års utlänningslag). Genom prop. 2005/06:6 kompletterades dock flyktingbestämmelsen i 4 kap. 1 § UtlL genom att även omfatta utlänningar med välgrundad fruktan mot förföljelse pga. religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Eftersom det därför inte finns något behov av att anse dessa utlänningar som skyddsbehövande har Skyddsgrundsutredningens författningsförslag till en ny bestämmelse i 4 kap. 2 § första stycket 4 UtlL uteslutits.

gjort i fråga om förverkligandet av åtaganden enligt konventionen. Staterna åtar sig att lämna rapporter till kommittén. FN:s barnrättskommitté gör yttranden och under rubriken "concerns" anges de problemområden som staten bör granska närmare och utfärdar även rekommendationer under rubriken "suggestions and recommendations" om hur en stat bättre ska kunna leva upp till konventionen. Som ett led i uppfyllandet av Barnkonventionen inrättades i Sverige en ny myndighet, Barnombudsmannen, från och med den 1 juli 1993.

Enligt artikel 1 i Barnkonventionen avses med barn varje människa under 18 år. Konventionens definition överensstämmer med bestämmelsen i 1 kap. 2 § UtlL.

Barnkonventionen kan sägas ha fyra huvudprinciper som ska vara vägledande för tolkningen av konventionens övriga artiklar: 1) barnets bästa, 2) barnets rätt att, när det berörs, få uttrycka sina åsikter och få dem beaktade, 3) barnets rätt till liv och utveckling, samt 4) barnets rätt att utan diskriminering åtnjuta sina rättigheter (artiklarna 3, 12, 6 och 2). Av ingressen till Barnkonventionen samt av bl.a. artiklarna 5 och 18 framgår att familjen är den grundläggande enheten i samhället, den naturliga miljön för alla dess medlemmar och är särskilt viktig för barnens utveckling och välfärd. Föräldrarna eller de som har vårdnaden om barnet har huvudansvaret för barnets fostran och utveckling och bör ges nödvändigt skydd och bistånd så att de kan fullgöra sitt ansvar. Barnens rättigheter sätts även i sammanhang med föräldrars rättigheter och skyldigheter även om konventionen sätter barnets behov framför föräldrarnas.

Barnkonventionen reglerar inte rätten att resa in i ett land och uppehålla sig där. Konventionen ställer således inte krav på att konventionsstaterna över huvud taget ska bevilja uppehållstillstånd. Inte heller diskrimineringsförbudet enligt artikel 2 – som innebär att barn inom en stats jurisdiktion ska tillförsäkras de rättigheter som föreskrivs i konventionen utan åtskillnad av något slag – uppställer något hinder mot att införa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring.

Principen om barnets bästa är bl.a. införd i artikel 3, som har karaktären av en portalparagraf. Artikel 3 ställer inga krav på att barnets bästa alltid ska vara avgörande för beslutet i alla frågor som rör barn. Barnets intresse ska däremot alltid tillmätas mycket stor vikt, men det utesluter inte att andra legitima intressen kan ta över. Barnkonventionen ger tydliga anvisningar om i vilka frågor barnets bästa ska vara utslagsgivande, t.ex. vårdnad och adoption. I andra fall som i första hand rör föräldrarna, men som också påverkar barnet,

ska principen om att barnets bästa ska sättas i främsta rummet vara vägledande, men konventionen ger ingen vägledning om hur tungt barnets bästa ska vägas mot andra samhällsintressen. Konventionsstaterna får därför själva göra denna avvägning.⁵² Vad som anses som barnets bästa varierar sannolikt från ett samhälle till ett annat. I många industrialiserade länder ses t.ex. åtgärder som befrämjar barns oberoende och självständighet som något obetingat gott medan andra länder mera kopplar barnets bästa till familjen och det lokala samhället. Barnets bästa varierar även mellan olika barn och olika situationer.⁵³

I bl.a. artikel 9 markeras barnets behov av sina föräldrar. Staterna ska enligt denna artikel säkerställa att barn inte, mot sin vilja, skiljs från sina föräldrar, om ett åtskiljande inte är nödvändigt för barnets bästa. Ett beslut att skilja ett barn och dess föräldrar kan vara nödvändigt t.ex. ”vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller då föräldrarna lever åtskilda och ett beslut måste fattas angående barnets vistelseort”. Det har dock framhållits att artikel 9.1 inte ska tolkas som att det råder ett förbud mot att splittra barn och föräldrar i andra fall än när ett åtskiljande är till barnets bästa.⁵⁴

I artikel 10 föreskrivs att ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna. Artikel 10 avser endast familjemedlemmar som tidigare bott tillsammans och artikeln kräver att dessa återföreningsärenden handläggs snabbt.⁵⁵ Det bör påpekas att artikel 10 inte innebär en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd vid familjeåterförening, utan handlar om hur staterna ska behandla (handlägga) sådana ansökningar.⁵⁶

Bestämmelsen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL bygger på Sveriges anslutning till Barnkonventionen. I paragrafen anges uttryckligen att i fall som rör ett barn särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Enligt 11 § ska även ett barn höras, om det inte är olämpligt, när det gäller frågor om tillstånd enligt utlänningslagen. Den hänsyn ska tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad motiverar.

⁵² SOU 1996:115 s. 50.

⁵³ SOU 1996:115 s. 34.

⁵⁴ SOU 1996:115 s. 92.

⁵⁵ Prop. 1996/97:25 s. 264.

⁵⁶ SOU 1996:115 s. 92.

Barnkonventionen och andra regler rörande barn diskuteras även i kap. 6.2.6. och 10.

2.8.6 Likabehandlingsprincipen inom EG-rätten

Inom EG-rätten gäller en allmän likabehandlingsprincip. Principen finns exempelvis uttryckt i diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, det s.k. EG-fördraget. Den finns även intagen i andra rättsakter och har vid ett flertal tillfällen behandlats av EG-domstolen. Diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 i EG-fördraget innebär att varje form av diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden inom EG-fördragets tillämpningsområde. Förbudet träffar såväl särbehandling i två likartade fall som lika behandling i två skilda fall.⁵⁷

Bestämmelserna om fri rörlighet för personer ingår i EG-fördraget och omfattar bl.a. gränskontroller, asyl och invandring.

Likabehandlingsprincipen har utvecklats på senare tid. Enligt artikel 6.2 i Fördrag avseende Europeiska unionen, det s.k. EU-fördraget, ska unionen respektera de grundläggande rättigheterna så som de kommit till uttryck i Europakonventionen. I konventionens artikel 14 finns en allmän princip om likabehandling. I 1989 års sociala stadga erkänns vikten av att bekämpa varje form av diskriminering och säkerställa likabehandling.

⁵⁷ O. Allgårdh och S. Norberg, EU och EG-rätten, uppl. 4., s. 94 f.

3 Försörjningskrav i andra länder

Av en rapport från kommissionen den 14 oktober 2008 (Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening)¹ framgår att alla medlemsstater utom Sverige uppställer någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Utredningen har dessutom inhämtat uppgifter från ett antal EU-medlemsstater. Av svaren kan bl.a. konstateras att inte något land gör ett generellt undantag för barn.

3.1 Kommissionens rapport om tillämpningen av familjeåterföreningsdirektivet

Alla medlemsstater utom Sverige uppställer krav på stabila och regelbundna försörjningsmedel som villkor för familjeåterförening. Utformningen av försörjningskravet varierar. Frankrike, Luxemburg, Rumänien och Litauen hänvisar till minimilöner och Österrike till den lägsta inkomst under vilken socialbidrag beviljas. Den föreskrivna genomsnittliga månadsinkomsten varierar mellan 120 euro (Polen) och 1 484 euro (Nederländerna). Vissa medlemsstater föreskriver trösklar som varierar i förhållande till det antal familjemedlemmar som ska återförenas med referenspersonen. I Estland nästan fördubblas beloppet för varje extra familjemedlem och i Finland ökar det med 450 euro för varje återförenat barn. För familjeåterförening i Nederländerna (i fall där familjeförhållandet uppstod efter referenspersonens inresa) krävs 120 % av en 23-årig arbetstagares minimilön från varje referensperson oavsett ålder. Utöver detta krävs ett anställningskontrakt på minst ett år eller minst tre års yrkesverksamhet.

¹ Rapporten återfinns i bilaga 5.

De flesta medlemsstaterna utom Finland, Nederländerna, Slovenien och Sverige uppställer krav på bostad som villkor för familjeåterförening. Bostadskravets utformning varierar. Vissa länder hänvisar bara till att bostaden ska anses "normal", medan andra är mer detaljerade och anger t.ex. hur många kvadratmeter som krävs för varje ytterligare person.

3.2 Tyskland

Make, registrerad partner och underåriga barn har rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning under förutsättning att sökandens och anknytningspersonens försörjning är tryggad. Anknytningspersonen måste även ha tillgång till en tillräckligt stor bostad. Sökanden, förutom barn under 16 år, måste ha grundläggande kunskaper i tyska för att kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning. Anknytningspersoner som är flyktingar undantas från försörjnings- och bostadskravet. Undantag kan även göras på grund av t.ex. sjukdom. Språkkravet gäller inte för make och barn till flyktingar. Endast i exceptionella fall kan andra anhöriga än make, registrerad partner och underåriga barn beviljas uppehållstillstånd för familjeåterförening.

3.3 Nederländerna

Make, registrerad partner, sambo och underåriga barn kan beviljas uppehållstillstånd om försörjningen är tryggad. Ett mer omfattande försörjningskrav gäller vid snabba anknytningar jämfört med om relationen fanns före anknytningspersonen bosatte sig i Nederländerna. Försörjningskravet gäller inte om anknytningspersonen är flykting förutsatt att ansökan lämnades in senast tre månader efter det att flyktingstatus beviljades. Undantag från försörjningskravet kan även göras i särskilt svåra fall.

3.4 Irland

Familjeåterförening beviljas för make och barn under 18 år till en flykting utan försörjningskrav. Andra anhöriga till en flykting kan beviljas uppehållstillstånd under vissa förutsättningar. Det ska bl.a.

finnas ett beroendeförhållande mellan flyktingen och den anhörige och flyktingen ska kunna försörja sig själv och sökanden samt ha tillgång till bostad.

3.5 Finland

Make, registrerad partner, sambo och underåriga barn kan beviljas uppehållstillstånd under förutsättning att anknytningspersonen kan försörja sig. Försörjningskravet gäller dock inte anknytningspersoner som är finska medborgare, flyktingar eller skyddsbehövande. Andra anhöriga än de som nämnts ovan kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning under vissa särskilda förutsättningar.

3.6 Danmark

Make, registrerad partner och barn under 15 år kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning under vissa förutsättningar. Särskilda regler gäller för sambo och barn över 15 år. Förutsättningarna för make, registrerad partner och barn under 15 år är bl.a. följande. Båda makarna måste vara minst 24 år gamla. Anknytningspersonen måste vara antingen dansk medborgare eller medborgare i ett skandinaviskt land, flykting eller skyddsbehövande eller ha haft permanent uppehållstillstånd i Danmark i minst tre år. Anknytningspersonen måste ha tillgång till en tillräckligt stor bostad och kunna försörja sig själv och sökanden och därutöver lämna en ekonomisk garanti motsvarande drygt 70 000 SEK. Undantag från försörjningskravet kan göras i vissa situationer, t.ex. om starka humanitära skäl föreligger.

3.7 Frankrike

Make och makars barn under 18 år har rätt till familjeåterförening under vissa förutsättningar. Som huvudregel ska maken ha fyllt 18 år. Anknytningspersonen måste ha varit bosatt i Frankrike i minst 18 månader och ha ett uppehållstillstånd som är giltigt minst ett år. En förutsättning för att uppehållstillstånd ska beviljas vid familjeåterförening är att anknytningspersonen har medel, som är stabila och tillräckliga för att kunna försörja familjen, samt en lämplig

bostad som anses normal för en likvärdig familj på orten. Undantag från försörjningskravet kan göras på grund av t.ex. funktionsnedsättning. För övrigt undantas vissa familjemedlemmar till flyktingar och statslösa från försörjningskravet. Dessa familjemedlemmar är barn under 18 år och make, om äktenskapet ingicks före anknytningspersonen erhöll flyktingsstatus eller förklarades vara statslös eller om äktenskapet varat minst ett år. Vidare kan en förälder till ett flyktingbarn som är ensamkommande beviljas uppehållstillstånd utan hänsyn till ett försörjningskrav.

4 Nyanländas situation

4.1 Utredningens perspektiv och utgångspunkter

I detta kapitel beskrivs den nuvarande situationen för nyanlända, varvid särskilt barnens situation uppmärksammas. Avsikten med kapitlet är att ge en allmän bakgrund till nästa kapitel som handlar om bl.a. behovet av och de bakomliggande syftena med att införa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring.

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att arbeta med beaktande av barnperspektivet. Utredningen har haft fokus på nyanlända barn och särskilt på dessa barns behov dels av en fast, trygg bostad, dels av samvaron med sina föräldrar eller andra nära anhöriga. Utredningen har inhämtat statistik och annat utredningsmaterial om barn och utformat författningsförslagen med beaktande av barnens intresse samt analyserat vilka konsekvenser förslagen kan få för barn.

Utredningen har valt att inte använda sig av barn som direkta källor. I stället har information om barn inhämtats från organisationer, myndigheter och kommuner som har särskild erfarenhet av (nyanlända) barn, vilket ansetts fungera bra som sekundärkällor.

Utredningen har anordnat en hearing för att inhämta synpunkter om vilka konsekvenser ett försörjningskrav kan få för barn. En sammanställning av de synpunkter som framkom vid denna hearing återfinns i bilaga, (se nedan *bilaga 3*).

Utredningen har även begärt information från fyra kommuner som har stor erfarenhet av mottagande av nyanlända; Botkyrka kommun, Södertälje kommun, Malmö stad samt Göteborgs stad. Dessutom har Svenska barnläkarföreningen bistått utredningen med informationsmaterial. Södertälje kommun har valt att avstå från att inlämna begärt underlag till utredningen. Utredningen har dock i ett tidigare skede av utredningsarbetet blivit inbjuden till Södertälje kommun. Utredningen har därigenom fått tillgång till visst underlag

om nyanländas situation även i denna kommun. Frågeställningarna och svaren i sin helhet återfinns i *bilaga 4*.

4.2 Nyanländas boendeförhållanden

Samtliga kommuner som har inkommit med svar till utredningen har uppgett att boendesituationen är mycket ansträngd för nyanlända. Många nyanlända tvingas till trångboddhet under kortare eller längre perioder. De nuvarande boendeförhållandena är mycket otillfredsställande med tanke på barnens situation. Bristen på bostäder i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö medför att utsikten att lösa boendesituationen är starkt kopplad till arbete och egna inkomster. Enligt uppgifter från Göteborgs stad väljer de flesta fastighetsägare att inte acceptera hyresgäster som försörjer sig med ekonomiskt bistånd. Bostadsmarknaden är särskilt begränsad för dem som inte har någon förankring på bostadsmarknaden eller referens från bostadsföretagen.

Asylsökande och nyanlända väljer i mycket hög utsträckning att bo i områden där de har ett socialt nätverk i stället för att bo på orter där möjligheter till arbete och bostad kan vara gynnsammare. Många asylsökande bor inneboende hos släktingar eller vänner. Malmö stad har bedömt att nästan samtliga asylsökande antingen bor inneboende eller har icke godkända andrahandskontrakt. Nyanlända med dessa boendeformer riskerar ständigt att bli av med sitt boende genom att hyresvärdar avhyser dem eller att värdfamiljer vägrar dem fortsatt boende. Detta bidrar till att bl.a. barnfamiljer saknar bostad och därför vänder sig till socialtjänsten som i det akuta skedet placerar familjerna i ett hotellboende och senare i ett vandrарhemsboende.

Enligt en kartläggning av långtidsberoende av försörjningsstöd gjord av Göteborgs stad i oktober 2007 hade socialtjänsten i Lärjedalen 81 barnfamiljer som varit aktuella där mer än tio månader och som hade någon form av tillfälligt boende eller bistånd till boende. Socialtjänsten har arbetat intensivt med att finna lösningar för dessa familjer bland annat genom att föreslå arbetsföra föräldrar att flytta till en annan ort. Det är dock ingen familj som valt att ta emot bistånd i form av möjlighet till bostad och arbete i aktuell samarbetskommun.

Situationen i Malmö liknar den i Göteborg. I stadsdelarna Rosengård och Hyllie har socialtjänsten tvingats att använda tillfälliga

lösningar som hotell, vandrarhem och campingplatser för att lösa bostadsproblemet för barnfamiljerna. I första hand försöker socialsekreterarna få familjerna att stanna i sitt inneboende tills de har hittat en egen lägenhet men då det inte går så måste de erbjudas något annat. Enligt Malmö stad har det skett en ökning av antalet hemlösa barnfamiljer vilken uteslutande beror på att familjer återförenats sedan en av föräldrarna, oftast mannen, beviljats uppehållstillstånd. Som ensamstående är det möjligt att vistas som inneboende eller hyra en tillfällig övernattning. Vid en familjeåterförening blir bostadssituationen dock ohållbar och familjen tvingas vända sig till socialtjänsten för att söka hjälp.

Rosengård stadsförvaltning beskriver situationen enligt följande:

En typisk situation ur verkligheten är att det en dag står en familj i vuxenhetens väntrum. Mannen har vistats som inneboende i stadsdelen under asylhandläggningen. När tillstånden är beviljade kommer hustru och fem barn som anknytningsinvandrare. Inneboendesituationen blir omedelbart ohållbar och familjen ställs i kö till Mosippan¹. Men inga platser finns att tillgå på grund av pågående ombyggnad. Vandrarhemmen är likaså fullbelagda. Det enda till buds stående alternativet är att placera familjen på ett hotell i Arlöv.

De nyanlända barnfamiljerna tillhör inte socialtjänstens traditionella klienter när det gäller arbete med hemlösa. De har oftast inte någon uttalad social problematik i form av skulder, missbruk eller psykiska funktionshinder. Detta medför att barnfamiljer bor tillsammans med personer med allvarliga sociala problem. Barnhälsovården i Malmö har med anledning av detta anmält att barn som bor på vandrarhem far illa som en följd av bostadssituationen.

Enligt stadsdelsförvaltningen Rosengård har flertalet av de familjer som vänder sig till stadsdelens vuxenhet med bostadsproblem aldrig haft en egen bostad i Sverige. Merparten av dessa människor har varit inneboende hos antingen bekanta eller släktingar i Rosengård.

Även Botkyrka kommun ser ett problem med barnfamiljernas boendemiljö. Många barnfamiljer bor inneboende hos släktingar och vänner, ibland även hos okända landsmän. Hos de barnfamiljer som bor inneboende kan man tydligt se att såväl barn som föräldrar

¹ Mosippan i Malmö restes ursprungligen som en flyktinganläggning 1989 och barackerna hade då en beräknad livslängd på fem år. Mosippan står i dag kvar och Rosengårds och Södra innerstadens stadsdelsförvaltning har tagit över hälften av barackerna för att husera bostadslösa barnfamiljer vid sidan om nyanlända flyktingar.

mår dåligt. Det är många som ska samsas på en mindre boendeyta utan privatliv. Barn som går i skolan får ofta svårt med läxläsning på grund av att det inte finns något utrymme för ostörd läsning. Botkyrka kommun understryker dock att av de nyanlända barn som har en ordnad bostadssituation tillsammans med förälder eller anhörig fungerar tillvaron ofta bra, såväl i skola som i vardagen hemma.

4.2.1 Barnens boendemiljö

Enligt Göteborgs stad har många av de ungdomar som idag står med ofullständiga skolbetyg växt upp i trångboddhet eller osäkra boendeförhållanden. Dessa barn har ofta bristande koncentration och saknar möjligheter till studiero i hemmet. Föräldrars möjligheter att skapa en innehållsrik och stimulerande fritid med sina barn försvåras och barn hänvisas i hög grad till egen vistelse utomhus. Socialtjänsten i Lärjedalen i Göteborg har t.ex. sett att konflikter mellan barn har eskalerat till våldsamheter mellan vuxna. Risken för gängbildning är särskilt stor bland barn och ungdomar som saknar trygga hem- och boendeförhållanden och som växer upp i ett utanförskap.

Malmö stad har framhållit att det för ett barn kan vara förödande att, efter att ha förflyttats långt ifrån sin välkända miljö, hamna i ett trångt inneboendeförhållande. En sådan boendesituation skapar otrygghet eftersom barnet inte vet hur länge det får bo kvar och var det ska ta vägen sedan. Bland annat Botkyrka kommun har påpekat att det inte bara är nyanlända barn som påverkas av boendesituationen utan även barn i familjer som upplåter sitt hem för släktingar eller vänner.

4.3 Nyanländas arbetsmarknadsetablering

Nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden varierar beroende på individens egna förutsättningar (t.ex. utbildningsnivå, kunskaper i svenska, arbetslivserfarenhet och hälsa) men även på samhällseliga fenomen som t.ex. ekonomiska konjunkturer och opinion.² Det går inte heller att bortse från att även diskriminering kan försvåra nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Av stor betydelse

² Integrationsverkets rapportserie 2007:05, Integrationspolitikens resultat s. 13.

för möjligheterna att få arbete är även valet av bostadsort. Boendesegregationen påverkar möjligheterna på arbetsmarknaden. Personer som bor i ekonomiskt utsatta områden har visat sig ha sämre chanser på arbetsmarknaden oavsett individuella faktorer som utbildningsnivå och ålder.³

³ Integrationsverket, Rapport Integration 2005, s. 20.

5 Behovet och de bakomliggande syftena med försörjningskravet

5.1 Inledning

En utgångspunkt för utredningen är att ett förslag på författningsändringar ska lämnas som innebär att det i svensk rätt införs ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer.

Utredningens förslag bygger på att försörjningskravet kommer att kopplas till bestämmelserna om uppehållstillstånd pga. anknytning enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL. För att uppehållstillstånd ska beviljas anhöriga med stöd av dessa bestämmelser ska krävas att anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav. För att uppfylla försörjningskravet måste anknytningspersonen dels ha regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att han eller hon ska klara sin egen försörjning och bostadskostnad, dels ha tillgång till lämplig bostad för sig själv och för den sökande. Det kan vara värt att betona att försörjningskravet således inte innebär att anknytningspersonen ska försörja sina anhöriga för att dessa ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

5.2 Varför försörjningskrav?

Ett av huvudsyftena med att införa ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring är att skapa bättre förutsättningar för en god integration. Integrationen främjas bland annat i och med att försörjningskravet syftar till att skapa incitament för arbete och för enskilda att bosätta sig på orter med tillgång till arbete och bostad. Det finns uppenbara fördelar med att anhöriginvandringen är planerad på det sättet att det finns bostad samt arbete. Den

oplanerade anhöriginvandringen innebär stora påfrestningar för såväl samhälle som enskilda, i synnerhet barn.

Som redogjorts för i föregående kapitel har många nyanlända en osäker och problematisk boendesituation. De kommuner som utredningen har fått uppgifter från har uppgett att bostadsfrågan blir särskilt problematisk och akut i samband med anhöriginvandring. Valet av bostad och bostadsort medför ofta problem som trångboddhet och boendesegregation som i sin tur påverkar studieresultat och förutsättningar för arbete och integration. Särskilt barnen riskerar att fara illa av den nuvarande situationen.

Ett försörjningskrav som har den innebörd utredningen föreslår medför att barnfamiljer och andra nyanlända får ett ordnat boende omedelbart när de anländer till Sverige. Malmö kommun har rapporterat att bostadsfrågan är det största problemet för personer som nyligen har fått uppehållstillstånd. Göteborgs stad har lämnat uppgifter om att osäkra boendeförhållanden och trångboddhet leder till minskad koncentration på annat än boendefrågan. Utredningen anser att den nuvarande boendesituationen för många nyanlända är oacceptabel och måste förbättras, särskilt av hänsyn till barnen. Den trygghet det innebär att ha en funktionell bostad – där inte alltför många trängs på en liten yta – och som man inte tvingas flytta från skapar i sig goda chanser för att nyanlända familjemedlemmar ska kunna integreras väl i samhället. Det förhållande att anknytningspersonen redan har integrerats i samhället genom att han eller hon är egenförsörjande främjar även de nyanländas integration.

Försörjningskravet kan även bidra till en snabbare integration på så sätt att asylsökande och nyanlända väljer att bosätta sig i områden där möjligheterna är goda för att erhålla en egen bostad och ett arbete. Detta motverkar naturligtvis boendesegregationen och dess negativa bieffekter, såsom försämrade möjligheter på arbetsmarknaden.

Ett försörjningskrav medför vidare att drivkrafterna för arbete förstärks. Enligt de kommuner, myndigheter och intresseorganisationer som utredningen har varit i kontakt med vill de allra flesta nyanlända börja arbeta så snart de anlänt till Sverige. Utredningen betvivlar inte riktigheten av dessa uppgifter. Utredningen anser dock att många nyanlända i dagsläget inte har de bästa förutsättningarna för att komma i arbete och bli egenförsörjande. Den nuvarande boendesituationen, med trångboddhet och bostadssegregation, försvårar de nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Om

ett försörjningskrav kan skapa incitament för nyanlända att i ett tidigt skede välja att bosätta sig i ett område med goda förutsättningar för arbete och egen bostad anser utredningen att det är sannolikt att integrationen skulle påskyndas och förenklas. För att enskilda ska kunna välja bostadsort i syfte att uppfylla ett försörjningskrav föreslår utredningen att det ska lämnas erforderlig information om vad detta krav innebär, se vidare kap. 9.

Regeringen har även genomfört vissa åtgärder på migrations- och integrationsområdet i syfte att stärka möjligheterna för utlänningar som inte bött så länge i landet att komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande. Ett exempel på sådana åtgärder är att nyanlända är berättigade till instegsjobb och nystartsjobb så snart ett uppehållstillstånd beviljats.¹ Av 16 300 anställda i nystartsjobb i slutet av maj 2008 var en tredjedel födda utomlands. Av dessa var nästan två tredjedelar utomeuropeiska invandrare. För att ge fler personer möjligheten till instegsjobb genomfördes flera ändringar i regelverket den 1 juni 2008. Under juni och juli ökade antalet instegsjobb med 70 procent.² För att förstärka arbetslinjen ytterligare för nyanlända har Arbetsförmedlingen fått ett förtydligat ansvar för frågor som rör nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Dessutom har Arbetsförmedlingens resurser förstärkts för att säkerställa att nyanlända invandrare tidigt ska erbjudas en bedömning av tidigare yrkeserfarenheter. Vidare har regeringen uttalat en avsikt att genomföra en försöksverksamhet på Arbetsförmedlingen med kvalificerad rådgivning och stöd för nyanlända, s.k. etableringssamtal. Syftet med samtalen ska vara att påskynda nyanländas marknadsetablering. Etableringsplanen ska även kunna leda till en samsyn om var det är lämpligast för den enskilda individen att bosätta sig med hänsyn till var i landet det finns efterfrågan av den kompetens som den nyanlände har eller har tänkt skaffa sig.³

¹ Genom instegsjobben får arbetsgivaren ett bidrag på 75 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kr per dag. Instegsjobben syftar till att skapa nya möjligheter för nyanlända att så tidigt som möjligt få ett arbete efter det att uppehållstillstånd har beviljats. Instegsjobb innebär att nyanlända deltar i svenskundervisning samtidigt som de arbetar. (Arbetsförmedlingens faktablad för arbetssökande, juni 2008.) Nystartsjobb innebär att arbetsgivare får en ekonomisk ersättning som motsvarar arbetsgivareavgifterna. Stödet kan bl.a. utgå för utlänningar med uppehållstillstånd i Sverige och kan då utgå under de tre första åren från det att uppehållstillståndet beviljades. (Arbetsförmedlingens faktablad med information till arbetssökande, juli 2008).

² Regeringens skrivelse *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, Skr. 2008/09:24 s. 11.

³ Regeringens skrivelse *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*, Skr. 2008/09:24 s. 37f.

Vidare har det i betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58) lämnats ett förslag som syftar till att ge nyanlända sådan introduktion som ska stärka deras möjligheter att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär sysselsättning, kunskaper i svenska språket samt förutsättningar att bli delaktiga i samhällslivet. Utredningens förslag har ännu inte medfört några lagändringar.

För närvarande pågår även en utredning (dir. 2007:172) om mottagandet av asylsökande som bland annat syftar till att utforma asylmottagandet så att det främjar de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egenförsörjning både under tiden som asylansökan prövas och efter att uppehållstillstånd beviljats. Den s.k. Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18) ska redovisa sitt uppdrag den 29 februari 2009.

Utredningen utgår således från att nyanlända ska ha goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden för att därigenom skyndsamt kunna uppfylla ett försörjningskrav.

6 Den personkrets som ska omfattas av försörjningskravet

6.1 Ett försörjningskrav införs

Förslag: Ett försörjningskrav ska införas som huvudregel för att uppehållstillstånd på grund av anknytning till person ska beviljas en utlänning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL.

Som nämnts tidigare ska försörjningskravet utgöra ett villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer. Utredningens förslag innebär att försörjningskravet kopplas till bestämmelserna om uppehållstillstånd pga. anknytning till person i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtL. För att uppehållstillstånd ska beviljas anhöriga med stöd av någon av dessa bestämmelser ska anknytningspersonen uppfylla ett försörjningskrav.

Med hänsyn till att försörjningskravet bl.a. syftar till bättre möjligheter till en god integration är utgångspunkten enligt utredningsdirektiven att så många som möjligt bör omfattas av försörjningskravet. Utgångspunkten är alltså att ett försörjningskrav riktas mot samtliga som åberopas som anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtL.¹

¹ Enligt 12 kap. 18 § första stycket 3 UtL kan en utlänning beviljas uppehållstillstånd om det (vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som vunnit laga kraft) visar sig att utlänningen har rätt att stanna i landet, bl.a. på grund av anknytning till en person i Sverige. Om motsvarande regler om försörjningskrav skulle införas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 12 kap. 18 § UtL (som utredningen föreslår ska införas i 5 kap. UtL) är det troligt att ett försörjningskrav inte skulle få någon reell effekt. 12 kap. 18 § UtL ska enligt sin lydelse tillämpas restriktivt. Med hänsyn härtill anser utredningen att det saknas skäl att införa ett försörjningskrav i sådana fall.

6.2 Undantag från försörjningskravet

6.2.1 Svenska medborgare och övriga medborgare i EU, EES samt i Schweiz

Förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om anknytningspersonen är svensk medborgare eller medborgare i en EU-stat, en EES-stat eller i Schweiz.

En utgångspunkt för utredningen är att undantag ska göras från försörjningskravet om anknytningspersonen är en svensk medborgare. Detta innebär således att anhöriga till svenska medborgare kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL utan villkor av att den svenska medborgaren uppfyller försörjningskravet.

För anhöriga till medborgare i EU/EES och i Schweiz gäller som tidigare nämnts särskilda regler om uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd. Detta innebär att det inte finns något reellt behov av att uppställa ett försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL när anknytningspersonen är medborgare i en stat inom EU/EES eller i Schweiz. Till detta kommer att det skulle strida mot likabehandlingsprincipen inom EG-rätten att införa ett försörjningskrav för anhöriga till medborgare i andra EU-länder i och med att svenska medborgare ska undantas från försörjningskravet. Likabehandlingsprincipen förbjuder bl.a. varje form av diskriminering på grund av nationalitet inom EG-fördragets tillämpningsområde. EG-domstolen har tolkat principen som en allmän princip om likabehandling. Det råder alltså ett förbud mot att införa regler som omfattas av EG-fördragets tillämpningsområde som är generösare för svenska medborgare än för medborgare i andra EU-stater. Försörjningskravet ska därför inte gälla om anknytningspersonen är en EU-medborgare. Det är lämpligt att undantag även görs om anknytningspersonen är medborgare i någon av de övriga EES-staterna eller i Schweiz.

6.2.2 Barn som anknytningspersoner

Förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om anknytningspersonen är ett barn.

Utredningens utgångspunkt är att sökande som är anhöriga till barn ska beviljas uppehållstillstånd utan att barnet behöver uppfylla ett försörjningskrav. Med barn avses i utlänningslagen personer under 18 år (1 kap. 2 § UtlL). Förutom att den i lagen föreskrivna åldersgränsen är den svenska myndighetsåldern överensstämmer åldersgränsen även med den som gäller i de flesta västeuropeiska länder och den yttersta åldersgräns som gäller enligt Barnkonventionen (artikel 1).

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2007:5 slagit fast att det är de rådande förhållandena vid prövningstillfället som ska vara avgörande vid bedömningen av frågan om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas. Endast om anknytningspersonen är under 18 år när en ansökan om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL prövas ska hänsyn inte tas till försörjningskravet.

Det bör observeras att utredningens förslag inte medför några ändringar för när barn kan vara anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL.

6.2.3 Utlänningar som haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år

Förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om anknytningspersonen har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd under en sammanhängande tid av fyra år. Vid beräkningen av den fyraåriga vistelsetiden ska den period under vilken anknytningspersonen vistats i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd för bosättning tillgodoräknas.

En utgångspunkt för utredningen är att uppehållstillstånd för anhöriga till personer som haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år inte ska villkoras av ett försörjningskrav. Det ligger i utredningens uppdrag att pröva från vilken tidpunkt fyraårsperioden ska räknas vid olika former av uppehållstillstånd.

De huvudsakliga syftena med införande av ett försörjningskrav är att stärka drivkrafterna för arbete och därigenom främja en god integration. Utredningen anser därför att huvudregeln ska vara att anknytningspersonen ska ha ett arbete innan familjeåterförening kan ske. Det är emellertid rimligt att personer som under en längre tid inte lyckats skaffa sig ett arbete undantas från försörjningskravet. Ett försörjningskrav bör nämligen inte leda till den orimliga konsekvensen att familjer aldrig kan återförenas. Utredningen anser därför att det är lämpligt att anknytningspersoner som har vistats i landet med ett permanent uppehållstillstånd under en sammanhängande tid av fyra år ska undantas från försörjningskravet. Enligt utredningens förslag ska fyraårsfristen börja löpa från den dag då det permanenta uppehållstillståndet beviljades om den sökande befann sig i Sverige vid denna tidpunkt eller – om uppehållstillståndet beviljades när personen befann sig utomlands – från när han eller hon ska anses ha påbörjat sin vistelse i landet.

Vid beräkningen av den fyraåriga vistelsetiden är det rimligt att även medräkna den period anknytningspersonen vistats i Sverige med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för bosättning, förutsatt att anknytningspersonen vid prövningstillfället har beviljats ett permanent uppehållstillstånd. Detta innebär att personer som har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för bosättning (främst i samband med uppskjuten invandringsprövning) och som därefter beviljats ett permanent uppehållstillstånd ska undantas från försörjningskravet på motsvarande sätt som personer som beviljats ett permanent uppehållstillstånd vid det första beslutstillfället.

6.2.4 Flyktingar och kvotflyktingar

Förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting. Detsamma gäller om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd på den grunden att han eller hon tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

Utredningens utgångspunkt är att anknytningspersoner som är flyktingar ska undantas från försörjningskravet. Att undanta flyktingar från försörjningskravet innebär en reglering som inte står i strid

med familjeåterföreningsdirektivet.² Enligt detta direktiv får nämligen medlemsstaterna som huvudregel inte uppställa ett försörjningskrav som villkor för att make eller underåriga barn får återförenas med en flykting (artikel 12.1). I ingressen till direktivet sägs att situationen för flyktingar bör ges särskild uppmärksamhet med anledning av de skäl som tvingat dem att fly från sitt land och hindrar dem från att leva ett normalt familjeliv där. Även skyddsgrundsdirektivet medför en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en flyktings familj kan hållas samlad.³ Mot denna bakgrund anser utredningen att även den svenska lagstiftningen bör utformas på det sättet att flyktingar ska undantas från försörjningskravet.

Det kan dock noteras att det undantag från försörjningskravet som utredningen föreslår går längre än undantaget enligt familjeåterföreningsdirektivet. Utredningens förslag medför nämligen att vid samtliga fall av familjeåterförening (och således inte endast vid familjeåterförening med make och underåriga barn) ska anknytningspersoner som är flyktingar undantas.

Enligt 5 kap. 2 § UtlL ska uppehållstillstånd beviljas en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för den flyktingkvot som regeringen fastställt, s.k. kvotflyktingar. Resan till Sverige organiseras och betalas av staten genom Migrationsverket. En kvotflykting som har meddelats uppehållstillstånd i Sverige reser direkt till den kommun där han eller hon ska bosätta sig. Utredningen anser att det är rimligt att även kvotflyktingar undantas från försörjningskravet.

6.2.5 Vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt

Förslag: Försörjningskravet ska inte gälla om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt på den grunden att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller bestraffning enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL eller på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL.

² För utförligare redogörelse om familjeåterföreningsdirektivet, se ovan kap. 2.8.2.

³ Jfr artikel 23 och 24.1.

En utgångspunkt för utredningen är att anknytningspersoner som tillhör vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt inte ska omfattas av ett försörjningskrav vid anhöriginvandring. Som redan nämnts är en annan utgångspunkt att så många personer som möjligt ska omfattas av försörjningskravet.

Enligt 4 kap. 2 § UtlL avses med skyddsbehövande i övrigt en utlänning som – utan att vara flykting – befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon 1) känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 2) behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller 3) inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof. Motsvarande gäller för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.⁴

Som tidigare nämnts syftar ett försörjningskrav främst till att förbättra möjligheterna till en god integration, både för anknytningspersonen och för den anhörige som vill bosätta sig i Sverige. Utgångspunkten, som även överensstämmer med utredningsdirektiven, bör därför vara att så många anknytningspersoner som möjligt ska uppfylla försörjningskravet. Detta bör således även gälla skyddsbehövande i övrigt. Vissa skyddsbehövande i övrigt bör dock undantas från försörjningskravet. När det gäller frågan om vilka kategorier av skyddsbehövande i övrigt som ska omfattas respektive undantas från ett försörjningskrav anser utredningen att EG-rätten ska tjäna som en utgångspunkt.

Genom skyddsgrundsdirektivet har medlemsstaterna i EU enats om gemensamma kriterier för vilka utlänningar som ska beviljas status som flykting eller alternativt skyddsbehövande i syfte att tillförsäkra dessa personer ett särskilt skydd i samtliga medlemsstater. De alternativt skyddsbehövande (dvs. de skyddsbehövande som omfattas av skyddsgrundsdirektivet) garanteras i direktivet vissa rättigheter som liknar de som tillkommer flyktingar. Utredningen anser att alla som omfattas av skyddsgrundsdirektivet ska behandlas på samma sätt. De anknytningspersoner som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt på sådan grund som omfattas

⁴ Se ovan kap. 2.5 för utförligare redogörelse om nuvarande bestämmelser om skyddsbehövande i övrigt.

av skyddsgrundsdirektivet bör därför – i likhet med flyktingar – undantas från försörjningskravet.

När det gäller vilka skyddsbehövande i övrigt som anses omfattas av skyddsgrundsdirektivet ansluter sig utredningen till den bedömning som Skyddsgrundsutredningen har gjort. Som Skyddsgrundsutredningen framhållit omfattas inte samtliga som anses skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § UtL av skyddsgrundsdirektivet. De som är alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet, och som utredningen alltså anser ska undantas från försörjningskravet definieras i 4 kap. 2 § första stycket 1 och 2 i Skyddsgrundsutredningens lagförslag. Skyddsgrundsutredningens förslag till den först nämnda bestämmelsen motsvarar i princip den nuvarande regleringen i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtL. Däremot finns det inte någon bestämmelse i nu gällande utlänningslag som helt motsvarar 4 kap. 2 § första stycket 2 i Skyddsgrundsutredningens lagförslag. Den nuvarande bestämmelsen om skydd på grund av väpnad konflikt enligt första ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtL är mer omfattande än skyddsgrundsdirektivets närmast motsvarande bestämmelse (artikel 15 c) på så sätt att vissa anses skyddsbehövande i övrigt enligt denna punkt i UtL men inte alternativt skyddsbehövande enligt direktivet. Bestämmelserna om skydd på grund av andra svåra motsättningar enligt andra ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 samt på grund av en miljökatastrof enligt tredje punkten UtL saknar helt motsvarighet i skyddsgrundsdirektivet.

För att säkerställa att samtliga alternativt skyddsbehövande undantas från försörjningskravet ska anknytningspersoner som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt för att de känt välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 UtL eller för att de ansetts skyddsbehövande på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtL undantas från försörjningskravet.

6.2.6 Synnerliga skäl för undantag

Förslag: Om det finns synnerliga skäl får försörjningskravet helt eller delvis efterges.

Förutom i de fall som nämnts ovan – då anknytningspersonen ska undantas från försörjningskravet – kan det finnas situationer då det vore orimligt att uppställa ett försörjningskrav. Enligt utredningens förslag ska det därför vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet om det finns synnerliga skäl. Det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om det finns skäl att göra undantag. Vid denna prövning ska samtliga omständigheter beaktas. Synnerliga skäl att göra undantag från försörjningskravet kan exempelvis föreligga om anknytningspersonen har en mer långvarig nedsättning av arbetsförmågan på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och därför inte kan förväntas försörja sig genom egna medel.

Barn som sökande

Vissa intresseorganisationer som utredningen har varit i kontakt med har ansett att undantag från försörjningskravet bör göras i samtliga fall där ett barn är inblandat. Detta skulle innebära att ett försörjningskrav inte skulle gälla när en utländsk förälder ansöker om tillstånd för att bosätta sig här i landet hos sitt barn och den andra föräldern. Det skulle även innebära att ett försörjningskrav inte skulle gälla om ett barn och den ena föräldern ansöker om uppehållstillstånd för att förenas med den andre föräldern eller en person som barnets förälder har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med.

Som nämnts i kapitel 2 uppställer varken Europakonventionen eller Barnkonventionen något hinder mot införandet av ett försörjningskrav. Det finns inte heller något generellt undantag med hänsyn till barn i de länder som tillämpar ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring och vars lagstiftning utredningen undersökt. Enligt Barnkonventionen ska barnets bästa alltid komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. I Sverige har invandringen på olika sätt varit reglerad under en lång tid. Under de senaste åren har Sverige haft en förhållandevis stor nettoinvandring. Även om detta gynnar Sverige ställer det ökade krav på samhället och på de

nyanlända att klara en god integration under så kort tid som möjligt. Som tidigare nämnts har det konstaterats att nyanlända barn farit illa av att inte ha en trygg och lämplig bostad vid ankomsten till Sverige. Om undantag från försörjningskravet görs innebär det att det inte säkerställs att barn som anhöriginvandrar till Sverige får tillgång till en lämplig bostad vid ankomsten. Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte kategoriskt kan sägas att det alltid är förenligt med barnets bästa att göra undantag från försörjningskravet i samtliga fall av anhöriginvandring som på något sätt berör ett barn.

I alla fall enligt utlänningslagen som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt till barnets bästa i övrigt kräver (1 kap. 10 § UtlL). I samband med införandet av denna portalparagraf om barn framhöll regeringen att hänsyn till barns bästa redan togs i utlänningsärendena och att en huvudprincip sedan lång tid tillbaka var att barn inte skulle behöva leva åtskilda från sina föräldrar. Regeringen påpekade att barnets bästa skulle vägas mot andra samhällsintressen och uttalade vidare: "Utan att barnets bästa generellt tar över samhällsintresset att reglera invandringen får införandet av en portalbestämmelse om barnets bästa i utlänningslagen ändå en stark och reell innebörd". Regeringen ansåg även att prövningen av barnets bästa inte i förhållande till utlänningslagstiftningen fick ges en så långt gående innebörd att det nästan blev ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn. Vidare tog regeringen avstånd från den etnocentriska syn som innebär att barn närmast regelmässigt antas ha det bäst i Sverige, oavsett språklig, kulturell och nationell bakgrund och tillhörighet.⁵

Även utredningen ansluter sig till förarbetsuttalandena om att det inte är riktigt att ett barn närmast regelmässigt kan antas ha det bättre i Sverige än i ett annat land. Utredningen anser således inte att det alltid är förenligt med ett barns bästa att bo hos t.ex. en förälder i Sverige jämfört med att bo hos den andra föräldern i en van hemmiljö. Det kan dock finnas fall då hänsynen till ett barn medför att det finns skäl att bevilja uppehållstillstånd utan hinder av ett försörjningskrav. Vid bedömningen av om undantag ska göras med hänsyn till ett barn kan principen om barnets bästa innebära att omständigheter hänförliga till barnet inte behöver ha samma allvar och tyngd som krävs för en vuxen person. Utredningen anser dock att portalparagrafen om barnets bästa i 1 kap. 10 § UtlL, som

⁵ Prop. 1996/97:25 s. 246–249.

ska tillämpas vid samtliga ärenden enligt utlänningslagstiftningen som rör barn, är tillräcklig och att det därför saknas skäl att införa ytterligare en uttrycklig bestämmelse om barnets bästa i utredningens författningsförslag.

Ett exempel på när det kan finnas skäl att meddela undantag från försörjningskravet med hänsyn till ett barns intresse är när ett barn i sitt hemland inte har någon vårdnadshavare eller annat ordnat omhändertagande inom familjeliknande förhållanden som barnet känner sig trygg med och därför önskar bosätta sig hos en här i landet boende släkting.

Undantag från försörjningskravet kan meddelas helt eller delvis

Undantag kan göras både med tanke på anknytningspersonen (t.ex. på grund av att han eller hon är arbetsoförmögen) eller till den sökande (t.ex. av hänsyn till ett barns bästa). I de fall en anknytningsperson är delvis arbetsoförmögen kan det finnas skäl att delvis meddela undantag från försörjningskravet. Exempelvis kan det finnas skäl att efterge försörjningskravet till hälften för en anknytningsperson som är långvarigt arbetsoförmögen med 50 procent. Det kan även finnas situationer då det är rimligt med hänsyn till ett barn att uppställa krav på att anknytningspersonen har lämplig bostad, medan kravet på anknytningspersonens försörjningsförmåga bör efterges. Det bör lämnas till de rättstillämpande myndigheterna att i varje enskilt fall avgöra om undantag från försörjningskravet bör meddelas helt eller delvis.

7 Försörjningskravets innebörd

7.1 Bakgrund

Utredningens utgångspunkt är att försörjningen anses tryggad om det finns tillgång till regelbundna försörjningsmedel, såsom t.ex. lön från heltidsarbete, som tillgodoser livsuppehållet för anknytningspersonen. Dessutom ska det finnas lämplig bostad för anknytningspersonen och för hans eller hennes anhöriga. Bostadskravet bör utformas på ett sätt som inte är orimligt restriktivt. En annan utgångspunkt ska vara att försörjningsförmågan endast ska prövas vid ansökningstillfället.

När det gäller försörjningskravets utformning bör syftet med ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring beaktas. Försörjningskravet syftar bl.a. till att stärka drivkrafterna för arbete, skapa incitament för enskilda att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder och leda till en god integration. Försörjningskravet bör således utformas på sådant sätt att dessa syften kan uppnås.

Vid utformningen av försörjningskravet är det även naturligt att beakta villkoren för försörjningskrav enligt familjeåterföreningsdirektivet. Av intresse är dessutom gällande regler om försörjningsförmåga som villkor för att medborgare i EU/EES och i Schweiz ska ha uppehållsrätt respektive beviljas uppehållstillstånd samt regelverket i 5 a kap. UtlL, som bygger på direktivet om varaktigt bosatta. I 5 a kap. UtlL uppställs ett försörjningskrav som villkor för att en tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Försörjningskrav för medborgare i EU/EES och i Schweiz

Beträffande medborgare inom EU/EES och i Schweiz finns särskilda regler om uppehållsrätt respektive uppehållstillstånd (se 3 a kap. UtL och 4 kap. 9 § UtL och ovan kap. 2.2.2). Det finns inte något uttalat försörjningskrav för personer som är förvärvsaktiva som anställda, egna företagare eller tillfälliga tjänsteutövare. För att ha uppehållsrätt eller beviljas uppehållstillstånd i Sverige krävs dock att de är yrkesverksamma exempelvis som arbetstagare eller egna företagare. Det finns emellertid inget krav på att de ska ha t.ex. en viss minsta inkomst eller vissa intäkter från en rörelse. Det åligger däremot bl.a. studerande och andra icke ekonomiskt aktiva att visa sin försörjningsförmåga, för att de ska ha uppehållsrätt eller beviljas uppehållstillstånd. Av 3 a kap. 3 § första stycket 4 UtL framgår exempelvis att en EU/EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige.

En EU/EES-medborgare har uppehållsrätt endast under den tid han eller hon uppfyller förutsättningarna för sådan rätt. Det görs således inte någon prövning av om han eller hon framöver kommer att uppfylla kriterierna för uppehållsrätt.

Försörjningskrav för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare

I direktivet om varaktigt bosatta finns bestämmelser om försörjningskrav i artiklarna 5, 15 och 16. Artikel 5 tar sikte på när en tredjelandsmedborgare som bor i Sverige önskar att få ställning som varaktigt bosatt här i landet. Artiklarna 15–16 behandlar när varaktigt bosatta i en annan EU-stat önskar bosätta sig i Sverige.

För att en tredjelandsmedborgare ska kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt i Sverige uppställs ett krav på att den sökande styrker att han eller hon för egen räkning och för de familjemedlemmar gentemot vilka den sökande har försörjningsansvar förfogar över bl.a. ”stabila och regelbundna försörjningsmedel” som är tillräckliga att försörja sökanden och (i förkommande fall) också familjemedlemmar utan att systemet för socialt bistånd i landet behöver tas i anspråk (artikel 5.1 a). I 5 a kap. 2 § UtL uttrycks detta som att tredjelandsmedborgaren – som villkor för att beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige – ska kunna försörja sig och

sin familj fullt ut med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda.

Vid bedömningen av om en tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige görs en prövning av försörjningsförmågan vid ansökningstillfället. Bostadskravet anses uppfyllt om det finns utrymme att bekosta en bostad som är tillräcklig för den sökande och hans eller hennes familjemedlemmar. Om en person som har beviljats ställning som varaktigt bosatt därefter inte uppfyller försörjningsvillkoren kan ställningen inte återkallas eller på annat sätt gå förlorad därför att kravet på försörjningsförmåga inte längre är uppfyllt. Medan prövningen av om en EU/EES-medborgare uppfyller försörjningsförmågan avser att utröna om medborgaren vid det aktuella tillfället har tillräckliga tillgångar måste prövningen beträffande tredjelandsmedborgaren även inbegripa en prövning av den långsiktiga försörjningsförmågan.¹

För en tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige enligt 5 a kap. UtL är utgångspunkten enligt 2 § att den sökande ska kunna försörja sig själv och sina familjemedlemmar. Av förarbetena till lagbestämmelserna framgår dock att man vid bedömningen av försörjningsförmågan inte bör se endast till försörjningsförmågan hos den som ansöker om ställning som varaktigt bosatt utan att man även bör beakta den anhöriges ekonomiska förmåga. Det ska således inte vara ett oeftergivligt krav för att få ställning som varaktigt bosatt att den sökande måste visa på förmåga att kunna försörja både sig själv och familjemedlemmen, om den sist nämnde har sådan förmåga.²

Försörjningskrav enligt familjeåterföreningsdirektivet

Enligt artikel 7.1 i familjeåterföreningsdirektivet får medlemsstaterna som villkor för familjeåterförening kräva bevis bl.a. för att anknytningspersonen har stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna ska bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet och får beakta nivån på minimilöner och pensioner samt antalet familjemedlemmar.

¹ Jfr. prop. 2005/06:77 s. 191.

² SOU 2005:15 s. 183 och prop. 2005/06:77 s. 143.

Enligt direktivet får medlemsstaterna även kräva bevis för att anknytningspersonen har en bostad som anses normal för en familj av jämförbar storlek i samma område och som uppfyller medlemsstatens gällande allmänna bestämmelser om säkerhet och sanitära förhållanden. Försörjningskravet enligt familjeåterföreningsdirektivet riktar sig alltså mot anknytningspersonen. (För utförligare redogörelse om försörjningskravet enligt familjeåterföreningsdirektivet, se ovan kap. 2.8.2).

7.2 Kravet på regelbundna försörjningsmedel

Bedömning: För att en anknytningsperson ska anses ha tillräckliga försörjningsmedel ska han eller hon ha regelbundna ekonomiska medel som räcker för att klara sitt eget livsuppehälle samt kostnad för egen bostad. Inkomsterna ska i normalfallet vara arbetsrelaterade. Nivån på anknytningspersonens försörjningsförmåga ska anknyta till förbehållsbeloppen vid utmätning av lön, som för närvarande uppgår till 4 374 kr per månad, samt erforderliga medel som täcker kostnaden för en egen bostad.

7.2.1 Anknytningspersonen ska klara sitt eget livsuppehälle

En utgångspunkt enligt utredningsdirektiven är att försörjningskravet är uppfyllt om det finns regelbundna inkomster som tillgodoser livsuppehållet för *anknytningspersonen*. Det försörjningskrav som utredningen föreslår innebär ett krav på att anknytningspersonen ska klara sin egen försörjning, men inte att han eller hon ska försörja sina familjemedlemmar. Det kan därför sägas att det snarare är fråga om ett krav om egen försörjning i stället för ett försörjningskrav med innebörd att en person ska svara för någon annans försörjning. Utredningens försörjningskrav skiljer sig på detta sätt från både det försörjningskrav som uppställs enligt gällande svensk rätt som villkor för att tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatta här i landet (se 5 a kap. UtL) och från det försörjningskrav som föreskrivs i familjeåterföreningsdirektivet (artikel 7.1). Det skiljer sig även från reglerna i 3 a kap. UtL om att studerande och andra icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare ska ha tillräckliga tillgångar för sin och sina familje-

medlemmars försörjning. Innebörden av dessa försörjningskrav är – som framgått av tidigare redogörelse – att anknytningspersonen ska försörja sig själv och, i förekommande fall, sina familjemedlemmar. Det kan således konstateras att det försörjningskrav som utredningen föreslår är mindre omfattande än de försörjningskrav som gäller för att tredjelandsmedborgare ska kunna få ställning som varaktigt bosatta liksom för icke ekonomiskt aktiva EU/EES-medborgare. Det är även mindre omfattande än familjeåterföreningsdirektivets försörjningskrav.

Utredningen har övervägt om det vid prövningen av om anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav även bör tas hänsyn till den anhöriges (sökandens) inkomster förutom anknytningspersonens egen försörjningsförmåga. Om försörjningskravet skulle ha inneburit att anknytningspersonen skulle försörja sina anhöriga skulle det vara rimligt att – i likhet med vad som gäller enligt 5 a kap. UtL för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare – anse att försörjningskravet för en anknytningsperson minskar med motsvarande mån som en make eller sambo som själv har ekonomisk förmåga. Eftersom det försörjningskrav som utredningen föreslår endast ställer krav på att anknytningspersonen ska klara sin egen försörjning saknas det dock skäl att även beakta den anhörigas försörjningsförmåga. Vidare anser utredningen att försörjningskravet inte skulle öka drivkrafterna till arbete och egenförsörjning om andra än anknytningspersonens egna inkomster kunde beaktas vid prövningen av om anknytningspersonen klarar sitt eget livsuppehälle. Det kan snarare antas att de bakomliggande ändamålen med ett försörjningskrav skulle motverkas om hänsyn togs även till en makes eller sambos inkomster vid prövningen av försörjningskravet. Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att det endast ska vara anknytningspersonens försörjningsförmåga som ska bedömas vid prövningen av om det finns tillräckliga medel för anknytningspersonens livsuppehälle.

7.2.2 Vilka inkomster ska räknas som regelbundna försörjningsmedel?

När det gäller bedömningen av vilka typer av inkomster som bör godtas vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga kan viss vägledning hämtas från det försörjningskrav som gäller

enligt 5 a kap. UtL som villkor för att en tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

I linje med att försörjningskravet ska skapa incitament för arbete ska en anknytningsperson i arbetsför ålder i första hand ha inkomster från eget arbete; anställning eller företagande.

Med hänsyn till att prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga endast prövas vid ansökningstillfället ska en bedömning göras av att han eller hon har en långsiktig försörjningsförmåga. Detta överensstämmer även med att utgångspunkten är att försörjningsförmågan endast ska prövas vid ansökningstillfället.

Det är dessutom av intresse att utreda om några (och i så fall vilka) andra inkomster än arbetsinkomster bör godtas vid bedömningen av försörjningsförmågan.

Socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring

Den svenska socialförsäkringen är en allmän och obligatorisk försäkring. Den omfattar alla som är bosatta eller arbetar i Sverige. I socialförsäkringslagen (1999:799), SofL, skiljer man mellan bosättningsbaserade förmåner respektive arbetsbaserade förmåner, 1 kap. 1 § andra stycket SofL. De bosättningsbaserade förmånerna avser garantibelopp och bidrag. Dit hör förmåner såsom föräldrapenning på lägstanivå och grundnivå³ samt barnbidrag, bostadsbidrag och bostadstillägg till pensionärer, underhållsstöd och äldre försörjningsstöd.⁴ Alla som bor i Sverige omfattas av de bosättningsbaserade förmånerna. En person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. Den som kommer till Sverige och kan antas komma att vistas här under längre tid än ett år ska, om inte synnerliga skäl talar emot det, anses vara bosatt här enligt SofL.⁵ För personer som enligt utlänningslagen behöver uppehållstillstånd i Sverige, kan bosättningsbaserade förmåner tidigast lämnas från och med den dag då ett sådant tillstånd har beviljats.⁶

De arbetsbaserade förmånerna syftar till att kompensera inkomstförlust. Till dessa hör t.ex. sjukpenning, havandeskapspenning, föräldrapenning över lägstanivå, inkomstrelaterad sjukersättning och aktivitetsersättning, inkomstgrundad ålderspension och arbets-

³ 3 kap. 1 § SofL.

⁴ 3 kap. 2 § SofL.

⁵ 2 kap. 1 § andra stycket SofL.

⁶ 3 kap. 3 § SofL.

skadeförsäkring.⁷ Den som arbetar i Sverige är, oberoende av bosättning, omfattad av de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna. Den som enligt utlänningslagen behöver ha arbetstillstånd i Sverige har rätt till arbetsbaserade förmåner (med undantag för arbetsskadeersättning) först då ett sådant tillstånd har beviljats.⁸

En person som omfattas av svensk lagstiftning enligt reglerna i EG-förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen är försäkrad för samtliga ersättningar som omfattas av EG-förordningen. Detta gäller oavsett om det rör sig om bosättnings- eller arbetsbaserade förmåner enligt socialförsäkringslagen. Enligt EG-förordningen (EG) nr 859/2003 är den nyss nämnda förordningen under vissa förutsättningar tillämplig också på tredjelandsmedborgare.

Arbetslöshetsförsäkringen består av en allmän grundförsäkring och en frivillig inkomstbortfallsförsäkring.⁹ För att ha rätt till arbetslöshetsersättning (såväl grundförsäkring som inkomstbortfallsförsäkring) krävs att den sökande uppfyllt ett arbetsvillkor. I korthet innebär arbetsvillkoret att den sökande måste ha arbetat (i viss omfattning) i minst sex månader av de tolv månader som ligger närmast före arbetslösheten.¹⁰ För att erhålla arbetslöshetsersättning krävs dessutom att den sökande uppfyller vissa grundvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.¹¹ För att erhålla inkomstbortfallsförsäkring krävs utöver att den sökande uppfyllt arbetsvillkoret och grundvillkoren även att den sökande varit medlem i eller anslutit sig till en arbetslöshetskassa under en sammanhängande tid av tolv månader.

Äldreförsörjningsstöd utgår till personer över 65 år som är bosatta i Sverige och står utan annan försörjning. Äldreförsörjningsstöd utges

⁷ 3 kap. 4–5 §§ SofL.

⁸ 3 kap. 11 § SofL.

⁹ 4 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁰ För att uppfylla arbetsvillkoret ska den sökande under ramtiden av tolv månader ha arbetat minst sex månader och minst 80 timmar i varje kalendermånad, eller inom ramtiden ha arbetat minst 480 timmar under sex sammanhängande kalendermånader och minst 50 timmar i var och en av månaderna.

¹¹ Enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innebär grundvillkoren att den sökande ska 1) vara arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan, 2) vara beredd att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken han eller hon inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan, 3) vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga Arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, 4) medverka till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga Arbetsförmedlingen, och 5) aktivt söka ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

till personer som inte kan få sina försörjningsbehov tillgodosedda inom pensionssystemet, t.ex. på grund av att de inte har bott tillräckligt länge i Sverige. Äldreförsörjningsstödet garanterar personer som är bosatta i Sverige och är över 65 år eller äldre en viss lägsta levnadsnivå.

Ekonomiskt bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Bistånd enligt socialtjänstlagen är ett komplement till de generellt riktade ekonomiska stödsystemen för människor som av olika skäl är i behov av särskilt stöd. I lagen finns inga krav på bosättning eller uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för alla som vistas inom kommunens gränser, oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan bedömningen av vilket bistånd som ska ges vara beroende av vistelsens art. När det gäller dem som inte har rätt att vistas i Sverige kan socialnämnden fullgöra sin skyldighet att utge bistånd genom att betala en biståndssökandes resa till hemlandet. Bistånd enligt socialtjänstlagen är samhällets yttersta skyddsnät och utbetalas först efter att alla andra utvägar är uttömda. Det är ett individuellt behovsprövat stöd där hushållets gemensamma inkomster och utgifter ligger till grund för bedömningen av om bistånd skall utgå.

Slutsatser

Med utgångspunkt i försörjningskravets syfte är det i första hand inkomster från arbete och andra arbetsrelaterade ersättningar som utgör godtagbara försörjningskällor vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga. Även andra typer av försörjningskällor, t.ex. vissa typer av pensioner och äldreförsörjningsstöd, kan godtas.

Med regelbundna försörjningsmedel avses således i första hand arbetsinkomster. I likhet med vad som gäller beträffande försörjningskravet för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare anser utredningen att arbetsinkomsterna bör vara av viss varaktighet och inte

endast sporadiska från tillfälliga korttidsanställningar. Arbetsinkomster från tillsvidareanställning eller liknande anställning eller överskott från eget arbete av mer varaktig karaktär tyder i sig på en god etablering på arbetsmarknaden. En tillsvidareanställning på heltid som genererar inkomster av viss storlek är därför en omständighet som bör medföra att försörjningsförmågan anses uppfylld. Om lönen är låg eller på gränsen till vad som kan godtas bör viss hänsyn tas till en eventuell framtida löneökning.

Utredningen anser även att det är rimligt att inkomster från tidsbegränsade anställningar och från olika typer av deltidsarbeten räknas med vid bedömningen av en anknytningspersons försörjningsförmåga. Att beakta inkomster från andra anställningar än tillsvidare- och heltidsanställningar ligger i linje med att försörjningskravet ska utgöra ett incitament för arbete och egenförsörjning. När det gäller inkomster från andra arbeten än tillsvidareanställningar under heltid måste det dock göras en bedömning av inkomsternas varaktighet i varje enskilt fall. Vid tidsbegränsade anställningar kan det vid denna bedömning beaktas om det finns någorlunda säkra garantier för att anställningsförhållandet kommer att förnyas eller kan leda till en annan anställning. En särskild form av tillsvidareanställning som förekommer är timanställning vid behov. Vid sådana anställningar kan det vara särskilt svårt att bedöma vilka inkomster som är regelbundna och varaktiga. Om en anknytningsperson har flera mindre omfattande arbeten parallellt bör samtliga arbeten beaktas. Hänsyn bör tas till om det arbetet kan förväntas leda till arbete i större omfattning. Om anknytningspersonen tidigare har klarat sin försörjning genom inkomster från motsvarande anställningar kan det tillmätas betydelse vid bedömningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga.

Eftersom utgångspunkten är att en anknytningsperson har tillräcklig försörjningsförmåga om han eller hon klarar sitt eget livsuppehälle och bostadskostnad kan det generellt sägas att arbetets omfattning (hel eller deltid) har mindre betydelse än om arbetet inbringar tillräckliga inkomster.

Egna företagares försörjningsförmåga är i regel svårare att bedöma än arbetstagares, särskilt om rörelsen nyligen startats. Prognoser om storleken på det överskott en näringsverksamhet kan ge är svåra att göra. Är däremot rörelsen etablerad sedan lång tid tillbaka eller hör hemma i en framgångsrik bransch är prognosen lättare att göra. Även här bör ledning kunna hämtas från det försörjningskrav som gäller för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare.

En särskild fråga är om andra typer av inkomster än från arbete, t.ex. socialförsäkringar och andra ekonomiska ersättningar, bör räknas som inkomst vid bedömningen av om en anknytningsperson har tillräcklig försörjningsförmåga för att uppfylla försörjningskravet. Alla som arbetar i Sverige är omfattade av den arbetsbaserade socialförsäkringen. För att en person ska kunna ha rätt till en inkomstrelaterad kontantersättning krävs att personen i fråga har eller har haft en viss anknytning till arbetsmarknaden. Detsamma gäller för arbetslöshetsförsäkringen. Med hänsyn härtill och till att försörjningskravet syftar till ökat incitament för arbete och egenförsörjning anser utredningen att det är rimligt att arbetsrelaterade ersättningar godtas som försörjningskälla vid prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga. Exempel på sådana ersättningar är inkomstrelaterad sjukpenning, arbetslöshetsersättning samt inkomstrelaterat aktivitetsstöd. Anknytningspersoner som uppbär sådana inkomstrelaterade ersättningar bör alltså anses ha en sådan anknytning till arbetsmarknaden som medför att de uppfyller det integrationsfrämjande syftet med arbetsmarknadsetablering. Vid bedömningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga måste dock även en prövning av inkomsternas nivå göras, se nedan kap. 7.2.3. Detsamma ska gälla om anknytningspersonen uppbär pension eller andra regelbundna inkomstrelaterade kontantförmåner från utlandet.

Utredningen anser även att det är rimligt att äldreförsörjningsstöd kan godtas som inkomst.

En särskild fråga är om studiemedel ska anses vara en godtagbar försörjningskälla. Utredningen anser att så normalt inte bör vara fallet. Att generellt godta studiemedel skulle kunna öppna upp för ett kringgående av försörjningskravet, men å andra sidan skulle ett absolut förbud också kunna leda till ett orimligt resultat och bl.a. ett försvårande av utnyttjande av hög kompetens.

Utredningen anser vidare att det är rimligt att säker avkastning från förmögenhetstillgångar, t.ex. från värdepapper eller fastigheter av viss volym, bör godtas som försörjningskälla, även om innehav av sådana inkomster inte i sig leder till att syftet med försörjningskravet uppnås. Det vore nämligen orimligt att kräva att en person som kan försörja sig på förmögenhetstillgångar skulle vara tvungen att ha andra arbetsrelaterade inkomster för att uppfylla ett försörjningskrav. Avkastning från förmögenhetstillgångar beaktas även vid prövningen av om en tredjelandsmedborgare har tillräcklig försörj-

ningsförmåga för att hon eller han ska beviljas ställning som varaktigt bosatt enligt 5 a kap. UtIL.¹²

När det gäller vilket underlag som bör krävas att anknytningspersonen eller den sökande ska presentera för att visa att anknytningspersonen har tillräcklig försörjningsförmåga kan ledning hämtas från det försörjningskrav som gäller som villkor för att tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatta i 5 a kap. UtIL. Exempel på dokumentation som kan visa anknytningspersonens försörjningsförmåga är för arbetstagare anställningsbevis eller skattedeklaration och för egna företagare F-skattsedel, registreringsbevis för rörelse eller hyreskontrakt för rörelselokal. Vidare kan dokumentation som visar kontanta medel eller intyg om banktillgodohavanden utgöra underlag som visar att anknytningspersonen har tillräckliga medel att klara sin egen försörjning inklusive egen boendekostnad. Bedömningen av inkomster från en anställning kan även behöva baseras på ett underlag som visar att arbetsgivaren har sådan omsättning att det finns utrymme för en sådan anställning.

7.2.3 Nivån på försörjningsförmågan

Oavsett på vilket sätt anknytningspersonen avser att försörja sig måste garantier finnas för att försörjningsförmågan har en viss minsta nivå för att han eller hon ska anses klara sitt eget livsuppehälle och kostnad för egen bostad. I familjeåterföreningsdirektivet och i direktivet för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare uttrycks nivån på försörjningsförmågan som att det ska finnas stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja anknytningspersonen utan hjälp från systemet för socialt bistånd.

En person som uppbär behovsprövat försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (ekonomiskt bistånd) klarar inte sin försörjning. Mot denna bakgrund bör det avgörande för bedömningen av försörjningsförmågan vara om anknytningspersonen har sådana regelbundna inkomster att han eller hon inte behöver ta i anspråk ekonomiskt bistånd. Det blir således i första hand fråga om att göra en prognos av om anknytningspersonen kommer att vara i behov av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

¹² Prop. 2005/06:77 s. 171.

Även rätten till bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag och enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. förutsätter en prövning av den enskildes ekonomiska förmåga. Bostadsbidraget har emellertid i dag såväl bostadspolitiska som familjepolitiska syften. Bidragets uppgift är att ge ekonomiskt svaga hushåll möjligheter att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder. Det är vidare en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer i tider av stor försörjningsbörda.¹³ (Bostadsbidrag är dessutom ganska vanligt förekommande bland barnfamiljer. Enligt budgetpropositionen för år 2009 fick cirka 19 procent av landets drygt en miljon hushåll med barn bostadsbidrag någon gång under år 2007.¹⁴ Nästan en femtedel av barnfamiljerna uppbar således bostadsbidrag.) Även systemet för bostadstillägg till pensionärer syftar till att tillgodose behovet av en tillfredsställande bostad. Bostadstillägget för pensionärer utgör en del av det allmänna pensionssystemet.

När det gäller anknytningspersonens förmåga att bekosta en egen bostad bör, med hänsyn till vad som ovan sagts om syftet med bostadsbidrag, en viss avvägning göras där hänsyn tas till om ekonomisk förmåga att bidra till bostadskostnaden helt eller nästan helt saknas. Detta kan vara ett tecken på att anknytningspersonens inkomster är för låga för att försörjningskravet ska anses uppfyllt. Den omständigheten att bostadsbidrag utbetalas till anknytningspersonen, t.ex. för att han eller hon har barn som bor i bostaden, ska dock inte ensam vara en faktor som medför att anknytningspersonen inte uppfyller försörjningskravet. Att bostadsbidrag lämnas ska således inte utesluta att anknytningspersonen anses ha förmåga att betala sina egna bostadskostnader. Detta överensstämmer även med det försörjningskrav som gäller som villkor för att tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatta i Sverige.¹⁵

Utredningen anser således att försörjningsförmågan ska bedömas med utgångspunkt i behovet av att ta i anspråk ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Det finns redan nu normer utarbetade i författning som hänför sig till sättet att beräkna storleken av ett medelsbehov för att täcka löpande utgifter för det dagliga livsuppehållet och bostadskostnaden.

¹³ Prop. 1995/96:186, s. 19.

¹⁴ Prop. 2008/09:1, Utgiftsområde 12, s. 25.

¹⁵ Prop. 2005/06:77 s. 146..

Den som enligt 4 kap. 3 § SoL inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till ekonomiskt bistånd. Enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 SoL utgår ekonomiskt bistånd för skäligena kostnader för livsmedel, kläder, skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa, hygien, dagstidning, telefon och TV-avgift. Enligt andra stycket samma bestämmelse bestäms beloppen enligt punkten 1 med ledning av en riksnorm, som återfinns i 2 kap. socialtjänstförordningen (2001:937). Enligt riksnormen för år 2008 beräknas t.ex. en ensamstående vuxen behöva 2 700 kr och samboende 4 870 kr för personliga kostnader samt 850 kr respektive 950 kr för gemensamma hushållskostnader, allt per månad. Belopp för personliga kostnader för år 2009 har fastställts till 2 800 för en ensamstående vuxen, 5 060 kr för samboende, 880 kr respektive 990 kr för gemensamma hushållskostnader. Riksnormen för år 2009 för försörjningsstöd för en ensamstående uppgår således till 3 680 kr/månad (2 800 + 880 kr). Enligt 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL kan försörjningsstöd även lämnas för skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, medlemskap i arbetslöshetskassa och fackförening. Dessa kostnader, liksom kostnader för t.ex. läkar- eller tandvård eller glasögon, omfattas dock inte av schablonbeloppen enligt riksnormen. Skälig kostnad för exempelvis boende beräknas i stället för sig, enligt en individuell prövning där den faktiska kostnaden och vad en låginkomsttagare normalt kan kosta på sig är faktorer av betydelse. Hänsyn tas också till kostnadsläget på bostadsorten.

I 7 kap. 5 § utsökningsbalken finns bestämmelser om att gäldenären får tillgodoräkna sig ett förbehållsbelopp för att täcka vanliga levnadskostnader samt ett särskilt belopp för bostadskostnad vid utmätning i lön. Beloppet, som bestäms med ledning av ett normalbelopp av Kronofogdemyndigheten, är för år 2008 för en ensamstående gäldenär 4 374 kr, för sammanlevande makar och därmed jämställda 7 226 kr, för varje barn till och med det kalenderår då barnet fyller sex år 2 321 kr och för tid därefter 2 671 kr, allt per månad. Normalbeloppen omfattar alla vanliga levnadskostnader utom bostadskostnaden. Med levnadskostnader avses här utgifter för kost, kläder, tvätt, hygien, gas, hushållsel, telefon, TV-avgifter, försäkringsavgifter, fackföreningsavgifter och andra medlemsavgifter samt mindre utgifter för tillfälliga behov. Om skäl föreligger kan Kronofogdemyndigheten göra avvikelser från normalbeloppen. Tillägg till normalbeloppet kan t.ex. göras för kostnad till följd av sjukdom. Den faktiska bostadskostnaden är utgångspunkten vid

beräkning av förbehållsbeloppet, dock med avdrag för eventuellt förekommande bostadstillägg och bostadsbidrag. Beträffande egen bostadsfastighet beaktas räntekostnader och nödvändiga driftkostnader medan amortering på bostadslån beaktas i skälig omfattning. För bostadsrättslägenhet anses i princip månadsavgiften vara bostadskostnad, dock att vid lån till insatsen räntekostnader och skälig amortering beaktas om lägenheten pantförskrivits för lånet. Om bostadskostnaden inte är känd, kan Kronofogdemyndigheten med ledning av kostnadsläget på orten beräkna kostnaden för en bostad av skälig storlek för gäldenären.¹⁶

När det gäller vilken nivå som är lämplig för att försörjningskravet ska anses uppfyllt anser utredningen mot bakgrund av de bakomliggande syftena med ett försörjningskrav (bl.a. att skapa incitament för arbete, egenförsörjning och integration) att anknytningspersonen ska ha integrerats i samhället på ett sådant sätt att han eller hon kan försörja sig själv mera varaktigt. Detta överensstämmer även med att prövningen av försörjningsförmågan endast sker vid ansökningstillfället och med den nivån på det försörjningskrav som gäller enligt 5 a kap. UtlL som villkor för att tredjelandsmedborgare ska beviljas ställning som varaktigt bosatta i Sverige.¹⁷ Försörjningskravet bör därför utformas med utgångspunkt i en mer varaktig försörjning. Försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen tar sikte på försörjningsbehov av tillfällig art. Nivån på försörjningskravet bör snarare anknyta till förbehållsbeloppen vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken. Detta innebär konkret att anknytningspersonen måste ha disponibla medel av sådan omfattning som motsvarar förbehållsbeloppet för en ensamstående och ett särskilt förbehåll för bostadskostnaden enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken.

¹⁶ 7 kap. 4 § utsökningsförordningen (1981:981), jfr Kronofogdemyndighets allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under 2008 [KFM A 2007:1] och Kronofogdemyndighetens föreskrifter om bestämmande av förbehållsbeloppet vid utmätning av lön m.m. under år 2008 [KFMFS 2007:2]).

¹⁷ Se 5 a kap. 2 § UtlL och prop. 2005/06:77 s. 142–146.

7.3 Krav på lämplig bostad

Bedömning: Förutom krav på att anknytningspersonen har tillräckliga medel för att klara sin egen försörjning inklusive kostnad för egen bostad krävs att anknytningspersonen förfogar över lämplig bostad för sig själv och för den sökande för att anknytningspersonen ska anses ha uppfyllt försörjningskravet. Vad som föreskrivs om vad som är skälig bostadsstandard vid byte till dyrare bostad enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) bör vara utgångspunkten för denna bedömning.

Av tidigare redogörelse framgår att anknytningspersonen ska ha sådana inkomster som är tillräckliga för att klara sitt eget livsuppehälle inklusive kostnad för egen bostad. I försörjningskravet bör det även ligga ett krav på att det finns en lämplig bostad för anknytningspersonen och för den sökande. För att försörjningskravet ska bidra till en god integration och ändra den nuvarande på många håll problematiska bostadssituationen med bl.a. trångboddhet, anser utredningen att bostadskravet bör utformas på sådant sätt att det säkerställs att de som anhöriginvandrar till Sverige har ett ordnat boende direkt vid ankomsten till Sverige. Kriteriet om lämplig bostad ska därför innefatta ett krav på att anknytningspersonen ska visa att han eller hon förfogar över en bostad av viss storlek och viss standard.

Normer om skälig bostadsstandard, trångboddhet och rätt till bostadsbidrag

Vid utformningen av bostadskravet är det av intresse att beakta nu gällande normer och riktlinjer om bostäder av viss storlek eller standard.

Som tidigare nämnts kan ekonomiskt bistånd lämnas enligt 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL för skäliga kostnader för bl.a. boende. En prövning av huruvida dessa kostnader är skäliga måste göras i det enskilda fallet. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig bostadsstandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att bekosta. Om kostnaderna är för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet är det rimligt att ställa krav på byte av bostad.

Kostnaden för boende bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. I praxis har dock erinrats om att dessa riktlinjer för högsta godtagbara bostadskostnad aldrig kan ersätta den individuella behovsprövning som socialtjänstlagen förutsätter.¹⁸ För att en bostad ska anses uppnå en skälig levnadsnivå enligt socialtjänstlagen ska hänsyn tas till bl.a. bostadens standard och trångboddhet. Enligt Socialstyrelsens allmänna råd bör ett hushåll, för att det inte ska anses trångbott, ha sovrum utöver vardagsrum och kök eller kokvrå. Detta gäller dock inte för ensamstående utan barn. Två barn bör kunna dela sovrum. Med beaktande av stigande ålder och personlig integritet, bör barn emellertid inte behöva dela sovrum. Vuxna som inte är sambor bör inte behöva dela sovrum.¹⁹

Även Boverket har angett normer för vad som avses med trångboddhet. Enligt det som kallas norm 3 betraktas man som trångbodd om det bor mer än en person per rum i en lägenhet, kök och vardagsrum oräknat. Sambor antas dock klara sig med ett sovrum. En familj med två barn behöver alltså ha en fyra för att inte räknas som trångbodd. Detta gäller både samboende och ensamstående föräldrar. Alla hushåll i enrumslägenheter räknas som trångbodda. Det kan således konstateras att många familjer och ensamstående anses trångbodda enligt Boverkets definition.

Bostadsbidrag enligt 1 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag, bostadsbidragslagen, är i första hand avsett för barnfamiljer men kan även betalas ut till hushåll utan barn om den bidragsberättigade fyllt 18 år men inte 29 år. Till hushåll utan barn ges endast bidrag för bostadskostnaden. Bostadsbidraget till barnfamiljer består av tre delar; bidrag till bostadskostnad, ett särskilt bidrag och ett umgängesbidrag. Både det särskilda bidraget och umgängesbidraget är relaterat till antalet barn. Barnfamiljer med hemmavarande barn kan få bidrag till bostadskostnader och ett särskilt bidrag. Föräldrar till barn som de tidvis eller växelvis bor tillsammans med kan få bidrag till bostadskostnader och ett umgängesbidrag. Bidrag till bostadskostnaden lämnas till kostnader för den bostad där sökanden är bosatt och folkbokförd. I regel krävs även att man bor i en bostad där man är folkbokförd. Om det finns särskilda skäl kan bidrag erhållas för en bostad där man inte är folkbokförd. Rätt till bostadsbidrag har den som bor i en bostad som han eller hon äger

¹⁸ Se t.ex. RÅ 1996 ref. 99 och RÅ 1994 ref. 76.

¹⁹ SOSFS 2003:5.

eller innebar med hyres- eller bostadsrätt. En person som hyr rum i någon annans bostad har inte rätt till bidrag. En person som hyr bostad i andra hand kan få bidrag för bostadskostnaderna endast om han eller hon har ett skriftligt hyresavtal för minst tre månader. Det krävs också att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen.²⁰

I 10 § femte stycket bostadsbidragslagen anges ett storlekskrav som gäller rätten till bostadsbidrag för en person som på grund av vårdnad eller boende har barn boende i sitt hem, s.k. umgängesbarn. Enligt denna bestämmelse får bostadsbidrag inte utgå för bostäder som omfattar mindre än två rum utöver kokvrå eller med en bostadsyta understigande 40 kvadratmeter.

Utredningen anser att en anknytningsperson ska ha tillgång till en bostad som han eller hon antingen äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt för att uppfylla försörjningskravet. Den sökande, som är anhörig till anknytningspersonen, torde i normalfallet avse att bo tillsammans med anknytningspersonen i bostaden. Det är dock möjligt för anknytningspersonen och den sökande att bo i separata bostäder, under förutsättning att även sökanden får tillgång till en bostad som anknytningspersonen (alternativt den sökande) förfogar över genom äganderätt eller hyres- eller bostadsrätt.

För anknytningspersoner som förfogar över en hyresrätt bör krävas att de kan uppvisa ett första- eller andrahandskontrakt som är godkänt av fastighetsägaren. Vid hyra av en bostad i andra hand bör också krävas att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen. Utredningen anser det även vara rimligt att det uppställs krav på att hyresförhållandet har en viss varaktighet. Förslaget innebär att anknytningspersoner som bor inneboende eller som bor i Migrationsverkets anläggningsboende (ABO) inte förfogar över en lämplig bostad.

Utredningens förslag överensstämmer i denna del i princip med förutsättningarna för bostadsbidrag och förslaget i betänkandet Egenansvar – med professionellt stöd (SOU 2008:58) när det gäller under vilka förutsättningar nyanlända föreslås få rätt till ersättning för boende (bostadsersättning).²¹

Det kan vara förenat med svårigheter för en anknytningsperson att få tillgång till en bostad som är lämplig för sig och sina

²⁰ 5–7 §§ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnad.

²¹ SOU 2008:58 s. 130–132. Av betänkandet framgår att utformningen av bostadsersättningen är avsedd att täcka kostnaderna för ett rimligt boende och att bostadsersättningen ska fungera som ett ekonomiskt incitament för den nyanlände utlänningen att ordna en lämplig bostad.

familjemedlemmar innan de sistnämnda anländer till landet. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att hyresavtal eller motsvarande bör jämföras med ett tillförlitligt intyg från fastighetsägare, bostadsförmedling, eller annan hyresvärd om att anknytningspersonen kommer att kunna förfoga över en lämplig bostad senast vid den tidpunkt då familjemedlemmarna anländer till Sverige.

Vid bedömningen av om en bostad kan anses lämplig bör beaktas vad som anses som en normal bostad för en likvärdig familj i landet med hänsyn till bl.a. bostadens storlek och standard. Detta överensstämmer med bostadskravet enligt familjeåterföreningsdirektivet. Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd, SOSFS 2003:5, avseende vad som anses som skälig boendestandard vid byte av bostad, bör utgöra utgångspunkten för denna bedömning.

7.4 Föreskrifter om försörjningskravet

Förslag: Ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som avses med försörjningsförmåga och lämplig bostad ska föras in i utlänningslagen.

Det är inte lämpligt att i lag införa en detaljerad reglering om innebörden och prövningen av försörjningsförmågan och lämplig bostad. Utredningen anser därför att det bör ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utforma närmare bestämmelser om försörjningsförmågan och lämplig bostad.

8 Närmare om prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt

8.1 Inlämning och handläggning av ansökan om uppehållstillstånd

Bedömning: Det finns inte något behov av att införa särskilda regler i lag eller förordning rörande prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt.

Som tidigare nämnts (avsnitt 2.2.1) gäller som huvudregel i 5 kap. 18 § UtlL att en ansökan om uppehållstillstånd ska lämnas in i utlandet. Denna bestämmelse är tillämplig i de fall ansökan gäller uppehållstillstånd pga. anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Av 5 kap. 18 § UtlL framgår även att det är den som önskar beviljas uppehållstillstånd i Sverige som är behörig att ansöka om sådant tillstånd. Det innebär att det är familjemedlemmen i utlandet (och inte anknytningspersonen) som ska ansöka om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL.

Vid handläggning av ärenden om uppehållstillstånd gäller förvaltningslagen (1986:223), FL. Dessutom finns vissa bestämmelser om handläggningen av ärenden i 13 kap. UtlL. Enligt den s.k. officialprincipen har Migrationsverket och utlandsmyndigheterna en utredningsplikt. Utredningsplikten innebär en skyldighet att utreda ett ärende så som dess beskaffenhet kräver.¹ Hur långt utredningsplikten sträcker sig varierar mellan olika kategorier av ärenden. I uppehållstillståndsärenden ankommer det på sökanden (familjemedlemmen) att lämna uppgifter så att ärendet blir tillräckligt utrett inför beslutet. Beslutsmyndigheten brukar i anknytningsärenden kräva att pass- och andra identitetshandlingar samt födelse-

¹ Prop. 1985/86:80 s.19 och T. Hellners och B. Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentar, 2003, s. 73.

intyg, äktenskapsbevis och dylikt presenteras. I den omfattning beslutsmyndigheten anser att ett behov finns kan den enligt 14 § FL inhämta underlag för ett beslut om uppehållstillstånd genom muntlig handläggning. Normalt förekommer intervjuer på utlandsmyndigheten med den sökande. Migrationsverket kontakter därefter anknytningspersonen i Sverige som vanligtvis ombedes att fylla i ett formulär och skicka det till verket. I vissa fall kompletterar Migrationsverket utredningen antingen skriftligen eller genom att kontakta anknytningspersonen per telefon eller kalla honom eller henne till en intervju. När Migrationsverket meddelat beslut i ärendet om uppehållstillstånd – genom ett bifalls- eller avslagsbeslut – får den sökande alltid en underrättelse om beslutet.

Eftersom försörjningskravet ska vara ett villkor för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL anser utredningen att frågan om försörjningskravet är uppfyllt ska prövas i samband med prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Prövningen kommer alltså att ske hos Migrationsverket som första instans. Utredningen anser vidare att prövningen av försörjningskravet endast ska göras vid det första tillfället då en person ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Detta innebär att om försörjningskravet och övriga förutsättningar för uppehållstillstånd är uppfyllda och ett uppehållstillstånd beviljas, ska det inte därefter ske någon omprövning eller kontroll av att försörjningskravet är uppfyllt. Om det senare – efter det att uppehållstillstånd har beviljats – visar sig att en anknytningsperson inte längre uppfyller försörjningskravet, innebär det alltså inte att uppehållstillståndet för den anhörige kan återkallas på denna grund. En efterkommande prövning av försörjningskravet som skulle få till följd att en anhörigs uppehållstillstånd återkallas och att den anhörige utvisades ur landet skulle i många fall kunna leda till stötande resultat. Detta undviks alltså genom utredningens förslag. Samtidigt innebär förslaget att kostnaderna för ett omprövningsförfarande undgås. Däremot ska ett uppehållstillstånd på grund av anknytning – i likhet med vad som redan gäller i befintlig lagstiftning – kunna återkallas med stöd av 7 kap. 1 § UtlL om det förekommit vilseledande uppgifter beträffande försörjningsförmågan.

Utredningen anser vidare att nu gällande handläggningsregler för prövningen av om uppehållstillstånd ska beviljas enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL bör gälla även i det fall där uppehållstillståndet är villkorat av att anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav.

Bedömningen av om uppehållstillstånd ska meddelas måste dock även innefatta en prövning av försörjningskravet.

För tredjelandsmedborgare som ansöker om ställning som varaktigt bosatt i Sverige gäller enligt 5 a kap. 2 § UtlL ett försörjningskrav, vilket kräver en prövning av den sökandes förmåga att försörja sig och, i förekommande fall, sina familjemedlemmar fullt ut med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda. Enligt uppgifter från Migrationsverket rör det sig om ett förhållandevis begränsat antal ärenden som hittills prövats enligt 5 a kap. UtlL. När det gäller prövningen av anknytningspersonens försörjningsförmåga bör dock viss vägledning kunna hämtas från detta förfarande.

Som redan framhållits riktar sig försörjningskravet mot anknytningspersonen. Eftersom ett försörjningskrav förutsätter en prövning av att anknytningspersonen kan försörja sig och att han eller hon har tillgång till lämplig bostad för sig själv och för den sökande är det lämpligt att det är anknytningspersonen som i första hand inkommer med ett underlag för prövningen. Det är även troligt att anknytningspersonen har bättre förutsättningar att inkomma med underlaget jämfört med den sökande familjemedlemmen som befinner sig i utlandet. I flertalet anknytningsärenden har anknytningspersonen dessutom fullmakt att föra den sökandes (familjemedlemmens) talan i ärendet. I de ärenden där anknytningspersonen inte är ombud för den sökande ankommer det ytterst på sökanden att presentera ett underlag som visar att anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet. Det är möjligt att handläggningstiden i dessa ärenden blir längre än i de fall där kommunikation kan ske direkt med anknytningspersonen. Det torde dock vara fråga om ett ytterst begränsat antal ärenden där anknytningspersonen saknar fullmakt. I det stora flertalet fall är det således troligt att anknytningspersonen lämnar in det underlag som ligger till grund för prövningen av försörjningskravet.

Tillståndsärendet ska utredas som dess beskaffenhet kräver. Detta gäller oavsett om tillståndet är villkorat av ett försörjningskrav eller inte. Som ovan nämnts ska prövningen av försörjningskravet endast ske när en utlänning för första gången ansöker om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Med hänsyn härtill och till att det i familjeåterföreningsfall ofta beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska det inte råda någon tvekan om att uppehållstillstånd bör meddelas. Det måste därför göras en noggrann prövning av försörjningskravet. I enlighet med förvaltnings-

rättsliga principer bör det dock ankomma på Migrationsverket och utlandsmyndigheterna att avgöra vilken utredningsmetod som är mest lämplig och effektiv i varje enskilt fall. Det kan tänkas att en prövning av försörjningskravet innebär att såväl den sökande familjemedlemmen som anknytningspersonen måste höras muntligt. Vid valet mellan muntlig och skriftlig utredningsmetod bör, liksom enligt nu gällande handläggningsrutiner, beaktas vilka möjligheter och behov som finns att bedöma lämnade uppgifters tillförlitlighet.

8.1.1 Bevisbörda och beviskrav

Bedömning: Förfarandet hos Migrationsverket vid prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt regleras genom förvaltningslagen (1986:223). Sedvanliga principer om bevisbörda och beviskrav inom förvaltningsrätten kommer att styra förfarandet. Det finns därför inte behov av en författningsreglering.

Inom förvaltningsrätten gäller den fria bevisprövningens princip som en allmän rättsgrundsats. Den som är part i ett ärende kan åberopa olika slag av bevisning till stöd för sin sak (den fria bevisprövningens princip) om det inte i speciallagstiftning föreskrivs att ett rättsfaktum endast kan styrkas av ett visst slags bevis. Det är dock oundvikligt att tilltron till olika slags bevisning varierar. En fri bevisvärdering utesluter inte att vissa uppgifter tillmäts särskild betydelse, men detta måste ställas i relation till andra uppgifter i ärendet. I tillståndsärenden ankommer det på den sökande familjemedlemmen att visa att de faktiska omständigheterna är sådana att ett uppehållstillstånd ska beviljas. Att den sökande familjemedlemmen har bevisbördan överensstämmer med regleringen i familjeåterföreningsdirektivet, artikel 7.1. Utredningen anser därför att det bör ankomma på den sökande (familjemedlemmen) att visa att anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav. Som redogjorts för tidigare är det dock troligt att det i praktiken är anknytningspersonen (och inte den sökande) som i första hand tillhandahåller ett underlag för att prövningen av försörjningskravet ska kunna ske. Med hänsyn till att ett uppehållstillstånd för den sökande är villkorat av att försörjningskravet är uppfyllt bör dock han eller hon vara den som formellt är skyldig att lägga fram bevis för att anknytningspersonen uppfyller försörjningskravet.

Som redan nämnts innebär försörjningskravet att en anknytningsperson ska ha förmåga att mera varaktigt klara sin egen försörjning. Prövningen måste därför innefatta en bedömning av anknytningspersonens långsiktiga försörjningsförmåga. Prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt kan även behöva göras genom prognoser om hur t.ex. boendesituationen blir för anknytningspersonen förutsatt att hans eller hennes anhöriga får tillstånd att bosätta sig i landet. Mot denna bakgrund kan det av naturliga skäl ofta vara omöjligt att föra full bevisning om att försörjningskravet är uppfyllt. För att försörjningskravet ska anses uppfyllt anser utredningen att det vid en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet ska framstå som sannolikt att anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav. Eftersom detta är det beviskrav som i normala fall gäller vid prövningen av ansökningsärenden enligt utlänningslagen anser utredningen att några författningsändringar eller andra åtgärder inte är påkallade.

9 Information om försörjningskravet

Bedömning: Migrationsverket och utlandsmyndigheterna ska lämna information om försörjningskravet. Eftersom dessa myndigheter redan i dagsläget har en upplysningsplikt i frågor som rör uppehållstillstånd och invandring till Sverige behöver skyldigheten att lämna information inte införas i lag eller i förordning. Även kommunernas mottagningsenheter ska lämna sådan information.

Försörjningskravet är ett villkor för att en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Både för anknytningspersonen och den sökande är det därför av vikt att känna till vad försörjningskravet innebär. Migrationsverket och utlandsmyndigheterna är de myndigheter som handlägger frågor om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Också kommunernas mottagningsenheter för nyanlända bör medverka i informationsspridningen. Information om innebörden av försörjningskravet bör därför lämnas av dessa myndigheter och kommuner.

Eftersom försörjningskravet riktas mot anknytningspersoner (som inte är medborgare i Sverige, i en EU-stat, en EES-stat eller i Schweiz) är det viktigt att det lämnas sådan information att de som kan vara sådana anknytningspersoner som omfattas av ett försörjningskrav får de bästa förutsättningarna att uppfylla detta krav så snart som möjligt. Information om försörjningskravet bör lämnas vid flera tillfällen. Allmän information om innebörden av försörjningskravet kan lämnas vid det första tillfället som en utlänning har kontakt med Migrationsverket eller en utlandsmyndighet för att han eller hon ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Därefter bör framförallt Migrationsverket ge en utlänning mer specifik information om försörjningskravet under tiden hans eller hennes

asylärende eller tillståndsärende handläggs. Av särskilt intresse i det sammanhanget är som nämnts möjligheterna att få arbete och bostad. Om utlänningen beviljas uppehållstillstånd i Sverige bör han eller hon informeras om vad försörjningskravet kan innebära i den egna situationen, exempelvis om grunden för uppehållstillstånd är sådan att han eller hon skulle omfattas av ett försörjningskrav för det fall en anhörig ansökte om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Det bör dock ankomma på Migrationsverket och utlandsmyndigheterna att närmare bedöma på vilket sätt information om försörjningskravet ska lämnas.

10 Försörjningskravets konsekvenser

10.1 Barnkonsekvensanalys

I art 3(1) i FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) betonas att såväl regeringar som offentliga och privata organ måste säkerställa att konsekvenserna för barn är sådana att barnets bästa kommer i främsta rummet när de vidtar åtgärder. Detta innebär dock inte att barnets bästa är det enda intresse som ska beaktas utan vad som är bäst för barnet ska vägas mot andra samhällsintressen. Dessutom måste överväganden av vad som är barnets bästa göras på både kort och lång sikt. Införandet av ett försörjningskrav tenderar att röra sig över flera politikområden. Den problematik som aktualiseras – och som ett försörjningskrav syftar till att stävja – handlar främst om en akut bostadsbrist i de tre storstadsregionerna, boendesegregation och svårigheter för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningen utgår från att det bästa för barnet, i de flesta fall, är att bo med båda sina föräldrar under trygga ekonomiska förhållanden. Som redogjorts för i kapitel 4 finns det emellertid nackdelar med att det inte finns ett tryggt boende och en ordnad ekonomisk situation när barnet anländer till Sverige.

I dag förenas barn med en förälder i allmänhet sedan föräldern har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här i landet. Tiderna varierar, men i genomsnitt beviljas ett barn som anhöriginvandrar till Sverige uppehållstillstånd drygt ett år efter att en förälder beviljats uppehållstillstånd här. Av de cirka 29 000 personer som år 2007 beviljades uppehållstillstånd i Sverige på grund av familjeanknytning var 8 926 barn¹. Av denna grupp avsåg 2 619 barn s.k. snabba anknytningar, vilket innebär att varken barnet eller dess förälder

¹ Barn som är födda i Sverige har inte medräknats. Källa: Migrationsverket.

bott stadigvarande tillsammans med anknytningspersonen i utlandet. Beträffande de återstående 6 307 barn som beviljades uppehållstillstånd på grund av anknytning år 2007 avsåg 3 621 barn i etablerade förhållanden och 2 686 barn på grund av övrig anknytning som exempelvis barn utan vårdnadshavare och barn i tidigare hushållsgemenskap.² Om ett sådant försörjningskrav som utredningen föreslår hade gällt år 2007 skulle många av dessa barn ha undantagits från försörjningskravet, t.ex. på grund av att anknytningspersonen var en svensk medborgare, flykting eller en annan anknytningsperson som ska undantas från försörjningskravet. Det har dock inte varit möjligt för utredningen att ta fram exakta statistikuppgifter om detta.

Ett försörjningskrav får konsekvenser för barn oavsett om det handlar om att de återförenas med en förälder i Sverige under ansträngda ekonomiska och sociala förhållanden eller om det innebär att familjemedlemmar lever skilda från varandra under en kortare eller längre period. Det bör dock observeras att barn i fall av snabba anknytningar inte drabbas av en familjeseparation i avvaktan på uppehållstillstånd, eftersom de inte har levt stadigvarande med anknytningspersonen utomlands. Ett exempel på hur införandet av ett försörjningskrav kan påverka ett barn i ett etablerat förhållande är att barnet får vänta i hemlandet med en nära anhörig på att återförenas med en förälder som sökt sig till Sverige till dess att föräldern har ett arbete och en bostad. För barnets del kan det förhållandet att det ställs ett försörjningskrav på barnets förälder innebära att separationen från föräldern blir förlängd. Å andra sidan innebär försörjningskravet att barnet anländer till en förälder som har integrerats i samhället på så sätt att han eller hon har arbete och en ordnad bostad. Barnet kommer till innanförskap i stället för till utanförskap.

De uppgifter som utredningen erhållit från Malmö, Göteborg och Botkyrka visar att barns hälsa påverkas negativt av trångboddhet. Möjligheter till studier och läsläsning är nästintill obefintliga liksom möjligheterna till en aktiv fritid. Många nyanlända barn hamnar hos redan trångbodda släktingar, eller i värsta fall i missbrukarboenden, i väntan på bostad.

Ingen ifrågasätter att barn behöver ett hem för att känna sig trygga. Barnkonventionen ger stöd för barns rätt till en bostad – förutom genom artikel 3.1 om barnets bästa – även genom artikel 27.3 som

² Källa: Migrationsverket.

betonar konventionsstaternas skyldighet att i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och utarbeta stödprogram bl.a. i form av bostäder. Trots att familjen står för grundtryggheten och omsorgen i barnets liv är boendesituationen således av stor betydelse. Utan en fast bostad uppstår effekter på hela familjens välbefinnande som i sin tur negativt påverkar föräldrarnas förutsättningar att erbjuda barnen detta känslomässiga stöd.

Barnets miljö i hemlandet måste också beaktas i detta hänseende. Om denna är ett område med krig, våld och väpnade konflikter torde det vara betydligt tryggare i Sverige. Att barn regelmässigt skulle ha det bättre i Sverige än i andra länder är dock ett synsätt som utredningen avvisar. Därför måste flera andra individuella faktorer vägas in i bedömningen, såsom föräldrarnas personliga situation och omsorgsförmåga, övriga nära anhöriga som barnet har i sin nära omgivning, liksom barnets behov av och relationer till föräldrar och syskon.

Enligt Svenska barnläkarföreningen har studier av effekter av ofrivillig familjeseparation bland flyktingar visat att effekterna för barns besvär varierar i olika kulturella grupper, olika mottagarländer och olika sammanhang. Flera av studierna visar att separationen medfört en generellt ökad förekomst av psykiska besvär, depression, sänkt självkänsla, beteendeproblem och försämrade skolresultat. En skyddande faktor är om barnen lever i en stödjande familj. För de barn som kommer till Sverige för att återförenas med sina föräldrar innebär familjen själva grundtryggheten och den viktigaste hälsofrämjande resursen. Samtidigt anser utredningen att man måste väga in faktorer som hur familjestrukturen ser ut i hemmiljön, om det finns någon annan vuxen i barnets närhet som barnet känner sig tryggt med, t.ex. en förälder, mor- eller farföräldrar eller syskon. Barnets naturliga sociala uppväxtmiljö och familjenätverk kan skilja mellan olika kulturer och barnets individuella situation måste behandlas i varje enskilt fall.

En ytterligare aspekt som lyfts fram av Svenska barnläkarföreningen är familjeåterförening efter en lång tids separation. Vetenskapliga studier som gjorts på flyktingbarn efter återföreningen med föräldrarna visar bl.a. att barnets ålder har betydelse för hur separationen från föräldrarna påverkar barnet. Hos små barn påverkas anknytningen till den frånvarande föräldern. Hos tonåringar finner man överrepresentation av revolterande beteende med skolk, rymningar och allvarliga konflikter. Tiden efter återförening har således

liten effekt för att reparera den klyfta som kan ha uppstått i familjen efter en längre separation.

Svenska barnläkarföreningen hänvisar vidare till studier som gjorts gällande långtidsuppföljningar av flyktingbarn. Dessa visar att barns traumatiska upplevelser före flykten har en relativt begränsad betydelse på lång sikt. I stället är det vad som händer efter flykten, i det nya landet, som främst avgör hälsa och välbefinnande i ett längre perspektiv.

Det finns således starka skäl hänförliga till ett barn som talar både för och emot att ett försörjningskrav införs i svensk lag. Det är uppenbart att en familjeseparation oftast är negativ för ett barn. Barn som skiljs från en av sina föräldrar i samband med migration kan därför befinna sig i en svår och utsatt situation. Att återförenas med sin förälder i ett annat land kan dock inte entydigt sägas vara till ett barns bästa om livsomständigheterna i det nya landet är otrygga. Genom att föräldrar har en trygg boendesituation och en säkrad inkomst stärks även möjligheterna för barnet till en trygg uppväxt. Barn som lever integrerade i det svenska samhället har större möjligheter att klara av skola och på lång sikt få ett bra liv i Sverige.

10.2 Ekonomisk konsekvensanalys

Utredningen har valt att göra en samhällsekonomisk bedömning där kostnader och intäkter för samhällets olika delar vägs samman till en sammantagen bedömning. Kostnaderna som uppstår av reformen ställs mot de eventuella intäkter som uppstår som ett resultat av reformen. I en fullständig sådan kalkyl ska alla effekter för alla olika delar av samhället föras in i kalkylen. Utredningen har valt, som framkommer senare, att göra en överslagsmässig och förenklad kalkyl som ska betraktas som ett räkneexempel.

En viktig faktor vid en bedömning av det här slaget är att försöka kvantifiera genomslaget i ekonomin av den reform som övervägs. Det kan finnas flera sätt att göra det men i det här fallet kan det vara lämpligt att försöka identifiera den relevanta population som berörs av förändringen. Försörjningskravet riktar sig mot anknytningspersonen, dvs. den person som finns här i landet och som en anhörig åberopar anknytning till. Kravet innebär att han eller hon dels ska ha ekonomiska medel som är tillräckliga för att klara sin egen försörjning, dels ska förfoga över lämplig bostad för

sig själv och för den anhörige. Utredningen har med hjälp av statistik från Migrationsverket för år 2007 bedömt att antalet anknytningspersoner som omfattas av försörjningskravet är ca 10 000 år 2009 för att därefter sjunka till ca 8 500 personer år 2010. Utredningen har uppskattat att försörjningskravet kommer att omfatta cirka 30 procent av antalet anknytningspersoner enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL fram till år 2010 för att därefter minska. Här är det också viktigt att notera att de enda nyanlända som kommer att beröras av försörjningskravet är anknytningspersoner som önskar återförenas med en anhörig och som i utgångsläget inte bedöms uppfylla kraven på egen försörjning och lämplig bostad. En person som redan uppfyller ett försörjningskrav berörs inte av reformen på annat sätt än att det blir ett utvidgat administrativt förfarande som kostar både för individen och för samhället.

Det kan också i detta sammanhang nämnas att Migrationsverket bedömt att försörjningskravet inte kommer att påverka antalet asylsökande i Sverige i någon större utsträckning. Enligt verket är villkoren för anhöriginvandring en faktor av betydelse för en asylsökandes val av asylland. Även med ett sådant försörjningskrav som utredningen föreslår kommer Sverige dock att ha färre och mindre ingripande villkor för anhöriginvandring jämfört med många andra europeiska länder. Dessutom finns det en rad andra faktorer som påverkar valet av asylland, t.ex. möjligheten att beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande.

Sverige har under de senare åren haft ett förhållandevis stort asylmottagande med en sammanhängande följdinvandring. Den övriga anhöriginvandringen har också ökat kontinuerligt. Enligt Migrationsverket kommer försörjningskravet, med föreslagen utformning, eventuellt att medföra en tillfällig minskning av anhöriginvandringen, men inte någon minskning på längre sikt.

Försörjningskravet syftar till att öka incitament för arbete, egenförsörjning och för att asylsökande och andra nyanlända ska välja att bosätta sig i kommuner med goda förutsättningar att få arbete och en egen bostad. Vilka ekonomiska konsekvenser ett försörjningskrav får i realiteten är beroende av om försörjningskravet medför att fler anknytningspersoner än i dag kommer att vara egenförsörjande och ha tillgång till egen bostad. Utredningen utgår från att möjligheterna för anknytningspersonerna att uppfylla försörjningskravet kommer att vara goda och att försörjningskravet därför ställer de anknytningspersoner som omfattas av försörjningskravet inför några val. Något förenklat kan man säga att det första

valet för en person antingen är att göra en förändring, t.ex. genom att välja eller byta bostadsort, för att ha så goda förutsättningar som möjligt att uppfylla ett försörjningskrav och återförenas med sina anhöriga inom fyraårsgränsen eller att inte låta sig påverkas av ett försörjningskrav. Givet att valet är att agera inom tidsgränsen finns det ytterligare val att göra genom beteenden som stärker den egna försörjningsförmågan.

Den egentliga kalkylen handlar då om att med utgångspunkt i den relevanta populationen av anknytningspersoner och alternativa beteenden identifiera kostnader och intäkter. Den kategori som inte påverkas av försörjningskravet skapar varken kostnader eller intäkter för samhället. De som blir självförsörjande skapar i huvudsak intäkter åt samhället.

De kostnader som kan uppstå är huvudsakligen av administrativ art. För varje prövning av försörjningskravet som måste göras uppstår en extra kostnad i förhållande till dagens handläggningskostnader. Det handlar främst om ökade handläggningskostnader hos Migrationsverket med i genomsnitt cirka 600 kronor per ärende. Det återstår dock att avgöra hur många ärendena det blir. Det uppstår också kostnader i andra delar av samhället för att förse handläggningsprocessen hos Migrationsverket med underlag. Det handlar t.ex. om intyg av olika slag. Tvister kan uppstå som leder till kostnader för rättssystemet och enskilda.

De intäkter som ett försörjningskrav kan medföra är de som genereras av högre inkomster av i första hand arbete. Arbetsinkomsterna försörjer den enskilde och ger arbetsgivaravgifter och skatteintäkter till kommun och möjligen stat. Dessutom minskar kostnaderna för bostadsbidrag. Den viktigaste intäkten är i form av minskat ekonomiskt bistånd.

En slutsats som kan dras av det ovanstående är att de kostnader som uppstår till stor del faller på staten. Intäkterna däremot tillfaller enskilda och kommuner.

Det förefaller också som att kostnaderna kan komma att bli jämnare fördelade mellan olika kategorier av anknytningspersoner i jämförelse med intäkterna. För de som verkligen ökar sin försörjningsförmåga kan effekten i form av ökade skatteintäkter och minskat ekonomiskt bistånd bli påtaglig.

Slutligen kan det finnas anledning att beröra i vilken mån en reform av det här slaget kan vara samhällsekonomiskt lönsam, dvs. om samhällets samlade intäkter överstiger samhällets samlade kostnader. Det första som kan sägas om det är att kostnaderna är

säkrare än intäkterna. Man kan förvänta sig högre kostnader tämligen generellt. Däremot beror samhällets intäkter på antaganden om förändrat beteende hos relativt nyanlända personer.

Kalkylen bygger på tanken att det i den relevanta populationen uppstår en given genomsnittlig kostnadsökning som är av det slag som nämnts tidigare. Därefter prövas hur många anknytningspersoner som måste gå från ett tänkt fullständigt beroende av ekonomiskt bistånd till en arbetsinkomst, som netto motsvarar nivån för ekonomiskt bistånd, för att den offentliga sektorns utgifter och intäkter ska bli lika stora. Beräkningen gäller bara för ett år.

Syftet med exemplet är att ge en uppfattning om vilka effekter försörjningskravet måste leda till för att reformen ska vara samhälls-ekonomiskt motiverad. I beräkningen ingår bara ekonomiska effekter för den offentliga sektorn. Därutöver är naturligtvis välfärdseffekter för enskilda och familjer.

I räkneexemplet antas följande. Det finns 10 000 individer i den relevanta populationen. Den genomsnittliga kostnadsökningen är 1 000 kronor per individ, alltså ett genomsnitt för alla individer i den relevanta populationen. Sammantaget är alltså den samhälleliga kostnadsökningen 10 miljoner kronor. Om det vidare antas att intäkten består av att en individ går från fullständigt beroende av ekonomiskt bistånd till självförsörjning på samma nivå som biståndet. En förenkling görs så att samtliga individer är ensamstående utan barn och att de är över 29 år och därmed inte kan få bostadsbidrag. Den nivå denne ensamstående lever på består av riksnorm, boendekostnad och andra smärre utgifter. Det antas att det rör sig om 7 000 kronor per månad. Med en viss förenkling kan det hävdas att individen behöver ha en bruttoinkomst på ca 10 000 kronor per månad för att, efter skatteavdrag, få en nettoinkomst på 7 000 kronor per månad. Den samhälleliga intäkten är alltså det ekonomiska bistånd som inte längre betalas ut och skatteintäkten, alltså 10 000 kronor per månad. Utredningen kunde också räkna in arbetsgivareavgifter men väljer att här – mest av räknetekniska skäl – bortse från dem. Först måste det ske en omräkning till en årseffekt eftersom kostnaderna avses vara uttryckta i årstermer. Det skulle innebära en årsintäkt per individ på 120 000 kronor. För att komma upp till 10 miljoner kronor behöver det röra sig om 84 personer. Bara för att göra det enkelt kan det antas att det rör sig om 100 personer. Ställt i relation till de 10 000 i den relevanta populationen handlar det alltså om 1 procent av den relevanta populationen.

Räkneexemplet är förenklat och det är svårt att bedöma om en enprocentig effekt är att betraktas som en stor eller liten effekt. Men med räkneexemplet som grund förefaller det enligt utredningens bedömning finnas goda förutsättningar för att reformen ska vara samhällsekonomiskt motiverad.

Utredningen har övervägt att budgetmässigt finansiera de ökade kostnaderna för handläggning vid Migrationsverket genom att införa ansökningsavgifter. Regeringen har emellertid tidigare avskaffat ansökningsavgifter för denna grupp.

10.3 Försörjningskravets övriga konsekvenser

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen redogöra för andra konsekvenser än förslaget ekonomiska konsekvenser samt konsekvenser för barn. Utredningsdirektiven nämner jämställdhetskonskvenser.

Jämställdhetskonskvenser

Utredningen anser att ett försörjningskrav, som syftar till att främja arbete, egenförsörjning och garantera ett ordnat boende vid nyanländas ankomst gynnar kvinnor likaväl som män. I de fall kvinnor är anknytningspersoner får de ytterligare ett incitament att arbeta och bli självförsörjande och i de fall kvinnor ansöker om att få uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som bor i Sverige garanterar försörjningskravet att kvinnorna kommer till en person med arbete och ordnad bostad. Detta talar i sin tur för att de nyanlända kvinnorna kan integreras på ett enklare sätt. Utredningen anser att det inte skulle vara fördelaktigt ur jämställdhetssynpunkt att ha olika nivåer på vilka krav som ställs på anknytningspersonens försörjningsförmåga beroende på om anknytningspersonen är en man eller kvinna. Synpunkter om att försörjningskravet drabbar kvinnor – som kan ha lägre lön än män – hårdare än män har utredningen därför inte ansett ska ligga till grund för utformningen av försörjningskravet. Utredningen har i stället utformat nivån på försörjningsförmågan utifrån vad som är rimligt med hänsyn till möjligheterna att uppfylla försörjningskravet oavsett anknytningspersonens kön. Utredningen har även föreslagit att försörjningskravet inte ska innefatta krav på att en person ska försörja en annan person, vilket skulle ha varit betänkligt ur ett

jämställdhetsperspektiv. I stället innebär försörjningskravet att anknytningspersonen endast ska klara sin egen försörjning.

En intresseorganisation som utredningen har varit i kontakt med har framhållit att det kan vara svårt för föräldrar att få balans angående ansvaret för barnen om försörjningskravet medfört att en förälder vistats ensam med barnen under en lång tid. Utredningen vill här framhålla att det i regel – utan ett försörjningskrav – i genomsnitt tar drygt ett år efter det att en person beviljats uppehållstillstånd till dess att hans eller hennes anhöriga invandrar till landet. Även om ett försörjningskrav skulle innebära att denna tid utökas något så garanteras en familj genom försörjningskravet en egen lämplig bostad. Det kan därför antas att föräldrarna får bättre möjligheter att dela ansvaret för barnen jämfört med om familjen lever trångbott hos andra och behöver ägna tid åt att lösa bostadsfrågan.

Ett försörjningskrav kan vara positivt på så sätt att det motverkar äktenskap som ingås genom tvång. Försörjningskravet kan således utgöra ett skydd för framför allt unga kvinnor som avbryter sin skolgång för att tvingas ingå äktenskap med en utländsk person. Ett försörjningskrav kan även uppställa ytterligare hinder mot skenäktenskap.

Andra konsekvenser

Eftersom undantag från försörjningskravet görs för anknytningspersoner som fått uppehållstillstånd som flykting eller som vissa kategorier av skyddsbehövande i övrigt finns skäl att anta att det blir viktigare för en person att veta på vilken grund han eller hon beviljas uppehållstillstånd. Grunden för uppehållstillstånd får nämligen inverkan på om det ska ställas ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Möjligen kan detta få betydelse för antalet överklaganden när det gäller avslag på ansökan om flyktingförklaring.

11 Författningskommentar

Förslaget till ändring i utlänningslagen (2005:716)

5 kap.

3 b §

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 3 eller 3 a § får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till har tillräckliga ekonomiska medel för att klara sin försörjning och förfogar över lämplig bostad för sig själv och för utlänningen.

Om det finns synnerliga skäl får kraven i första stycket helt eller delvis efterges.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om försörjningskrav. Den behandlas i avsnitten 6.1 och 6.2.6.

Genom *första stycket* införs som huvudregel ett försörjningskrav som villkor för att uppehållstillstånd ska beviljas en utlänning på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Försörjningskravet innebär att den person som en utlänning åberopar anknytning till enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL (anknytningspersonen) dels ska ha tillräckliga ekonomiska medel för att klara sin egen försörjning, dels ska förfoga över lämplig bostad för sig själv och för den sökande. Försörjningskravet riktar sig således mot anknytningspersonen.

Det ankommer på den sökande att presentera ett sådant underlag som visar att anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav. Prövningen av om försörjningskravet är uppfyllt ska ske i samband med prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Detta följer av att ett uppfyllt försörjningskrav är en förutsättning för att uppehållstillstånd får beviljas. Sedan uppehållstillstånd beviljats ska det inte ske någon ytterligare kontroll av om försörjningskravet är uppfyllt. Prövningen måste därmed inbegripa en prövning av den långsiktiga försörjningsförmågan.

Anknytningspersonen anses ha tillräcklig försörjningsförmåga om han eller hon har sådana ekonomiska medel som räcker för att klara sin egen försörjning, vilket innefattar anknytningspersonens levnadskostnader inklusive kostnad för eget boende. Det ställs således inte något krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja den sökande. Riksnormen för förbehållsbeloppen vid utmätning av lön enligt 7 kap. 5 § utsökningsbalken bör utgöra riktlinje för vilken lägsta nivå på försörjningsförmågan som bör godtas.

Exempel på underlag som kan presenteras för att visa att anknytningspersonen har tillräcklig försörjningsförmåga är anställningsbevis, skattedeklaration, F-skattsedel, registreringsbevis för rörelse, hyreskontrakt för rörelse eller bevis om kontanta medel eller banktillgodohavanden.

Anknytningspersonen anses förfoga över en bostad som han eller hon äger, hyr eller innehar med bostadsrätt. Om det är fråga om ett hyresförhållande måste det vara av viss varaktighet. Även om anknytningspersonen inte disponerar över bostaden vid ansöknings-tillfället anses han eller hon förfoga över bostaden om den är disponibel för anknytningspersonen (genom äganderätt, hyres- eller bostadsrätt) senast vid den sökandes ankomst till landet. Vad som utgör lämplig bostad måste bedömas i varje enskilt fall. Vid denna lämplighetsbedömningen bör utgångspunkten vara vad som anses som en normal bostad för en likvärdig familj i landet med hänsyn till bl.a. bostadens storlek, standard samt antalet personer som ska bo i bostaden utifrån deras ålder och inbördes familjeband.

Exempel på underlag som visar att anknytningspersonen förfogar över en bostad kan vara köpebrev eller hyreskontrakt. Om anknytningspersonen förfogar över en bostad genom hyresrätt bör det krävas att första- eller andrahandskontraktet är godkänt av fastighetsägaren. För att anknytningspersonen ska anses förfoga över en bostad i andra hand bör även krävas intyg om att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt uthyrningen. Om anknytningspersonen inte bor i bostaden vid prövnings-tillfället utan kommer att förfoga över bostaden senast vid den sökandes ankomst till landet krävs ett underlag som visar detta, t.ex. ett intyg från fastighetsägare, bostadsförmedling eller hyresvärd.

Enligt bestämmelsens *andra stycke* ska undantag från försörjningskravet kunna göras om det finns synnerliga skäl. Det är inte möjligt att i lagtext ange vilka situationer som utgör synnerliga skäl för undantag, utan en bedömning med beaktande av samtliga omständigheter måste göras i varje enskilt fall. Undantagsbestämmelsen kan

tillämpas med hänsyn till omständigheter som hänför sig såväl till anknytningspersonen som till den sökande. Sålunda kan det finnas synnerliga skäl att göra undantag med hänsyn till anknytningspersonen, t.ex. på grund av ålder eller för att han eller hon är arbetsoförmögen på grund av sjukdom som inte endast är tillfällig eller på grund av annat varaktigt fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Synnerliga skäl att tillämpa undantagsbestämmelsen med hänsyn till den sökandes levnadsomständigheter kan exempelvis föreligga då han eller hon är ett barn. Undantag ska dock inte göras enbart på den grunden att den sökande är ett barn. Vid bedömningen av om undantag ska göras av hänsyn till ett barn kan portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtlL innebära att de omständigheter som hänför sig till barnet inte behöver ha samma allvar och tyngd som för att undantag ska göras med hänsyn till en vuxen.

3 c §

Kraven i 3 b § första stycket gäller inte om den person som utlänningen återopar anknytning till

1. är en svensk medborgare,
2. är en medborgare i en EES-stat eller i Schweiz,
3. är ett barn,
4. är en utlänning som har permanent uppehållstillstånd och som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd för bosättning under en sammanhängande tid av fyra år,
5. är en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller förklarats vara flykting,
6. är en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning), eller
7. är en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 eller på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2.

Paragrafen, som är ny, innehåller en uppräkningslista av anknytningspersoner som ska undantas från försörjningskravet enligt 3 b § första stycket. Den behandlas i avsnitt 6.2.

Det ankommer på den sökande att visa att anknytningspersonen omfattas av ett undantag. Om undantagsbestämmelsen är tillämplig får den sökande beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL utan hänsyn till försörjningskravet. För anhöriga till de anknytningspersoner som ska undantas från försörjningskravet ändras

således inte förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd i förhållande till nu gällande regler.

Enligt *första och andra punkten* ska svenska medborgare samt medborgare i EES-stat och i Schweiz undantas från försörjningskravet. Undantaget innebär att försörjningskravet endast ska uppställas om anknytningspersonen är en tredjelandsmedborgare¹ eller en statslös.

Enligt *tredje punkten* ska barn som är anknytningspersoner undantas från försörjningskravet. Anhöriga som återoplat anknytning till barn ska således kunna beviljas uppehållstillstånd utan hänsyn till försörjningskravet. Av 1 kap. 2 § UtlL framgår att det med barn avses personer som är under 18 år. Bedömningen av åldern ska ske vid prövningstillfället.

I *fjärde punkten* föreskrivs en yttersta gräns för när ett försörjningskrav ska gälla. En utlänning som har vistats i Sverige med ett permanent uppehållstillstånd i fyra år ska undantas från försörjningskravet. Om utlänningen befann sig i Sverige när det permanenta uppehållstillståndet beviljades ska vistelsetiden räknas från det datum då det permanenta uppehållstillståndet meddelades. Om utlänningen däremot befann sig utomlands när han eller hon beviljades permanent uppehållstillstånd räknas tidsfristen från det datum då utlänningen anses ha påbörjat sin vistelse i landet. Vid beräkning av fyraårsfristen ska tid under vilken en utlänning haft tidsbegränsat uppehållstillstånd för bosättning som därefter övergått i ett permanent uppehållstillstånd medräknas, förutsatt att det varit fråga om en sammanhängande vistelsetid. Detta innebär att personer som beviljats permanent uppehållstillstånd efter uppskjuten invandringssprövning, t.ex. vid snabba anknytningar, behandlas på motsvarande sätt som personer som beviljats ett permanent uppehållstillstånd direkt.

Enligt *femte punkten* ska personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting undantas från försörjningskravet. Detsamma gäller för personer som har förklarats vara flykting enligt 4 kap. 3 § UtlL. Vad som avses med flykting framgår av 4 kap. 1 § UtlL.

Enligt *sjätte punkten* ska undantag även göras för s.k. kvotflyktingar, dvs. en utlänningar som Sverige har tagit emot inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). En sådan utlänning har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § UtlL.

¹ Med tredjelandsmedborgare avses enligt 1 kap. 3 c § UtlL en utlänning som inte är medborgare i en EU-stat, i en annan EES-stat eller i Schweiz.

Av *sjunde punkten* framgår vilka skyddsbehövande i övrigt som ska undantas från försörjningskravet. Utredningens förslag innebär att alla som är alternativt skyddsbehövande enligt skyddsgrundsdirektivet ska undantas från försörjningskravet. De skyddsbehövande i övrigt som ska undantas från försörjningskravet är de som har beviljats uppehållstillstånd på sådana grunder som avses i 4 kap. 2 § första stycket 1 UtlL samt de som ansetts vara i behov av skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt första ledet i 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. För att denna undantagsbestämmelse ska kunna tillämpas på ett rättssäkert sätt är det nödvändigt att det tydligt framgår av anknytningspersonens beslut om uppehållstillstånd på vilken grund uppehållstillstånd beviljades. I oklara fall ska beslutet tolkas till den sökandes förmån.

27 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om försörjningsförmågan och lämplig bostad enligt 3 b §.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om försörjningskravet. Den behandlas i avsnitt 7.4.

I paragrafen föreskrivs att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om t.ex. vad som ska krävas för att kraven på att klara sin försörjning respektive förfoga över en lämplig bostad ska vara uppfyllda.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.
2. Bestämmelsen i 5 kap. 3 c § första stycket 7 ska även gälla en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 eller på grund av yttre eller inre väpnad konflikt enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 i utlänningslagen (1989:529).

Övergångsbestämmelsen i *punkten 2* innebär att undantag från försörjningskravet även kan göras om en anknytningsperson har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt motsvarande äldre bestämmelser. Punkt 2 tar sikte på de fall där undantag från försörjningskravet ska göras om anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt på grund av att han

eller hon är i behov av skydd på grund av att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller på grund av väpnad yttre eller inre konflikt.

Kommittédirektiv



Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Dir.
2008:12

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag som innebär att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring införs i svensk rätt. Utredaren ska lägga fram förslag till de författningsändringar som är nödvändiga och lämna en redogörelse för de ekonomiska och andra konsekvenser som förslaget medför. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

Bakgrund

Nuvarande bestämmelser

I 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, regleras i vilka fall uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som omfattas är medlemmar ur kärnfamiljen, dvs. make, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen eller hans eller hennes make eller sambo. Med make likställs registrerad partner, se 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Vem som är sambo framgår av 1 § sambolagen (2003:376). Med begreppet barn avses såväl biologiska som adopterade barn. Upphållstillstånd ska också ges till en utlänning som är förälder till ett ensamkommande barn som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Upphållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 3 § UtlL ska gälla minst ett år.

Enligt 5 kap. 3 a § UtL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges. För dessa kategorier tillämpas alltså en seriositetsprövning. Om en utlänning har getts uppehållstillstånd ska uppehållstillstånd för samma tid också ges till utlänningens ogifta barn.

Enligt 5 kap. 3 a § UtL får uppehållstillstånd ges till en utlänning som är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet. När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd även beviljas en utlänning som är anhörig till en utlänning, som är flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

Enligt 5 kap. 8 § UtL ska ett uppehållstillstånd som ges en make enligt 3 § vara tidsbegränsat vid första beslutstillfället om makarna inte stadigvarande sammanbott utomlands. Detsamma gäller när uppehållstillstånd i ett sådant fall beviljas utlänningens barn. Ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande, och hans eller hennes ogifta barn, ska vid första beslutstillfället vara tidsbegränsat.

I UtL finns också föreskrifter om att uppehållstillstånd får vägras i vissa fall. Enligt 5 kap. 17 a § UtL gäller detta om oriktiga uppgifter har lämnats samt vid skenförhållande, månggifte, särlevnad eller om någon av makarna eller samborna är under 18 år. Uppehållstillstånd får också vägras om den sökande utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Reglerna i UtL om anhöriginvandring innehåller inga krav i fråga om försörjning, bostad eller integration.

Familjeåterföreningsdirektivet

Europeiska unionens råd antog den 22 september 2003 direktivet 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 03.10.2003, s. 12), det s.k. familjeåterföreningsdirektivet. Direktivet genomfördes genom ändringar i utlänningslagen som trädde i kraft den 30 april 2006. Lagändringarna innebar bl.a. att det infördes en rätt till familjeåterförening för make, sambo och underåriga

barn. I fråga om försörjningskrav anger direktivet att medlemsstaterna får kräva bevis av den sökande om att den i medlemsstaten boende referenspersonen, motsvarande anknytningspersonen, förfogar över lämplig bostad, sjukförsäkring samt stabila och regelbundna försörjningsmedel som är tillräckliga för att försörja referenspersonen och hans eller hennes familjemedlemmar utan hjälp från systemet för socialt bistånd i den berörda medlemsstaten. Medlemsstaterna ska bedöma dessa försörjningsmedel med hänsyn till vilken typ av medel det rör sig om och inkomsternas regelbundenhet, och får beakta nivån för minimilöner och minimipensioner samt antalet familjemedlemmar. Direktivet föreskriver dock att försörjningskravet inte får omfatta flyktingar vid familjeåterförening med make eller maka och underåriga barn.

Tidigare utredningar om försörjningskrav

En år 2000 tillsatt parlamentarisk kommitté, Anhörigkommittén, presenterade i februari 2002 sitt delbetänkande, Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13). Betänkandet innehöll bl.a. förslag om införande av ett försörjningskrav. Försörjningskravet skulle gälla för s.k. oetablerade förhållanden och nära anhöriga utanför kärnfamiljen. Enligt förslaget skulle anknytningspersonen svara för utlännings försörjning under högst två år. Undantag från kravet skulle kunna medges om det förelåg särskilda skäl, till exempel ofrivillig arbetslöshet.

Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare avlämnade i mars 2005 delbetänkandet Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15). Delbetänkandets förslag gällde genomförandet i svensk rätt av familjeåterföreningsdirektivet och rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Betänkandet innehöll inga förslag om försörjningskrav.

Samma utredning behandlade i sitt slutbetänkande Anhörigåterförening (SOU 2005:103) frågan om försörjningskrav. Utredaren förordade att ett försörjningskrav inte infördes. Om ett försörjningskrav ändå skulle införas ansåg utredningen att det skulle tillämpas på föräldrar, vuxna barn och andra nära anhöriga. Försörjningen skulle anses tryggad om det fanns tillgång till stabila och regelbundna försörjningsmedel så att den sökande eller anknyt-

ningspersonen inte behövde ta i anspråk ekonomiskt behovsprövat stöd av allmänna medel för att tillgodose livsuppehållet och bostadskostnaden.

Behov av en utredning om försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring

Regeringen har på migrations- och integrationsområdet stärkt arbetslinjen bl.a. genom att nyanlända är berättigade till instegsjobb och nystartsjobb så snart ett uppehållstillstånd beviljats. Genom införandet av ett försörjningskrav kan drivkrafterna för arbete ytterligare stärkas och risken för att nyanlända fastnar i utanförskap minska. Ett försörjningskrav kan skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder och därmed leda till en god integration.

Alla EU:s medlemsstater förutom Sverige och Belgien tillämpar någon form av försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring. Införandet av ett försörjningskrav i Sverige innebär således att svensk lagstiftning närmar sig den lagstiftning som övriga medlemsstater i EU tillämpar.

Uppdraget

Utredaren ska lämna förslag på författningsändringar som innebär att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för utländska medborgare och statslösa personer införs i svensk rätt.

Utredaren ska närmare överväga vilken krets av sökande som ska omfattas av försörjningskravet. Utgångspunkten ska vara att försörjningskravet ska omfatta en så vid krets av sökande som möjligt, dvs. make, sambo, barn, personer som avser ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande samt andra anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige enligt gällande regelverk. Sökande som är anhöriga till flyktingar och till vissa kategorier skyddsbehövande i övrigt samt till barn ska dock inte omfattas.

Utredaren ska lämna förslag till hur försörjningskravet ska anses vara uppfyllt. Utgångspunkten ska vara att försörjningen kan anses tryggad om det finns tillgång till regelbundna försörjningsmedel, såsom t.ex. lön från heltidsarbete, som tillgodoser livsuppehållet för anknytningspersonen. Dessutom ska det finnas lämplig bostad

för anknytningspersonen och sökanden. Utredaren ska analysera hur ett sådant bostadskrav ska utformas på ett sätt som inte är orimligt restriktivt. En annan utgångspunkt ska vara att försörjningsförmågan endast ska prövas vid ansökningstillfället. Utredaren ska lämna förslag till hur prövningen praktiskt ska gå till. Utredaren bör i detta sammanhang bl.a. göra överväganden om prövningen avseende lämnade uppgifters tillförlitlighet.

Den närmare utformningen av förslaget och avgränsningen av personkretsen, bl.a. vilka kategorier skyddsbehövande i övrigt som bör undantas, ska göras med beaktande av bl.a. EG-rättsliga aspekter.

En anknytningsperson som är svensk medborgare eller som har haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år ska undantas från försörjningskravet. Utredaren ska pröva från vilken tidpunkt fyraårsperioden ska räknas vid olika former av uppehållstillstånd. Utredaren ska överväga om det finns anledning att undanta även andra anknytningspersoner från försörjningskravet för att undvika orimliga konsekvenser.

Utredaren ska redovisa lagstiftningen om försörjningskrav i några med Sverige jämförbara EU-medlemsstater.

Konsekvenser av förslaget

Utredaren ska lämna en redogörelse för de ekonomiska och andra konsekvenser, t.ex. jämställdhetskonskvenser, som förslaget medför. Utredaren ska analysera vilka konsekvenser förslaget får för barn. Utredaren ska även analysera vilka konsekvenser förslaget kan medföra för antalet asylsökande respektive sökande av andra skäl i Sverige. Om förslaget kan förutses medföra ökade kostnader ska förslag till finansiering redovisas.

Övrigt

Utredaren ska samråda med utredningen om översyn av mottagandet av asylsökande (JU 2007:18) och utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering (IJ 2007:02).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Försörjningskravsutredningen (Ju 2008:05)**

**Dir.
2008:82**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2008

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 7 februari 2008 tillkallade migrationsministern en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag som innebär att ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring införs i svensk rätt.

Enligt de ursprungliga direktiven ska uppdraget redovisas senast den 1 oktober 2008. Tiden för redovisning av uppdraget förlängs till den 1 december 2008.

(Justitiedepartementet)

Synpunkter lämnade vid en hearing om ett försörjningskravs konsekvenser för barn

Här redovisas de huvudsakliga synpunkter som framkom vid den hearing som ägde rum den 13 augusti 2008 ca kl. 13.30–16.00 i lokalen Post Festum, Malmorgsgatan 3 i Stockholm.

Närvarande vid hearingen var representanter från följande organisationer, kommuner och myndigheter:

1. Barnombudsmannen
2. Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
3. Migrationsverket
4. Södertälje kommun
5. Rädda Barnen
6. Röda korset
7. Sociala missionen, representanten har även haft frivilliguppdrag som Somaliasamordnare inom Amnesty International.
8. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar
9. Svenska Barnläkarföreningen
10. UNHCR
11. Unicef

Utgångspunkt för diskussionen vid hearingen var bl.a. följande information som lämnades av den särskilda utredaren.

År 2007 beviljades cirka 29 000 personer uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL. Av dessa beviljades ca 18 000 personer (vuxna och barn) uppehållstillstånd på grund av snabba anknytningar, vilket innebär att varken barnet eller dess förälder bott stadigvarande tillsammans med anknytningspersonen i utlandet. Utredningen har ännu inte fått statistiska

uppgifter om hur många barn som beviljats uppehållstillstånd vid etablerade förhållanden och övriga anknytningar.

Enligt utredningsdirektiven syftar ett försörjningskrav till att integrationen för de nyanlända ska förbättras genom att anhöriga kommer till en anknytningsperson som har arbete och ordnad bostad. Utgångspunkten ska vara att en så stor krets som möjligt därför ska omfattas av försörjningskravet.

Utredningen ska bland annat göra en avgränsning av vilka kategorier av ”skyddsbehövande i övrigt” som ska omfattas av ett försörjningskrav. Enligt det EG-rättsliga skyddsgrundsdirektivet tillförsäkras personer som är alternativt skyddsbehövande liknande rättigheter som de som tillkommer flyktingar. En naturlig avgränsning avseende vilka skyddsbehövande som ska omfattas respektive undantas från försörjningskravet kan därför vara att (i enlighet med Sveriges internationella åtaganden) göra undantag från försörjningskravet om anknytningspersonen är en sådan skyddsbehövande som omfattas av skyddsgrundsdirektivet. De skyddsbehövande i övrigt som skulle omfattas av ett försörjningskrav skulle i så fall vara de som beviljats uppehållstillstånd på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL och de som sökt skydd på grund av en miljökatastrof i hemlandet enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 UtlL.

Enligt utredningsdirektiven är utgångspunkten att försörjningskravet är uppfyllt om det finns tillgång till regelbundna försörjningsmedel som tillgodoser livsuppehållet för den person som finns här i landet, dvs. anknytningspersonen. Dessutom ska det finnas lämplig bostad för anknytningspersonen och för den anhörige. Utredningen överväger att utforma kravet på regelbundna försörjningsmedel motsvarande det exekutionsrättsliga förbehållsbeloppet i utsökningsbalken.

I huvudsak framkom följande synpunkter.

1. Alla barn har rätt till sina föräldrar, oavsett på vilken grund som föräldrarna har beviljats uppehållstillstånd. Eftersom försörjningskravet ska vara kopplat till anknytningspersonens rättsliga status diskrimineras vissa barn. Barn till föräldrar som är skyddsbehövande som ska undantas från försörjningskravet får återförenas snabbare med sina föräldrar än vad som är fallet för barn till föräldrar som ska omfattas av försörjningskravet. Att behandla barn olika beroende på vilka föräldrar de har är oacceptabelt och

i strid med Barnkonventionen. Samtliga fall där anknytningspersonen har barn bör därför undantas från försörjningskravet.

2. Familjen är den viktigaste länk som barnen har. Regeringen har beslutat att prioritera och ta till vara och stärka barns rättigheter och intressen bl.a. genom att ge bättre stöd till föräldrar. Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att regeringen anser att barnen inte så snart som möjligt ska få återförenas med sina föräldrar.
3. Det uttalade syftet med ett försörjningskrav, en god integration, kan inte uppnås genom försörjningskravet. En förutsättning för en god integration är nämligen att anknytningspersonerna får återförenas med sina anhöriga. Det enda hoppet för vissa av de nyanlända (bl.a. de som lider av depressioner efter traumatiska upplevelser i hemlandet) är att återförening ska ske med familjen samt vetskapen om att deras anhöriga är trygga. Skulle sådan trygghet eller tro på återförening inte finnas skulle integrationsåtgärder i många fall vara verkningslösa.
4. Erfarenheter från USA visar att föräldrar, som inte beviljats uppehållstillstånd, har lämnat kvar sina barn ensamma i landet eftersom föräldrarna anser att barnen kan få det bättre i USA än tillsammans med sina föräldrar i hemlandet. Denna för barnen ofrivilliga separation har medfört att barnen har mått mycket dåligt psykiskt.
5. Även om det inte finns något försörjningskrav så sker återförening i normala fall efter lång tid från det att en förälder, vanligtvis mannen, lämnat familjen. Ett försörjningskrav innebär att staten lägger hinder i vägen och förlänger tiden för återförening på ett sätt som inte är acceptabelt. Även när en förälder beslutar sig för att lämna sitt land för att söka uppehållstillstånd i Sverige så är det fråga om en ofrivillig separation för barnet. För barnet är det dock en skillnad mellan att en förälder utvandrar och att en förälder söker sig från landsbygd till en stad i hemlandet, eftersom en förälder som befinner sig i samma land som sin övriga familj i regel har bättre möjligheter att ha kontakt med familjen. Ett försörjningskrav innebär dessutom att Sverige genom lagstiftning gör att återförening inte kan ske så snart som möjligt.

6. En risk finns att somalier kommer att drabbas särskilt hårt av ett försörjningskrav. De har i regel stora familjer, vilket kan innebära att de får svårt att uppfylla ett bostadskrav. Det är även dokumenterat att särskilt somalier har stora svårigheter att få arbete.
7. Bostadskravet kan vara svårt att uppfylla särskilt vid den tidpunkt då de anhöriga ansöker om uppehållstillstånd. Detta beror på att det är först när familjemedlemmarna kommer till Sverige som anknytningspersonen får tillgång till en större bostad.
8. Det finns etnisk diskriminering beträffande arbete och bostäder, vilket ytterligare försvårar för utlandsfödda att uppfylla ett försörjningskrav. Vissa utlänningar har dessutom ofta behövt betala mycket för att komma till Sverige. De har därigenom stora svårigheter att klara ett försörjningskrav.
9. Splittrade familjer, som kan bli följden av ett försörjningskrav, kan medföra att barn tar skada. Ett barn anknyter i normala fall till en eller flera vuxna personer, som kan vara en förälder, båda föräldrarna eller någon annan vuxen. Anknytningen har stor påverkan för den personliga utvecklingen. Barn som tvingas separera från den vuxne de fått anknytning till upplever ofta stress, vilket resulterar i t.ex. mat- och sömnsvärigheter. Särskilt skadligt i den psykosociala utvecklingen är en ofrivillig separation medan barnet är litet. Det går inte att ange en exakt ålder för när barnen inte tar lika stor skada av en sådan separation. Om en förälder inte uppfyller ett försörjningskrav innebär det att återförening kan ske först efter det att denne haft permanent uppehållstillstånd i fyra år. Denna tidsutdräkt får samhället betala tillbaka genom att samhället måste hjälpa de barn som fått problem pga. att de har behövt genomgå en ofrivillig separation. Fyra år upplevs dessutom som mycket längre tid för ett barn, jämfört med för en vuxen som levt längre. De restriktiva reglerna om anhöriginvandring i Danmark medför att en förälder, vanligtvis pappan, arbetar i Danmark medan familjen bor i Sverige. Det har redan visat sig att barnen i dessa familjer ofta mår dåligt.
10. Försörjningskrav kan vara icke önskvärt även ur jämställdhetssynpunkt. Det är vanligtvis mannen i en familj som är anknytningsperson medan kvinnan och barnen anhöriginvandrar. Ett försörjningskrav innebär att kvinnan tar hand om barnen på egen hand under lång tid. Det kan ifrågasättas om det är möjligt

att därefter, sedan återförening skett efter lång tid, att återskapa balansen mellan kvinnan och mannen.

11. Utredningsdirektiven antyder att nyanlända inte vill ha arbete. Det framgår inte vad dessa uppgifter, som dessutom är felaktiga, underbyggs av för fakta. De flesta nyanlända vill arbeta, men diskriminering på arbets- och bostadsmarknaden gör att de har särskilda svårigheter att få arbete och bostad. Ett annat problem är att arbeten inte finns på de orter där det finns bostäder och vice versa.
12. Det finns andra medel för att uppnå god integration och goda arbetsmöjligheter än genom ett försörjningskrav.
13. Alla som får uppehållstillstånd på den grunden att de är skyddsbehövande i övrigt bör undantas från ett försörjningskrav. Dessa personer anses skyddsbehövande enligt svensk lag och bör därför ha rätt att återförenas med sin familj så snabbt som möjligt. Försörjningskravet blir även oförutsebart eftersom det är svårt i förhand att veta på vilken grund uppehållstillstånd kommer att beviljas och om den enskilde därigenom kommer att omfattas eller undantas från ett försörjningskrav (och ha rätt till familjeåterförening eller inte).
14. Det måste tydligt anges vilka som ska undantas från försörjningskravet. Samtliga personer som har barn under 18 år bör undantas.
15. Ett försörjningskrav är inte förenligt med Barnkonventionen. Exempelvis kränker ett försörjningskrav alla barns rätt till utbildning. Vidare strider det bl.a. mot artikel 4 i barnkonventionen.
16. Det är viktigt att avgränsningen av personkretsen blir så tydlig som möjligt. Bl.a. bör det definieras i vilka fall ett barn är en anknytningsperson. Barn är anknytningspersoner bl.a. om en sökande vill få uppehållstillstånd för att utöva umgänge med ett i Sverige bosatt barn. Ett ensamt, ogift barn som har status som flykting eller skyddsbehövande i övrigt är även anknytningsperson när en förälder ansöker om uppehållstillstånd för att återförenas med barnet. Om det finns ytterligare fall när ett barn är anknytningsperson bör detta framhållas.
17. Om ett försörjningskrav anses diskriminera barn på grund av att det görs en åtskillnad mellan föräldrarnas olika rättsliga status så "diskrimineras" i så fall etablerade förhållanden jämfört med "snabba anknytningar" redan enligt nu gällande lagstiftning.

Information från Svenska barnläkarföreningen samt från Malmö, Göteborg och Botkyrka

I denna bilaga redovisas utredningens begäran om synpunkter, som skickats till Södertälje kommun, Botkyrka kommun, Malmö stad, Göteborgs stad och till Svenska barnläkarföreningen samt de svar som utredningen emottagit.

1 Utredningens begäran om synpunkter

Ärendet

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna ett förslag som innebär att det i svensk rätt införs ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring (dir. 2008:12). Utredningen har antagit namnet Försörjningskravs-utredningen (Ju 2008:05). I utredningsuppdraget ingår att utreda försörjningskravets konsekvenser för barn. I detta syfte önskar utredningen att Ni bistår utredningen med ett underlag om effekterna av försörjningskravets konsekvenser för barn.

Innebörden av ett försörjningskrav

Utgångspunkten enligt utredningens direktiv (dir. 2008:12) är att försörjningskravet är uppfyllt om den härvarande personen, *anknytningspersonen*, har tillgång till regelbundna försörjningsmedel, som tillgodoser livsuppehållet för *anknytningspersonen*. Vidare ska anknytningspersonen ha tillgång till en lämplig bostad *för sig själv och för den anhöriga*.

I utredningsdirektiven uttalas att ett försörjningskrav bl.a. kan skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder och därmed leda till en god integration.

Personer som ska omfattas respektive undantas från ett försörjningskrav

Enligt utredningsdirektivet ska försörjningskravet omfatta en så vid krets av anhöriga som möjligt, dvs. make, sambo, barn, personer som avser att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande och andra anhöriga som kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige enligt gällande regelverk. Dock ska följande kategorier av härvarande anknytningspersoner undantas från försörjningskravet.

- Svenska medborgare
- Utlänningar som har haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i fyra år
- Flyktingar
- Barn

Detta innebär att anhöriga till de ovan nämnda anknytningspersonerna kan beviljas uppehållstillstånd utan villkor av att anknytningspersonen uppfyller ett försörjningskrav. Enligt utredningsdirektiven ska utredningen även lämna förslag på vilka kategorier av skyddsbehövande i övrigt som ska undantas från försörjningskravet.

Konsekvenser för barn

Utredningsdirektiven innebär att det inte ska uppställas ett försörjningskrav som villkor för att föräldrar till ett (ensamt) barn ska få bosätta sig med barnet här i landet. Däremot kan det komma att uppställas krav på att en här i landet boende förälder klarar sin egen försörjning och har tillgång till en ordnad bostad för att ett barn (och den andra föräldern) ska få tillstånd att bosätta sig här i landet.

Utifrån den ovan givna innebörden av ett försörjningskrav önskar utredningen att Ni diskuterar följande alternativ utifrån Era erfarenheter när det gäller nyanlända barn.

Många anhöriga som förenas med sina familjemedlemmar här i landet kommer inte till ett ordnat boende utan bor t.ex. inneboende hos sina anhöriga. Detta har medfört att många nyanlända familjer lever trångbott och ofta i områden med sedan tidigare hög invandrartäthet och arbetslöshet. Vissa barnfamiljer har även blivit hemlösa och har pga. bostadsbristen tvingats bo i alternativa boendeformer såsom hotell eller vandrarhem. Hur ser barnens boendemiljö ut och hur påverkar den t.ex. barnets hälsa, skolarbete, svenskundervisning och andra integrationsåtgärder?

Hur påverkas barn av att separeras från en förälder? Vilka erfarenheter har gjorts angående detta? Beskriv gärna erfarenheter om barnets hälsa, möjligheter till integration m.m. Har ålder och andra individuella egenskaper betydelse och kan i så fall detta beskrivas på ett generellt sätt?

Diskutera även utifrån barnets perspektiv om återförening med en förälder i Sverige är mer gynnsamt för barnet än att stanna i en känd hemmiljö tillsammans med den andra föräldern eller annan närstående vuxen. Har det gjorts några erfarenheter angående detta?

Motivera gärna Era svar utförligt och ta gärna med uppgifter (inkl. siffror om antal m.m.) om de erfarenheter som gjorts hittills.

2 Svar

2.1 Botkyrka kommun

Svar 1 från Botkyrka kommun

Svar på frågor till försörjningskravsutredningen

Försörjningsstödsutredningen (2008:05) har begärt att få svar av Botkyrka kommun gällande frågor som rör barn till familjer till nyanlända. Socialförvaltningen svarar på de frågor som rör kommunens verksamhet. Frågorna och våra svar följer nedan:

- *Hur ser barnens boendemiljö ut och hur påverkar den t.ex. barnets hälsa, skolarbete, svenskundervisning och andra integrationsåtgärder?*

Av de nyanlända barn som har en ordnat bostadssituation tillsammans med förälder eller anhörig fungerar tillvaron ofta bra. Barnen fungerar i skola och vardag.

Då det gäller familjer som är aktuella vid socialförvaltningen finns svårigheter kring boende och/ eller försörjning. Dessa familjers bakgrund varierar. Majoriteten är flyktingar men det handlar även om familjer där familjemedlemmar har kommit som anknytning till Sverige. På grund av bostadslösheten har familjerna blivit placerade på olika boenden såsom hotell och/eller jourboende. Socialtjänstens erfarenhet är att barnen påverkas i högsta grad. Dessa boenden ligger oftast utanför kommunen vilket gör att barnen har långt till skolan/daghem. Boendeformerna är inte anpassade för barn. Barnen saknar lugn och ro vilket behövs för de barnen som går i skolan och behöver göra läxor. Då boenden är temporära och avser korta perioder leder det till en känsla av osäkerhet, otrygghet och oro.

- *Är återförening med en förälder mer gynnsamt för barnet än att stanna i en känd hemmiljö med den andra föräldern eller annan närstående vuxen?*

Det är mer gynnsamt för barn att komma till Sverige om det pågår krig i hemlandet. Det finns studier som visar att barn påverkas negativt av krigsupplevelser. Däremot kan vi inte uttala oss om vad som är mer gynnsamt för barnet om hemlandet inte är krigsdrabbat. Vår erfarenhet är att det kan gå bra för de barn som kommer som anknytning till en förälder. Det kan också gå mindre bra eftersom relationen mellan barnet och föräldern som bor i Sverige förändras under den tid som de är separerade från varandra.

Svar 2 från Botkyrka kommun

Utredningens frågor:

Många anhöriga som förenas med sina familjemedlemmar här i landet kommer inte till ett ordnat boende utan bor t.ex. inneboende hos sina anhöriga. Detta har medfört att många nyanlända familjer lever trångbott och ofta i områden med sedan tidigare hög invandrartäthet och arbetslöshet. Vissa barnfamiljer har även blivit hemlösa och har pga. bostadsbristen tvingats bo i alternativa boendeformer såsom hotell eller vandrarhem. Hur ser barnens boendemiljö ut och hur påverkar den t.ex. barnets hälsa, skolarbete, svenskundervisning och andra integrationsåtgärder?

Svar från Botkyrka kommun:

Barnens/barnfamiljernas boendemiljö ser inte alls bra ut i Botkyrka. Många barnfamiljer bor inneboende hos släktingar och vänner, ibland även hos okända landsmän. Det finns även de som blir av med sitt inneboende och måste finna alternativa jourboenden via Socialtjänsten.

Hos de barnfamiljer som bor inneboende m.m. kan man emellanåt tydligt se att barn och föräldrar inte mår bra pga. trångboddhet. Det är många som ska samsa på en mindre boendeyta, de har inget riktigt privatliv m.m.

Men det är inte enbart de som är inneboende som drabbas, det gäller även familjen som hyr ut. De blir också trångbodda, barn som går i skolan sköter inte riktigt sin skolgång, de får svårt med läsläsning m.m. pga. att det inte finns något utrymme att kunna sitta ostört och sköta sina läxor etc.

Totalt sett mår den inneboende familjen (och även den familj som hyr ut) inte bra. Man har inget riktigt privatliv, man kan inte vara ostörd, får sömnsvärigheter m.m.

Utredningens frågor:

Hur påverkas barn av att separeras från en förälder? Vilka erfarenheter har gjorts angående detta? Beskriv gärna erfarenheter om barnets hälsa, möjligheter till integration m.m. Har ålder och andra individuella egenskaper betydelse och kan i så fall detta beskrivas på ett generellt sätt?

Svar från Botkyrka kommun:

Svår fråga att svara på. Ofta är ju barnen redan separerade under asylprocessen, eller i samband med att kanske en förälder får permanent uppehållstillstånd och resten av familjen befinner sig i annat land med barnen i avvaktan på att den asylsökande familjemedlemmen inväntar sitt permanent uppehållstillstånd för att sedan kunna ta emot resten av familjen.

Vi har inga generella svar på detta. Vi kan se att de familjemedlem som ev. får permanent uppehållstillstånd sedan mår dåligt i väntan på att resten av familjen kan komma till Sverige. I nästa skede när de ev. fått komma till Sverige mår hela familjen dåligt innan de på något sätt kan etablera sig i samhället. Och det är klart

att det påverkar undervisning för både barn och vuxna, introduktionsinsatserna m.m. Allt som blir prioritet ett är att få till ett eget ordnat boende, därefter kan man börja ta tag i den övriga livssituationen med studier etc.

Utredningens frågor:

Diskutera även utifrån barnets perspektiv om återförening med en förälder i Sverige är mer gynnsamt för barnet än att stanna i en känd hemmiljö tillsammans med den andra föräldern eller annan närstående vuxen. Har det gjorts några erfarenheter angående detta?

Svar från Botkyrka kommun:

Vi har inga egentliga erfarenheter av detta. Inget som vi kunnat forska i. Den lekmannabedomning vi kan göra är att det är bättre att familjen återförenas så snart det är möjligt. Det är uppslitande att kanske behöva vänta i flera år på att få resterande familjemedlemmarna till Sverige. Effekterna ibland av att inte kunna få ta hit resten av sin familj kan resultera i skilsmässor. Det har vi erfarenhet av.

2.2 Göteborgs stad

Svar 1 från Göteborgs stad

Synpunkter till försörjningskravsutredningen

Inledning

Socialtjänsten i Lärjedalen kan bekräfta den problematik kring anhöriginvandring som beskrivs i utredningen. Man väljer i mycket hög utsträckning att bo där man har nätverk framför att bo på orter där möjligheter till boende och arbete kan vara gynnsammare. Tabellen nedan visar boendeformer i Göteborgs Nordost stadsdelar av vilka Lärjedalen, Bergsjön och Gunnared hör till de som har högst invandrartäthet i Göteborg. Statistik är hämtad från introduktionsenheten Nordost 2007.

Egen inkomst krav för egen bostad.

Bostadsbrist gör att utsikten att lösa boendesituationen kopplas till arbete. De flesta fastighetsägare väljer att inte acceptera socialbidrag som inkomst. Individer som inte uppnår godkänd SFI och hittat arbete inom den 2-åriga introduktionsperioden har betydande svårigheter att komma in på bostadsmarknaden.

Osäkra boendeförhållanden och trångboddhet leder till att koncentrationen och uppmärksamheten på annat än boendet minskar.

Då man saknar egna inkomster är man hänvisad till en illegal andrahandsmarknad och inneboenden.

Familjer med dessa boendeformer riskerar ständigt att bli av med sitt boende genom att hyresvärdar avhyser dem eller att värdfamiljer vägrar dem fortsatt boende. Trots bidragsberoende och osäkra boendeförhållanden väljer många att återförenas med sin familj trots att man inte kan erbjuda dem trygghet och ett självständigt liv i det nya landet.

Fallbeskrivning

En inneboende man med avbruten introduktion och nu pågående SFI-studier meddelar sin socialsekreterare att familjen fru och fem barn, varav ett biologiskt, kommer få uppehållstillstånd och att de då inte längre kan bo i hans nuvarande boende. Mannen får vid flertalet tillfällen rådet att vänta med att ta hit familjen och först ansvara för att han kan erbjuda dem försörjning och trygga boendeförhållanden. Mannen väljer dock att inte hör samma råden. Tillsammans med familjen uppsöker socialkontoret samma dag som de anländer till Göteborg. Han får då inte längre bo kvar i sitt tidigare boende och familjen har mycket begränsade möjligheter att få ett kontrakt med någon hyresvärd med försörjningsstöd och bidrag från Försäkringskassan som enda inkomster. Familjen placeras i det akuta skedet i ett hotellboende och senare på ett vandrarhemsboende i en lugn miljö men ändå ingen god boendeform för en småbarnsfamilj.

Barn/Ungdomar studieresultat

Många av de ungdomar som i dag står med ofullständiga skolbetyg har växt upp i trångboddhet och/eller osäkra boendeförhållanden. Stadsdelar blir än mer tätbefolkade och enligt beprövad erfarenhet kan vi se stora brister i dessa barns framtidsmöjligheter.

Otrygga boende och trångboddhet påverkar skolresultat. Barnen har ofta bristande koncentration och saknar studiemöjligheter i hemmet. Stimulerande lek och fritid i hemmet och möjlighet att kunna ta hem kamrater hindras av trångboddhet och för barn olämpliga miljöer.

Föräldrars möjligheter att ha en innehållsrik och stimulerande fritid med sina barn försvåras och barn hänvisas i hög grad till egen vistelse utomhus. Socialtjänsten i Lärjedalen har sett att konflikter barn emellan har eskalerat till våldsamheter mellan vuxna.

Risk för gängbildning är stor bland dessa barn och ungdomar som saknar trygga förhållanden och som växer upp i ett utanförskap.

HRV-problematik

Socialtjänsten i Lärjedalen ser kopplingar mellan omfattande arbetslöshet, biståndsberoende och hedersproblematik. Vanligt är att man söker sig till familjenätverk och landsmän snarare än att våga sig ut i samhället. I de fall patriarkala strukturer förekommer fortgår/förstärks dessa mönster genom bristande integration.

Föräldrar som förebild

Många föräldrar har vare sig möjlighet eller förmåga att vara goda förebilder för sina barn. Arbetslöshet och avsaknad av eget boende gör att familjer saknar rutiner och struktur i vardagen och det försvårar hela familjens integration. Föräldrar i otrygga situationer har en hög ohälsa och även barnens hälsa påverkas negativt av att leva med föräldrar som inte förmår att skapa och förmedla trygghet.

Enligt Göteborgs stads kartläggning, oktober 2007, av långtidsberoende av försörjningsstöd hade socialtjänsten i Lärjedalen 81 barnfamiljer som varit aktuella mer än 10 månader och som hade någon form av tillfälligt boende eller bistånd till boende. Av dem hade 33 % av föräldrarna någon form av ohälsa. Socialtjänsten i Lärjedalen arbetar intensivt med att hitta bra lösningar för dessa familjer, bland annat genom att föreslå arbetsföra föräldrar flytt till

annan ort. Till dagens datum har dock ingen familj valt att ta emot bistånd genom möjlighet till bostad och arbete i aktuell samarbetskommun. Bostadsbrist och brist på stora lägenheter gör att lösningar för många familjer tar orimligt lång tid ur ett barnperspektiv.

Barns påverkan av separation

Det är alltid negativt för barn att utsättas för separationer från de reella vårdarna och andra viktiga närstående personer. Reella vårdare är dock inte alltid samma person som barnets vårdnadshavare. Återförening med en förälder i Sverige är som regel gynnsamt för enskilda barn men i flera fall kan det finnas starka känslomässiga band till andra som bryts.

Kvinnofridsperspektivet

Socialtjänsten i Lärjedalen ser även flera exempel på handel med uppehållstillstånd/arrangerade giftermål där det även förekommer en kvinnofridsproblematik. I de fall där det finns barn med kan de hamna i fysiskt och psykiskt instabila familjesituationer där de far illa och saknar den nödvändiga tryggheten från närstående. De är helt utlämnade till att ett professionellt nätverk kan upptäcka deras belägenhet.

Fallbeskrivning:

En 80-årig man har gift sig för tredje gången. Hans fru och hennes tre barn från ett tidigare äktenskap anländer till Sverige våren 2008. Mannen är självförsörjande med ålderspension när han lever ensam men har vid alla tre äktenskap tvingats söka försörjningsstöd för sina familjers uppehälle. Vid familjens ankomst till Sverige visar det sig att mannen inte vill ta hand om kvinnans tre barn. Kvinnan uppger att hon känner sig hotad av mannen och hans nätverk samt att mannen hävdar att hon blir utvisad om hon lämnar honom. Kvinnan har försökt att lämna mannen men har återvänt till honom i sin rädsla att bli utvisad och barnen tas nu om hand av en person i kvinnans nätverk. Barnen kan sannolikt redan vara traumatiserade efter att ha flytt från Irak till Syrien efter kidnappnings hot i hemlandet.

Sammanfattning

SDF Lärjedalen anser att det gynnar barn att växa upp under stabila förutsättningar i Sverige. Grunden för dessa stabila förutsättningar är att den som tar emot sin familj har en egen försörjning och därtill en ordnad boendesituation.

SDF Lärjedalen anser att förslaget är bra och underlättar integrationen för de anknytningspersoner som kommer till Sverige.

Svar 2 från Göteborgs stad

Synpunkter avseende den s.k. Försörjningskravsutredningen (Ju 2008:05).

Bakgrund

Försörjningskravsutredningen ska lämna ett förslag som innebär att det i svensk rätt införs ett försörjningskrav som villkor för anhöriginvandring för utländska personer och statslösa personer.

För att utföra en del av uppdraget ska utredningen analysera förslagets konsekvenser för barn. Utredningen önskar i detta syfte ta del av förvaltningens erfarenheter när det gäller nyanlända barn.

Utredningen har utformat en skrivelse med några problemställningar som den önskar få besvarade så utförligt som möjligt, se frågeställningar i kursiv stil nedan.

Innebörden av ett försörjningskrav

Utgångspunkten enligt utredningens direktiv (dir. 2008:12) är att försörjningskravet är uppfyllt om den härvarande personen, anknytningspersonen, har tillgång till regelbundna försörjningsmedel, som tillgodoser livsuppehållet för anknytningspersonen. Vidare ska anknytningspersonen ha tillgång till en lämplig bostad för sig själv och för den anhöriga.

I utredningsdirektiven uttalas att ett försörjningskrav bl.a. kan skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder och därmed leda till en god integration.

Konsekvenser för barn

Utredningsdirektiven innebär att det inte ska uppställas ett försörjningskrav som villkor för att föräldrar till ett (ensamt) barn ska få bosätta sig med barnet här i landet. Däremot kan det komma att uppställas krav på att en här i landet boende förälder klarar sin egen försörjning och har tillgång till en ordnad bostad för att ett barn (och den andra föräldern) ska få tillstånd att bosätta sig här i landet.

Förvaltningens synpunkter

Det krävs kunskapsbaserade uppgifter från professioner/forskning kopplade till barns hälsa och utveckling för att kunna uttala sig om vilka konsekvenser förslaget får för barn. Nedanstående synpunkter är erfarenhetsbaserade med de begränsningar som detta medför.

Generellt bör Barnkonventionens och Socialtjänstlagens värderingar och bestämmelser gällande barns bästa beaktas.

1. *Hur påverkas barn av att separeras från en förälder? Vilka erfarenheter har gjorts angående detta? Har ålder och andra individuella egenskaper betydelse och kan i så fall detta beskrivas på ett generellt sätt?*
2. *Diskutera även utifrån barnets perspektiv om återförening med en förälder i Sverige är mer gynnsamt för barnet än att stanna i en känd hemmiljö tillsammans med den andre föräldern eller annan närstående vuxen. Har det gjorts några erfarenheter angående detta?*

Forskning finns gällande de finska barnen och de judiska barnen som kom till Sverige under andra världskriget.

I den mån det finns forskning eller undersökningar från de senaste 20 årens flyktingmottagande bör utredningen ta del av dessa. Finns det t.ex. skillnader i barnets hälsa och utveckling för barn från forna Jugoslavien, där familjeåterförening underlättades, och de somaliska barn vars vårdnadshavare under 90-talet initialt beviljades tidsbegränsade uppehållstillstånd och där återföreningen med barnen ofta tog mycket lång tid?

Generellt torde kunna sägas att barnets oro och saknad av förälder påverkar dem, liksom osäkerheten över om, eller när de skall få återförenas. Saknas kontakt eller är kontakt sällsynt med mamma/pappa i Sverige förstärks barnets oro. Säkerligen är vårdnads-

havaren i Sverige påverkad av oro för barnet/barnen, att inte kunna ta föräldraansvaret och skydda dem.

Prövning av asylansökan tar olika lång tid. Att därtill lägga fyra år, som föreslås i utredningen, för de som fått permanent uppehållstillstånd och saknar försörjning och bostad, är en mycket lång tid i ett barns liv. Generellt sett har separationens längd betydelse för hur lång tid det tar för den splittrade familjen att åter bilda en fungerande familj, där barnet känner trygghet.

I flertalet fall är det mannen/pappan som är anknytningspersonen. Kvinnan och barnet har ofta en otrygg situation i hans frånvaro. Det är sannolikt ovanligt att barn och hustru lever under stabila och trygga förhållanden i hemlandet tills återförening sker i Sverige. Är pappan/mamman i Sverige ensam vårdnadshavare torde ensammas barnets/barnens utsatthet i hemlandet kunna vara särskilt stor. Alla barn som ofrivilligt skiljs från vårdnadshavare påverkas. Individuella och åldersmässiga variationer är avgörande för hur barnet påverkas av separationen.

Hur lång tid det har tagit för barn att återförenas med vårdnadshavare har varierat. Orsakerna har också varierat som t.ex. tidsbegränsade uppehållstillstånd, eftersökning av familjen har tagit tid, möjligheterna att nå svensk beskickning och få tillträde till densamma m.m.

3. *Hur ser barnets boendemiljö ut och hur påverkar det t.ex. barnets hälsa, skolarbete, svenskundervisning och andra integrationsåtgärder?*

Det är självklart önskvärt att mamma och/eller pappa har bostad och arbete. Anknytningspersonen vill säkerligen arbeta och försörja sig och sin familj och kunna ta emot dem i en bostad. Alla barns hälsa och utveckling påverkas av boendesituationen.

Det finns vissa förutsättningar som mamman/pappan inte kan påverka. Att inte anknytningspersonen har arbete och/eller bostad beror ofta på strukturella orsaker som att arbete finns i kommuner med bostadsbrist och bostäder finns i kommuner där det är svårt att få arbete. Därtill kommer de strukturella svårigheterna för nyanlända att få tillgång till arbetsmarknaden, särskilt svårt om det är lågkonjunktur med stor arbetslöshet. Sjukdom, brist på yrkeserfarenhet och kort eller ingen skolgång från hemlandet kan också förlänga vägen till arbete. Oro för barn och make/maka i hemlandet/tredje land påverkar också anknytningspersonens introduktion.

Om kravet på arbete och bostad inte kan uppfyllas av anknytningspersonen på grund av omständigheter som pappan/mamman inte kan påverka, synes 4-årsregeln för återförening få orimliga konsekvenser, som blir svåra att förstå för ett barn. Därtill kommer att familjer till följd av 4-årsregeln kan splittras. I familjen kan finnas barn som under 4-årsperioden fyller 18 år, vilket innebär att bedömningen från Migrationsverket avseende återförening görs utifrån ett vuxenperspektiv.

Undantagna från försörjningskravet är enligt förslaget svenska medborgare. Många anknytningspersoner kommer sannolikt att uppfylla kraven för ansökan om svenskt medborgarskap innan personen haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i 4 år, eftersom hemvisttid räknas från den dag då personen lämnade in sin ansökan om uppehållstillstånd. Detta kan innebära att vårdnadshavare som inte haft för avsikt att ansöka om svenskt medborgarskap kommer att göra det för att kunna återförenas med barn och maka/make snabbare. Vid svenskt medborgarskap skall inte krav på försörjning och bostad ställas.

Undantagna från försörjningskravet enligt förslaget är också ensamkommande barn med permanenta uppehållstillstånd, vilket är en förändring från den nu gällande huvudregeln där det ensamkommande barnet skall återförenas med vårdnadshavare där vårdnadshavaren vistas. Endast om barnet beviljas uppehållstillstånd som flykting enligt Genèvekonventionen, vilket är mycket ovanligt, beviljas barnets vårdnadshavare uppehållstillstånd och kan återförenas med barnet i Sverige. Undantagsvis möjliggörs familjeåterförening om anknytningsbarnet beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Enligt utredningsdirektivet ska utredningen även lämna förslag på vilka kategorier av skyddsbehövande i övrigt som ska undantas från försörjningskravet vilket kan få betydelse för de barn som inte är ensamkommande. Flertalet ensamkommande barn blir kvar i Sverige och många exempel finns där det inte varit möjligt för det ensamkommande barnet att återförenas med vårdnadshavare i hemlandet eller i tredje land.

För ett statistiskt underlag hänvisas till Migrationsverket som har uppgifter på hur många som mottagits till landets kommuner vars anhöriga beviljats uppehållstillstånd, hur många som är barn och hur lång tid som gått sedan anknytningspersonen mottogs till en kommun.

2.3 Malmö stad

Svar 1 från Malmö stad

Kris i flyktingmottagandet – rapport om konsekvenserna av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd och lagen om mottagande av asylsökande

Inledning

Av Malmös befolkningsökning 2006 på närmare 5 000 personer beräknas 3 000 vara flyktingar och invandrare. Det är främst den tillfälliga asyllagen i början av året som påverkat antalet nya malmöbor, där gruppen flyktingar från Irak är dominerande. Men även en ny våg av asylsökande irakier efter sommaren påverkar befolkningsökningen.

Från att under de tre första åren efter millennieskiftet legat på en stabil nivå kring ca 1 100 nyanlända flyktingar årligen minskade antalet kraftigt och 2005 var antalet endast 400. Därtill kom 1 200 nyanlända invandrare. Den 15 november 2005 kom den tillfälliga lagen som gav vissa grupper som nekats uppehållstillstånd en ny möjlighet att få stanna i Sverige. Fram till 1 april 2006 var det möjligt för dessa grupper att på nytt söka uppehållstillstånd.

Effekterna av den tillfälliga lagen kan nu redovisas och stadskontoret vill med denna rapport förutom fakta i siffror beskriva de nyanlända flyktingarnas och deras anhörigas situation ur flera aspekter. Dessutom redovisas fakta om asylsökande som bor i Malmö i väntan på beslut om uppehållstillstånd, samt de ekonomiska konsekvenserna för kommunen gällande både mottagna flyktingar och invandrare.

Avslutningsvis lämnar stadskontoret förslag på åtgärder och förändringar som är till gagn för såväl kommunerna med stort flyktingmottagande som för de enskilda flyktingarnas möjligheter att etablera sig i Sverige.

Asylsökande som väntar på beslut om uppehållstillstånd

Antal asylsökande som bor hos släkt och vänner i Malmö har i mycket ringa omfattning minskat, trots att det sedan början av 2006 inte längre utgår bidrag till boendet. För närvarande är 1 336

personer inskrivna hos Migrationsverket i s.k. eget boende, dvs. inneboende.

Migrationsverket har lämnat följande aktuella information om de 1 336 asylsökande i s.k. eget boende i Malmö:

De asylsökande kommer främst från följande länder:

Land	Antal
Irak	511
Libanon	77
statslösa (Palestina)	338
Serbien-Montenegro	59
Afghanistan	32
Somalia	20

De asylsökande fördelas på följande åldrar

Ålder	Antal
0–3	49
4–6	33
7–16	86
17–19	68
20–64	1 088
>65	12

De flesta asylsökande i s.k. eget boende bor i stadsdelarna Rosengård och Fosie.

Antalet asylsökande i s.k. eget boende ligger på samma nivå som tidigare trots att Malmö har tagit emot över 1 371 flyktingar varav 1 089 personer från s.k. eget boende med permanent uppehållstillstånd i samband med införandet av den tillfälliga asyllagen. Snarare ökar antalet asylsökande hela tiden. Efter sommaren i år fick Sverige en ny våg av asylsökande irakier och det fortsätter komma flyktingar från Irak. Det är en flyktingström som bara fortsätter och som resulterar i nya positiva beslut.

Migrationsverket aviserar att 2007 kan man räkna med samma nivåer på mottagningen som under 2006. För närvarande beviljas ca 47 procent av alla irakier permanent uppehållstillstånd i Sverige jämfört med 7–10 procent under 2005.

Ensamkommande barn och ungdomar

Från den 1 juli 2006 gäller en lagändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) som innebär att ensamkommande barn som söker asyl skall tas emot och beredas boende av en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket. För detta får kommunen ersättning av staten. I samband med ankomsten till Sverige skall barnen via Migrationsverket anvisas plats i en s.k. anvisningskommun. Socialtjänsten i de fyra ankomstkommunerna Malmö, Mölndal, Solna och Sigtuna skall endast ordna placering för de barn som kommer helger eller kvällar/nätter samt i de fallen där Migrationsverket inte hinner med sin första utredning under en och samma dag. Barn som skall genomgå en åldersutredning skall också stanna i ankomstkommunerna tills åldersbestämningen är klar vilket kan ta en till två veckor. Migrationsverket ersätter anvisningskommunerna för kostnaderna i samband med barnens boende.

Stadsdelsförvaltning Centrum som ansvar för de tillfälliga placeringarna i Malmö ger följande rapport om den aktuella situationen:

På grund av att tillströmningen av ensamkommande barn ökat kraftigt under senaste månaderna jämfört med tidigare år samt på grund av att endast ett fåtal kommuner har träffat överenskommelser med Migrationsverket om att bli anvisningskommuner för ensamkommande barn har en stor brist på anvisningsplatser uppstått. Detta får till följd att barnen får vänta längre tid i ankomstkommunerna än vad som ursprungligen var planerat. Till Malmö har under perioden 1 juli–27 november 2006 totalt 121 barn anlänt och i början av december 2006 var 41 barn och ungdomar placerade under olika boendeformer via socialtjänsten på de tio stadsdelarna i Malmö. De ensamkommande barnen kommer främst från Irak, Afghanistan, Somalia, Iran och Eritrea.

Vid stadsdelsförvaltningens senaste kontakter med Migrationsverket har det klart framkommit att det i dagsläget saknas platser i anvisningskommunerna. Denna situation kommer att bestå minst fram till årsskiftet varefter ett antal anvisningsplatser skall öppnas och en viss avlastning i ankomstkommunerna kommer att ske. Denna information har resulterat i att socialtjänsten i Malmö måste samordna insatser kring mottagandet av ett större antal barn och under en längre tidsperiod än vad som ursprungligen var planerat. Även om Migrationsverket lyckas sluta avtal om platser i anvisningskommuner som täcker behoven kommer behovet av boendeplatser för tillfälligt mottagande av ensamkommande barn i Malmö att

kvarstå permanent. För att klara boendet framöver har Malmö den 4 december öppnat ett barnhem för 20 asylsökande ungdomar

Mottagande av flyktingar och invandrare

Mottagning

Malmö har sedan 1992 tagit emot drygt 33 500 flyktingar och invandrare, varav 2 900 hittills i år. 2005 tog Malmö emot 1 600 flyktingar och invandrare. De största nationaliteterna bland mottagna 2006 är irakier, statslösa palestinier, somalier och flyktingar från Afghanistan. De nyanlända bosätter sig främst i Rosengård, Fosie och Södra Innerstaden, dvs. i de bostadsområden där flyktingarna bott inneboende under asyltiden. Statistik om flyktingmottagandet redovisas i särskilda bilagor.

Malmö har sedan slutet av 1990-talet tagit emot närmare 10 procent av de flyktingar som erhållit uppehållstillstånd. Malmö har ca 3 procent av rikets befolkning. Kommunen har således tagit emot drygt tre gånger så många flyktingar som sin andel av befolkningen i riket. Flyktingmottagandet är mycket ojämnt fördelat mellan kommunerna. Således har 15 av Sveriges kommuner de senaste åren tagit emot 50 procent av samtliga flyktingar. Dessa kommuner har 29 procent av landets befolkning och samtliga har sedan tidigare hög invandrartäthet. Den ojämna fördelningen kan illustreras med att Malmö kommun ensam under de senaste åren tagit emot fler flyktingar än Norrlandslänen tillsammans.

Inför 2007 spår Migrationsverket att antalet asylsökande kommer att vara lika högt som 2006, medan fler personer kommer att söka tillstånd för att förenas med anhöriga i Sverige. Handläggning av ansökningar om att förenas med anhöriga i Sverige har präglats av långa väntetider. Migrationsverket har därför genomfört en rad åtgärder för att öka effektiviteten i handläggningen vilket har bidragit till att förkorta väntetiderna.

Mot bakgrund av Migrationsverket prognos gör stadskontoret i samråd med Invandrarservice bedömningen att Malmö under 2007 kommer ha en minskning av antal nyanlända flyktingar, från nuvarande ca 1 400 till ca 1 100. Däremot förväntas antal nyanlända invandrare, inkl. anhöriga till flyktingar, förbli oförändrat ca 1 500. Antal flyktingar och invandrare förväntas bli lika höga under 2008. Såvida inte nya oroshärdar uppstår i världen de närmaste åren, så

beräknas de nyanlända flyktingarna komma från främst Irak, Afghanistan, Somalia och Mellanöstern.

Introduktionsersättning

Antal hushåll med introduktionsersättning halverades mellan åren 2000–2005, från drygt 1 400 hushåll per månad till drygt 700. Den tillfälliga asyllagen har dock medfört en uppgång av antal hushåll med introduktionsersättning under 2006 och i december uppgår antal hushåll till 1 100. Antalet kan förväntas öka ytterligare under början av 2007. Statistik om introduktionsersättning redovisas i särskilda bilagor.

Samtidigt som antal ersättningshushåll ökar bör påpekas att närmare 40 procent av nyanlända personer har någon form av egen försörjning redan vid mottagningstillfället. Merparten av dessa är anknytningar till redan etablerade personer i Sverige.

Statliga bidrag för mottagande av flyktingar och invandrare

Statliga bidrag utgår till kommunens mottagande av flyktingar och invandrare i form av:

- schablonersättning för nyanlända flyktingar
- generella bidrag för nyanlända invandrare

a. Statsbidrag i form av schablonersättning för flyktingar

Malmö stad har sedan 1997 en överenskommelse med Integrationsverket om mottagande av flyktingar och vissa andra utlänningar enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Överenskommelsen är ett s.k. noll-avtal och innebär att Malmö stad inte tar emot något specificerat antal flyktingar per år. Däremot får kommunen en grundersättning om 500 000 kr per år för administration m.m. samt schablonersättning för varje flykting som bosätter sig i kommunen efter beslut om uppehållstillstånd. Schablonersättningen är 165 700 kr per vuxen, 101 800 kr per barn och 61 200 kr per äldre vuxen (65 år och äldre). Schablonersättningen avser att täcka kommunens kostnader i 3,5 år. Den

schabloniserade ersättningen till kommunerna kommer att för 2007 höjas med 6 procent.

Den grupp flyktingar, som hittills beviljats uppehållstillstånd och bosatt sig i Malmö, tycks till sin sammansättning ha stora likheter med 1999-årskontingent som redovisas i Integrationsverkets rapport *"Systemfel! – Ett ersättningssystem i obalans"* (Integrationsverkets rapportserie 2003:5). Integrationsverket konstaterar i en kommentar till rapporten att *"storstäderna i verkligheten inte ens får täckning för sina kostnader för försörjningsstödet, än mindre för övriga kostnader under introduktionen"*.

Den ekonomiska situationen har dock för Malmös del förbättrats de senaste åren och f.n. täcker schablonersättningen kommunens kostnader för försörjning och introduktion. Däremot täcker ersättningen fortfarande inte merkostnader inom skola, barnomsorg, socialtjänst, kultur- och fritidsverksamhet samt tolkservice. Ersättningen täcker inte heller fördyrande boendekostnader.

Den stora inströmningen av flyktingar gör att stadskontoret bedömer att kommunens kostnader kommer att öka under 2007. Bristen på bostäder medför sannolikt att kommunen tvingas acceptera hyreskostnader utöver normala nivåer. Omkostnadsökningar hos de externa anordnarna av introduktionsinsatser och sfi, som med kort varsel måste utöka sina lokal- och personalresurser, kan få till följd att dessa tjänster fördyras. Ökade väntetider till introduktionsutbildningar kommer att leda till växande kostnader för introduktionsersättning och försörjningsstöd. Liknande effekter uppstår vid väntetider till skola och barnomsorg. Behovet av rehabilitering och övrig hälso- och tandvård kommer troligen att vara större än normalt för de flyktingar som får uppehållstillstånd till följd av den tillfälliga lagen.

Kommunens kostnader bedöms också öka med anledning av regeringens aviserade förändringar i kvalificering till arbetslöshets- och sjukförsäkring samt ersättningsnivåer. Dessutom kommer en kraftig minskning av arbetsmarknadsåtgärder även påverka gruppen nyanlända flyktingar.

b. Generella statsbidrag för invandrare

Malmö stad har valt att erbjuda nyanlända invandrare introduktion med sfi i likhet med flyktingar som omfattas av flyktingmottagandet. Detta eftersom invandrares behov av introduktion med sfi bedöms

som lika stort som flyktingars. Därtill kommer att EU-medborgare erbjuds sfi-utbildning. Till skillnad mot flyktingarna erhåller kommunen dock inte något riktat statsbidrag för invandrare för att täcka kommunens kostnader för introduktion, försörjning m.m.

Kommunens kostnader för de nyanlända invandrarna täcks dock delvis av de generella statsbidrag som utgår. I kostnadsutjämningsbidraget för kommuner och landsting, som kompletterar det generella bidraget, ingår bl.a. följande verksamheter och de strukturella faktorer som påverkar dessa:

- Grundskola och förskoleklass: ingår faktorn *barn med utländsk bakgrund*.
- Äldreomsorg: ingår faktorn *utomnordisk bakgrund*.
- Individ- och familjeomsorg: ingår faktorerna *utrikesfödda flyktingar och nära anhöriga, övriga utrikesfödda från länder utanför Norden och EU, samt barn med utländsk bakgrund*.
- Barn med utländsk bakgrund: ingår faktorn *barn 0–19 år med utländsk bakgrund*.

I de fall faktorerna överstiger genomsnittet för riket utgår bidrag enligt kostnadsutjämningsmodellen. Kommunen får dock själv välja hur de generella statsbidragen skall användas.

Stadskontoret bedömer att de generella bidragen inte fullt ut täcker kommunens kostnader för nyanlända invandrares introduktion med sfi och försörjning under de första tre i åren i kommunen. Även här kommer regeringens aviserade förändringar i kvalificering till arbetslöshets- och sjukförsäkring samt ersättningsnivåer att påverka kommunens kostnader negativt.

Konsekvenser av den tillfälliga lagen om uppehållstillstånd

Totalt beräknas 3 000 nyanlända flyktingar och invandrare tas emot under 2006 i Malmö. Mottagningen på Invandrarservice är mycket hårt belastad och väntetiden för nybesök har ökat till två veckor. Bostadssituationen för nyanlända har enligt Invandrarservice inte blivit bättre och de flesta kommunplacerade flyktingar bor inneboende. Trångboddheten kommer att öka ytterligare då många återförenas med sina familjer.

Stadskontoret har rådfrågat stadsdelarnas socialtjänst och introduktionsverksamhet och nedan följer en kortare redovisning av situationen vad gäller boende, hälsa och introduktion.

Boende

Det största problemet för asylsökande som fått uppehållstillstånd är boendefrågan. Nästan alla flyktingar har icke godkänt andrahandskontrakt eller bor som inneboende. Deras anhöriga söker uppehållstillstånd i hemlandet eller befinner sig i tredje land och väntas komma till Malmö inom kort. Många oroar sig för sin boendsituation. Utsikten för denna grupp att få egen bostad är ytterst liten med dagens bostadssituation. Situationen för nyanlända invandrare är betydligt bättre, främst beroende på att dessa kommer som anknytning till en redan etablerad person.

Den senaste hemlöshetsrapporten i Malmö som görs den 1 oktober varje år visar på att till antalet ökade gruppen som ansågs ha s.k. "bristande förankring" på bostadsmarknaden från 313 till 398 personer mellan år 2005 till 2006. Totala antalet hemlösa var 849 personer 2006 (694 för år 2005). Det totala antalet hemlösa ökar således, men samtidigt förändras orsakerna till hemlöshet och den variabel som förändrats mest är "bristande förankring". I gruppen hemlösa finns personer som är nyanlända eller nygamla återvändare och här återfinns irakier, statslösa palestinier m.fl. nationaliteter.

Från de stora stadsdelarna rapporteras att boendsituationen är ansträngd. Södra Innerstaden, som är den stadsdel som har flest hemlösa, arbetar frenetiskt varje dag för att kunna ge människor tak över huvudet. De lägenheter stadsdelarna har att tillgå är inte i dag anpassat till de behov som finns och bostadsmarknaden är mycket begränsad för de som inte har någon förankring och referens från bostadsmarknaden/ bostadsföretagen. Stadsdelsförvaltningarna Centrum, Hyllie och Rosengård har lämnat mer fylliga redogörelser om boendsituationen.

Centrum

Från stadsdelsförvaltning Centrum rapporteras att socialtjänsten arbetar med att finna olika lösningar för de sökande, men har detta år märkt att alternativa boendeformer såsom hotell eller motsvarande

behövt användas mer än föregående år. I anslutning till nyanlända med utländsk bakgrund så blir dessa människor kvar längre i de alternativa boendeformerna p g a bristande tillgång till lägenheter för förvaltningen. Vidare innebär även språksvårigheterna att tolkar behövs och härigenom tar dessa ärenden större tid i anspråk att handlägga i olika led hos verksamheten. Vidare krävs fler och mer kontakter med andra myndigheter såsom exempelvis Migrationsverket. Sammantaget är enskilda ärenden av denna art resurskrävande avseende boendelösning och handläggning. Vidare är situationen för flyktingarna ej tillfredsställande då en förändring av deras situation dröjer allt längre tid.

Hyllie

Från stadsdelsförvaltning Hyllie rapporteras att under 2006 har antalet nyanlända flyktingar och invandrare som kontaktar socialtjänsten med anledning av bostadsproblem ökat. Hittills under 2006 har socialtjänsten haft kontakt med 13 hushåll som har mer allvarigare bostadsproblem. Av dessa är 10 barnfamiljer. Flera av dessa familjer har bott inneboende hos släktingar eller vänner under asyltiden i stället för det boende som erbjudits genom Migrationsverket. De har då ofta varit mycket trångbodda och i samband med att de får uppehållstillstånd kontaktar de socialtjänsten och uppger att de inte kan bo kvar hos släktingarna/ vännerna och därför behöver hjälp med ett annat boende.

Familjerna tillhör inte socialtjänstens traditionella klienter när det gäller hemlöshetsarbete. De har inga hyresskulder eller störningar. De har inte heller någon annan uttalad social problematik i form av skulder, missbruk eller psykiska funktionshinder, svårigheter som kan innebära behov av bistånd i form av boende. Deras bostadslöshet beror på bristande boendereferenser samt på bristen på bostäder i Malmö.

Ibland lyckas familjerna hitta en lägenhet efter en period, antingen ett förstahandskontrakt eller ett andrahandskontrakt. MKB:s nya uthyrningspolicy, där de uttalat går efter kötid, har för en del familjer inneburit en ökad möjlighet att få en hyreslägenhet. I de fall då familjerna inte har möjlighet att bo kvar i sitt nuvarande boende kontaktar socialtjänsten vanligtvis Mosippan, genomgångsboende för flyktingfamiljer och andra hemlösa. Oftast finns det inga lediga bostäder där, varför familjerna sätts på kö. Vanligtvis

erbjuds boende efter några månader. I en del fall har socialtjänsten ordnat annat tillfälligt boende i avvaktan på mer permanent lösning. Den ökade flyktinginvandringen innebär att många barnfamiljer tvingas bo trångbodda under kortare eller längre perioder. Med tanke på barnens situation är detta förstås mycket otillfredsställande.

Rosengård

Från stadsdelsförvaltning Rosengård rapporteras att den stora delen av de familjer som vänder sig till stadsdelens vuxenhet med bostadsproblem aldrig har haft egen bostad i Sverige. Under året (januari till oktober) har 35 hushåll, som beviljats uppehållstillstånd i Sverige under 2006, vänt sig till vuxenheten för att de varit bostadslösa. Antalsmässigt omfattar dessa familjer 51 vuxna personer och 50 barn. Merparten av dessa människor har varit inneboende hos någon på Rosengård, antingen bekanta eller släktingar. Trångboddhet är sedan länge ett känt problem på Rosengård och blir inte bättre av att många familjer dessutom har släktingar inneboende. Det finns i dag 600 personer i s.k. eget boende på Rosengård.

Ur ett barnperspektiv kan det vara förödande att efter att ha förflyttats långt ifrån sin välkända miljö hamna i ett trångt inneboendeförhållande där inget är ens eget, att inte ha en vå som man kan kalla sin egen och ett beroende av välvilliga släktingar eller bekanta. Det är otryggt eftersom barnen inte vet hur länge de får bo kvar och vart de ska ta vägen sedan.

Det förekommer också en svart hyresmarknad där människor hyr ut sina lägenheter, eller delar av lägenheten, i andra hand utan att detta är godkänt av hyresvärden, vilket kan resultera i att både hyresgästen och de boende blir avhysta. Inneboende kan man vara under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas, ibland är det en längre tid, men sedan förväntar sig människor att de ska få en egen lägenhet. Då vänder man sig till socialtjänsten.

Rosengårds vuxenhet har tvingats att använda tillfälliga lösningar som hotell, vandrarhem och campingplatser för att lösa situationen för barnfamiljerna. I första hand försöker socialsekreterarna få människor till att stanna i sitt inneboende tills de har hittat en egen lägenhet men då det inte går så måste de erbjudas något annat. Detta är naturligtvis ingen bra lösning men det är den som står till buds. De ställs i kö till Mosippan, men den del av Mosippan som är

till för dem som varit i landet kortare tid än tre år är full, det finns en kö och omsättningen går inte fort.

Det uppstår mycket frustration i väntrummet då hela familjer kommer till socialbyrån med sina tillhörigheter och förväntar sig att de ska få en lägenhet. Frustration dels hos klienterna som inser att det inte finns några lägenheter att söka på socialbyrån utan att de måste söka lägenhet själv och dels hos socialsekreterarna som måste handskas med ett problem som socialtjänsten inte har lösningen till då det handlar om bristen på bostäder.

Hälsa

Många av de flyktingarna som har fått uppehållstillstånd genom den tillfälliga lagen har vistats länge i kommunen och har en lång period haft rätt till endast akutsjukvård. Först efter det att de erhållit uppehållstillstånd kan de söka läkarhjälp på samma villkor som personer bosatta i Sverige. En del mår psykiskt dåligt och behöver hjälp. Många har redan under väntetiden haft behandlingskontakt med Röda Korset eller psykiatri och fortsätter nu med behandlingen.

Från kommunens utbildningsanordnare av introduktion med sfi rapporteras följande kring introduktionsdeltagarnas psykiska hälsotillstånd:

I IntroRehab (Liber Hermods) deltar totalt 120 personer som har redan fått diagnos posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Intro Rehab syftar till att tillgodose behovet av sammanhållen insats omfattande psykologbehandling, sfi-undervisning och arbetsförberedande åtgärder. Detta sker i samverkan mellan Röda Korset, Region Skåne, Liber Hermods, Arbetsförmedlingen Nya Invandrare och Malmö stad.

Hos Liber Hermods i övrig introduktion har kurator regelbunden kontakt med ca 20 deltagare som befinner sig i migrationsrelaterade kriser. Depression, bostadsproblem, kontakt med primärvården, medicinerar, ångestattacker, kontakt med psykakut etc.

Hos Lernia finns det två specialgrupper på vardera 18 deltagare (36 personer). Dessa uppvisar symptom på PTSD och har frekventa kontakter med primärvården, medicinerar och har mycket svag progression.

Folkuniversitetet har 12 deltagare i specialgrupp som har psykosomatiska bekymmer pga. migrationsrelaterade problem.

Det rör sig således om cirka 188 personer som nyligen har fått uppehållstillstånd och som introduktionshandläggare och utbildningsanordnare har identifierat att de har olika svårighetsgrader av PTSD eller andra migrationsrelaterade psykosomatiska besvär. Hälso-problemen som kan relateras till trauma är sannolikt då man får anta att det finns ett okänt mörkertal.

Vårdcentral *Flyktinghälsan* startade fullt ut sin verksamheten i mitten av oktober 2006. Vårdcentralen utför akutsjukvård och hälsoundersökningar på både barn och vuxna. Det finns också en barnavårdscentral där en barnsjuksköterska ger vaccinationer och följer de små barnens utveckling. Vissa dagar har vårdcentralen hjälp av internationella hälsokommunikatörer som informerar om svensk hälso- och sjukvård på olika språk.

Flyktinghälsan ger följande rapport om den aktuella situationen: Perioden 16/10–8/12 2006 har sjuksköterska (3,5 tjänster) haft 142 patienter som sökt akut vård och 432 hälsoundersökningar har gjorts. Läkare (1,0) har haft 42 patienter som behövt akut sjukvård och 196 hälsoundersökningar. Dessa undersökningar är barn 0–18 år. Kurator (0,75) har haft 46 nybesök. Kuratorn arbetar med ett projekt som heter KIV (kvinnor i väntan) tillsammans med IM (individuell människohjälp). Detta kommer att starta i januari 2007. 6 kvinnor kommer att träffas i grupp vid 10 tillfällen.

En stor grupp patienter kommer från Irak och många har svåra upplevelser från hemlandet. Det betyder att allmäntillståndet är dåligt. En läkare på heltid är alldeles för lite eftersom läkaren måste ha c:a 25 procent till administration och för utbildning.

Bostad och hälsa påverkar introduktion och språkinlärning

Tillströmningen av nyanlända till Malmö fortsätter. Trångboddheten/hemlösheten är ett växande problem, som påverkar hälsan, som i sin tur påverkar introduktionsutbildningen och språkinlärningen negativt. Ur integrationssynpunkt är detta en ohållbar situation.

Avgörande för att språkinlärning inom sfi skall kunna ske är att deltagarna har tillgång till bostad enligt fastställda standardnormer. Fler personer hade med alla säkerhet klarat av något godkänt betyg om boendet inte varit ett problem. På grund av den ökande inflyttningen till Malmö är bostadssituationen för nyanlända flyktingar i

alltför stor omfattning sådan att hälsan påverkas på ett sådant sätt att språkinläring näst intill är omöjlig.

Kontakter med utbildningsanordnarna av introduktion med sfi vittnar om förekomsten av oacceptabla bostadsförhållanden. Detta bekräftas från stadsdelarnas introduktionsenheter som uppger att situationen påverkar deltagare genom koncentrationssvårigheter, frånvaro och familjeproblem.

Stadskontoret har gått ut med en förfrågan till utbildningsanordnarna om de märker om boende- och hälsosituationen för deras deltagare påverkar studieresultaten negativt. Här följer ett utdrag från anordnas svar. För närvarande deltar ca 1 500 personer i introduktionsutbildningar med sfi.

Liber Hermods

I utbildningen för traumatiserade flyktingar som i samverkan med Röda Korset är det ca 20 st. (av 50) som bor på c/o adress, 7 har inte något boende alls, bor hos kompisar eller i någon bil. Ett stort antal av deltagarna bor väldigt trångt. Ett exempel: 8 personer i en tvåa.

I utbildning för kortutbildade (190 deltagare) meddelar lärarna att de vid ett flertal tillfällen har träffat på deltagare med problem gällande sin bostadssituation. De har deltagare som har bott i bilen flera nätter, de har akut försökt hjälpa deltagare att få tak över huvudet, de har deltagare som bor med familjer i baracker där "grannarna" har drogproblem och de har mängder med deltagare som är oerhört trångbodda.

Dessa exempel på förhållanden är bara några av många. Naturligtvis påverkar det deras möjligheter att lära sig svenska. När tankarna är på annat håll och den kontinuerliga jakten på lägenhet tar studietid i anspråk så fördröjs absolut deras språkliga utveckling. Boendesituationen ger dem också en känsla av hopplöshet och brist på framtidstro, vilket naturligtvis också påverkar. Avbrott, flyttlass och sämre studieresultat än vad som annars hade varit fallet är inte ovanligt.

Sammanfattningsvis kan man väl säga att brist på koncentration, brist på energi och motivation hög frånvaro och nedstämdhet alla är effekter vi kan se och de påverkar alla möjligheten till en snabbare progression.

Lernia

Kuratorn beskriver att boendesituationen är mycket svår för många av dem hon möter, vilket har en tydlig negativ inverkan på både psykosocial hälsa och förmåga till fokus på studier. Många barnfamiljer klagat över trångboddhet och söker förtvivlat efter större bostad. Ibland består familjer av 8–10 personer och då är det trångt även om de lyckas få tag i en 5-rummare. Familjer erbjuds hotellboende av socialtjänsten medan de söker bostad. Där kan förekomma missbruk och våld nära inpå familjerna, då även gäster med denna typ av problematik är inhysta där.

En del ensamstående personer, men ibland även barnfamiljer, ”vandrar runt” mellan bekanta/landsmän dvs. bor ett par månader i någons hem tills de måste flytta till någons annans. Det finns också ensamstående män som är hänvisade till härbärgen och, då dessa är fullbelagda, tvingas sova i bilen, på Centralen, i parker eller i källare. Risken för att bli rånad ökar i denna utsatthet.

Kuratorn menar att denna trångboddhet samt hemlöshet utgör allvarliga hinder för integrationen i Malmö.

En lärare beskriver att många av kursdeltagarna inte har någon bostad och tvingas flytta mellan olika vänners lägenheter. Detta kan pågå under flera år och påverkar självfallet studierna. Om man inte vet var och kanske t.o.m. om man kan sova nästa natt, så är det ännu en orsak till att tankarna kanske inte direkt fokuserar på det svenska språket. Läraren har haft kursdeltagare som sovit i sina bilar och på golvet i lokaler, som inte haft möjlighet till att duscha, tvätta sina kläder eller laga mat. Vem skulle inte bli påverkad av detta?

Folkuniversitetet

En administratör beskriver att denne har träffat och pratat med många av deltagarna på skolan, som säger att de bor hos släktingar eller vänner. Bor man hos släktingar så är det trångbott, man kan inte få lugn och ro att göra sina läxor på grund av småbarn med mera. Några deltagare har frågat om det är OK att sitta kvar på skolan och läsa, vilket de naturligtvis fått göra.

För dem som bor hos vänner är situationen också svår, de får flytta runt, bo lite här och där, de får leva i ”kappsäck” och det underlättar säkert inte för dem, när de ska göra sina hemuppgifter.

Administratören har talat med deltagare som stått 8 månader i kö för en lägenhet, några har haft tur och fått en, men inte alla. Situationen är ohållbar för många deltagare och man kan ju bara föreställa sig så jobbigt det måste vara.

En lärare menar att det är självklart att boendesituationen påverkar språkinläringen hos kursdeltagarna. Läraren har elever som kommer och ber denne att hjälpa dem med att hitta någon bostad. På datalektioner söker de lediga lägenheter på nätet i stället för att fokusera på uppgiften de fått. Oftast är de inneboende hos någon bekant och det blir för trångt att bo där. Därför försöker de vara ute så gott de kan för att inte vara någon belastning för familjen. Resultatet blir att de inte kan ha lugn och ro för att kunna koncentrera sig på sina studier.

En lärare beskriver att deltagarnas boendesituation kommer ofta upp till diskussion i lärarens grupp. Flera deltagare har ingen egen bostad utan bor hos någon vän, vilket gör att de ofta klagar över att de inte kan koncentrera sig och studera hemma. Några deltagare flyttar runt hos olika vänner. Flera stycken kommer med jämna mellanrum och ber läraren om hjälp att fylla i bostadsansökningar. Det märks tydligt att de som inte har någon fast bostad är mer splittrade, okoncentrerade och oroliga och läraren är säker på att de skulle göra bättre ifrån sig i skolan om deras boendesituation var tryggare.

En lärare har en deltagare som har beklagat sig över sin boendesituation. Han bor med sina två barn i ett rum utan eget kök. Situationen påverkar givetvis hans studier.

En lärare har en deltagare som bor på Mosippan vid Valdemarsro. Deltagaren säger att han inte alls kan studera hemma. Grannar skriker och smutsar ner, el och telejack fungerar ej osv. Han känner sig mycket stressad över sin bostadssituation och detta påverkar honom mycket negativt psykiskt. Han kan inte finna ro för sig själv och sina framtidsutsikter. Det finns flera deltagare som bor inneboende hos vänner och känner sig inte nöjda med detta heller, av förståeliga skäl.

Iris Hadar

Tre av de tio deltagarna på Iris Hadars utbildning för syn- och hörselskadade har någon gång under 2006 påtalat för skolan att de helt plötsligt stod utan bostad, varför skolans ledning försökte

hjälpa till att lösa problemet. Ingen inom de olika kommunala instanser skolledningen kommit i kontakt med anser sig ha något ansvar för att handleda och hjälpa personer som hamnar i kritiska bostadssituationer. Detta gäller även personer med speciella behov såsom blinda, döva, gravt syn- eller hörselskadade som har än större svårigheter att själva lösa situationen. En extrem bostadssituation påverkar koncentration och inlärningstakt och förlänger i alla högsta grad tiden för sfi markant

Arbete

För de flyktingar som fått uppehållstillstånd genom den tillfälliga lagen har den långa väntetiden på tillstånd medfört att deras utbildningar och yrkeskunskaper i de flesta fall blivit mindre gångbara på den svenska arbetsmarknaden. Därtill kommer de hälsoproblem som ovan har beskrivits. Detta gör att dessa flyktingar har stora svårigheter att inom en rimlig tid kunna bli självförsörjande. Utrikesfödda har redan ett utsatt läge på den lokala arbetsmarknaden i Malmö och år 2004 var endast 41,6 procent av de utrikesfödda i Malmö förvärvsarbetande.

Trots en stark ekonomisk tillväxt i Malmö och Skåne med kraftigt minskad arbetslöshet som följd, så skapas ännu inte tillräckligt med arbetstillfällen. För gruppen nyanlända flyktingar och invandrare är det dessutom nödvändigt med förberedande eller kompletterande utbildning på såväl grundläggande som gymnasial nivå innan en anställning kan bli aktuell. När vuxenutbildningen inför 2007 kommer skäras ner pga. minskade statsbidrag kommer det främst drabba de nyanlända flyktingarna. De största nedskärningarna i vuxenutbildning kommer ske inom den gymnasiala delen, vilket särskilt påverkar de personer som med smärre kompletteringar har möjlighet att gå vidare till arbete, högskolestudier eller arbetsmarknadsutbildningar.

Arbetsförmedlingens minskade resurser för 2007 kommer medföra att förmedlingens olika åtgärdsinsatser kommer vara otillräckliga för den grupp nyanlända flyktingar och invandrare som inte omedelbart kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Det finns dock behov att kunna genomföra insatser för nyanlända, t.ex. i form av Servicepatruller, en insatsmodell där den enskilde får lön i stället för att vara boende av bidrag.

Kris i flyktingmottagandet – förslag på nödvändiga åtgärder

Malmö har sedan 1992 tagit emot drygt 33 500 flyktingar och invandrare, varav 2 900 hittills i år. Malmö har sedan slutet av 1990-talet tagit emot närmare 10 procent av de flyktingar som erhållit uppehållstillstånd i riket. Malmö har ca 3 procent av rikets befolkning. Kommunen har således tagit emot drygt tre gånger så många flyktingar som sin andel av befolkningen i riket. Omfattande insatser för att integrera dessa grupper har utvecklats, men den fortsatta anstormningen försvårar på ett avgörande sätt integrationsarbetet. De förslag till åtgärder som redovisas här är till stor del redan kända men förslagen förtjänar ändå lyftas fram eftersom det inte finns så många andra lösningar för att motverka den nuvarande krisen i flyktingmottagandet.

Asylsökande

- Begränsningar måste göras i asylsökandes rätt att välja boende. Möjlighet bör dock finnas för make, maka eller barn till redan boende i en kommun att välja att vara inneboende hos kärnfamiljen under asyltiden.
- Dessutom måste ekonomiska skapas incitament för de asylsökande som väljer bostadsort med tillgång till bostäder och möjlighet till arbete, även under asyltiden. Även kommuner som kan överväga att upplåta bostäder till asylsökande bör ges ekonomiska fördelar för sitt åtagande.
- En förlängd planeringsperiod på individnivå efter beviljat uppehållstillstånd måste införas. Första folkbokföringen av en flykting skall göras av Migrationsverket och ingen får skrivas ut från Migrationsverket förrän man har fått ett förstahandskontrakt på bostad. Om särskilda skäl föreligger för val av bosättning kan andrahandskontrakt på bostad komma i fråga i det fall kontraktet varar minst ett år och är godkänt av fastighetsägare/hyresvärd.
- Migrationsverkets ansvar måste utökas och gälla fram till dess den första folkbokföringen kan göras i bostad med förstahandskontrakt eller godkänt andrahandskontrakt oavsett hur lång tid som har förflutit efter kommunplaceringsdatum.

- Om inte fler kommuner trots full ekonomisk ersättning från staten frivilligt vill teckna avtal avseende ensamkommande barn och ungdomar måste det snarast övervägas vilka former som erfordras för att säkerställa att samtliga kommuner de facto tar ett proportionerligt ansvar för dessa barn.
- Det är nödvändigt att reda ut ansvarsfrågorna och ersättningsfrågorna för de fall barnet blir myndigt innan ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövats eller att det vid åldersbestämning klargöra att den unge har uppnått myndighetsålder.

Flyktingmottagande

- För att förkorta flyktingars väg att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden bör Malmö stads modell Servicepatruller prövas för gruppen flyktingar. Om Malmö stad erhåller 400 Mkr kan minst 1 000 nyanlända flyktingar erbjudas anställning under ett års tid. Förutom att flyktingarnas möjligheter att få ett reguljärt arbete förbättras kommer deras livssituation i övrigt förändras.
- Integrationsverket och Länsstyrelsen måste arbeta aktivt för att få till stånd regionala överenskommelser om flyktingmottagning. Avsikten med sådana överenskommelser är att Integrationsverket samverkar med flera kommuner i flyktingmottagandet och utnyttjar de tillväxtpotentialer som finns i en region. Om regionala överenskommelser inte är möjliga att få till stånd bör Integrationsverket ändå arbeta aktivt för att teckna samverkansavtal med två eller tre kommuner involverade.
- Fler kommuner måste öppna för flyktingmottagande för att på så vis motverka koncentrationen av flyktingar till vissa kommuner. De ekonomiska förutsättningarna för kommunernas flyktingmottagande måste förbättras. Någon form av stimulansbidrag till kommunerna utöver korrekt schablonersättning förordas.
- Staten måste dessutom snarast utarbeta ersättningsmodeller för att täcka kostnaderna för introduktion med sfi och försörjningen av den stora grupp invandrare för vilken kommunerna i dag inte får ersättning, till exempel vissa familjeåterföreningar m.m.
- Om inte förbättrade ekonomiska incitament öppnar för att fler kommuner tar emot flyktingar bör det snarast övervägas vilka

former som erfordras för att säkerställa att samtliga kommuner de facto tar emot flyktingar.

- Malmö stads nuvarande avtal med staten om flyktingmottagande bör snarast omförhandlas. Avtalet måste bli ett myndighets-samverkande avtal med noga angivet de olika myndigheternas ansvar för nyanlända flyktingar. Avtalet måste också kopplas samman med Malmö stads nya lokala utvecklingsavtalet med staten.
- Integrationsverket skall snarast ta initiativ till att verkets bosättningshandläggare aktivt agerar så att asylsökande genast efter erhållande av uppehållstillstånd ges möjlighet till kommun-placering på en ort där det finns både tillgång till bostäder och möjlighet till arbete.

Svar 2 från Malmö stad

Hemlöshetens sociala och ekonomiska konsekvenser i Rosengård

Bakgrund

Förvaltningen har olika sammanhang signalerat att bostads- och hemlösheten kan komma att akut förvärras som effekt av den ökade anhöriginvandring som förutsetts.

I rapporten till stadsdelsfullmäktige i nov 2007 befarades att ... *trångboddheten ökar och att läget blir akut. Det kan medföra en ökning av antalet hemlösa barnfamiljer, ... brist på tillfälliga boenden och stora kostnader för stadsdelen.*

Effekterna som fördröjts av bl.a. förlängda handläggningstider hos ambassader och Migrationsverk får nu allt större genomslag. För att i denna situation förmå tillgodose barnperspektivet och leva upp till målet att minska antalet hemlösa barn behövs en samlad strategi för bostadsförsörjningen i Malmö stad.

Den problematik som nu aktualiseras är inte i första hand av familjesocial karaktär. Det handlar om effekter av en akut brist på bostäder i hela Malmö. En situation som bör föranleda ett helhets-grepp på kommunens bostadsplanering.

Nuläge

Under årets första två månader sökte tjugofem hemlösa familjer med 52 barn bistånd hos socialtjänsten i Rosengård. Det är lika många som under hela förra året. I mars 2008 var 30 vuxna och 49 barn tillfälligt placerade på vandrarhem och hotell. Det ska jämföras med 24 vuxna och 17 barn vid mätningen i oktober 2007. Med denna utveckling kan innan årets slut 50 till 60 barnfamiljer komma att söka socialtjänstens stöd med att lösa en akut bostadssituation.

Ökningen beror uteslutande på att familjer återförenats när en av föräldrarna – oftast mannen – beviljats uppehållstillstånd. Som ensamstående kunde denne vistas som inneboende, flytta runt och/eller hyra en tillfällig övernattning då och då. Men vid familjeåterförening blir situationen akut, bostadssituationen ohållbar och familjen tvingas vända sig till socialtjänsten för att söka hjälp.

Under första kvartalet beviljades 66 kommunplacerade (EBO) och 158 anhöriga uppehållstillstånd i Malmö. Utvecklingen i Malmö följer samma mönster som riket i övrigt. Migrationsverkets statistik bekräftar att färre uppehållstillstånd beviljas totalt sett. Men ärenden rörande anknytning (särskilt från Irak) ökar kraftigt. Antalet s.k. "etablerade anknytningar" har fyrdubblats jämfört med förra året.

Eftersom merparten av de flyktingar som beviljades uppehållstillstånd under 2006 och 2007 var (ensamstående) vuxna kan man utgå ifrån att anhöriginvandringen till Malmö och Rosengård kommer att ligga på en fortsatt hög nivå åtminstone året ut.

En typisk situation ur verkligheten är att det en dag står en familj i vuxenhetens väntrum. Mannen har vistats som inneboende i stadsdelen under asylhandläggningen. När tillstånden är beviljade kommer hustru och fem barn som anknytningsinvandrare. Inneboendesituationen blir omedelbart ohållbar och familjen ställs i kö till Mosippan. Men inga platser finns att tillgå på grund av pågående ombyggnad. Vandrarhemmen är likaså fullbelagda. Det enda till buds stående alternativet är att placera familjen på ett hotell i Arlöv.

Ett fåtal har ett andrahandskontrakt som löper ut inom kort varpå familjen saknar bostad. Det ska särskilt poängteras att flertalet av de familjer som nu söker bistånd till boende inte har andra problem än att de saknar anställning och boendereferenser. Problemen är således inte av traditionell social karaktär. Det handlar om att det inte finns tillgång till bostäder i Malmö.

Barnhälsovården i Malmö har – liksom i fallet Mosippan – anmält att barn som bor på vandrarhem far illa. Inte som en följd av problem i familjen utan på grund av bostadssituationen.

För att känna sig trygga behöver barn ett hem. Annars blir framtiden osäker, oförutsägbar och otrygg. Familjen står för grundtryggheten och omsorgen i barnens liv. Men när en fast bostad saknas uppstår effekter på hela familjens välbefinnande som i sin tur negativt påverkar föräldrarnas förutsättningar att erbjuda barnen detta känslomässiga stöd.

Trots att socialtjänsten alltid sätter barnens perspektiv i främsta rummet förmår man inte under nuvarande omständigheter fullt ut leva upp till intentionerna i barnkonventionen. Än mindre att uppfylla kommunfullmäktiges mål att under året minska antalet hemlösa barn.

Om trenden består finns på Malmös överhettade bostadsmarknad risk för brist också på tillfälliga boenden med omfattande negativa sociala konsekvenser som följd. Härtill ökar kostnaderna och ger undanträngningseffekter när resurser måste tas i anspråk som annars kunnat användas till annan angelägen verksamhet. Dessa aspekter av hemlösheten utvecklas nedan.

Åtgärder

Stadsdelen förfogar i nuläget över ett sextiototal lägenheter för andrahandsuthyrning och räknar med att under året tilldelas ytterligare ett tiotal från den kommungemensamma lägenhetsenheten. Andrahandsuthyrning är att föredra framför en andra bostadsmarknad med påföljande risk för bestående negativa inlåsnings-effekter. Den grundläggande principen som utgår ifrån barnperspektivet innebär alltid att familjen ska överta hyreskontraktet när så medges.

Förvaltningens policy är därför restriktiv när det gäller särskilda fastigheter för hemlösa. Men när antalet nu ökar så påtagligt undersöks möjligheten att starta ett genomgångsboende i stadsdelens regi. Ett sådant boende kan inte ersätta en egen lägenhet men håller högre kvalitet än vandrarhem. Bedömningen är att bristen på tillfälliga boenden under Mosippans ombyggnad blir så omfattande att behov finns både av vandrarhem och av ett genomgångsboende.

Den nu uppkomna situationen kan inte lösas enbart inom socialtjänstens ram. Inte heller av stadsdelarna var för sig. Bedömningen i

nuläget är att det finns behov av att hos kommunstyrelsen aktualisera behovet av en samlad strategi för bostadsförsörjningen i syfte att komma tillrätta med hemlöshetsproblematiken.

Ekonomiska konsekvenser

Stadsdelen har de senaste åren haft ett underliggande underskott för hemlösheten om 5–6 Mkr. Det betyder att det täckts av överskott i andra verksamheter och därmed inte varit synligt. När kostnaderna nu ökar kommer ett underskott att synliggöras som regleras först i anslutning till bokslut och överföring av 2008 års resultat.

Huvudregeln är att stadsdelsfullmäktiges verksamhet fullt ut ska inrymmas inom budget och att åtgärder ska vidtas för att uppnå balans när underskott prognostiseras.

Kostnadsöverskridanden för hemlöshet regleras dock i en annan ordning som innebär undantag från huvudregeln. Kommunfullmäktige beslutade den 15 december 2004 (Bihang 139/2004):

att från och med bokslutet 2004 jämförs stadsdelsfullmäktiges redovisade kostnader för hemlösa på hotell, härbärgen och i lägenheter med de medel som respektive stadsdel erhållit för hemlösa genom resursfördelningen,

att stadsdelsfullmäktige ej behöver överföra 75 % av underskott hänförligt till att kostnaderna varit högre än resursfördelningen, och

att ovanstående regel för underskottshantering av kostnaderna för hemlösa i 2004 års bokslut tillämpas upp till ett nollresultat för den totala budgeten exklusive ekonomiskt bistånd och från och med 2005 års bokslut upp till ett överskott med 5 Mkr.

Behoven i stadsdelen är omfattande på många områden. De resurser som kommunfullmäktige ställt till förfogande behövs inom verksamheten. Därmed finns inget ekonomiskt utrymme under året för att täcka upp det ökade underskottet för hemlösheten utöver den nivå på 25 procent som faller under stadsdelsfullmäktiges budgetansvar.

Ökade kostnader för fler hemlösa barnfamiljer kommer dock att belasta resursutrymmet för annan verksamhet till denna del.

Förslag

Stadsdelsfullmäktige i Rosengård föreslås besluta:

- att** med beaktande av de budgetmässiga konsekvenserna godkänna rapporten
samt
- att** hos kommunstyrelsen aktualisera behovet av en samlad strategi för bostadsförsörjningen i syfte att varaktigt komma tillrätta med hemlöshetsproblematiken.

Svar 3 från Malmö stad

Konsekvenser av befolkningsutvecklingen i Rosengård jan–juni 2008

Sammanfattning

För hela året prognostiseras en ökning av befolkningen i Rosengård med 99 personer. Totalt sett finns det inget som i nuläget talar för någon påtaglig avvikelse från denna. Bedömningen är dock behäftad med ett ovanligt stort mått av osäkerhet. Snabba och påtagliga svängningar i Rosengårds folkmängd har snarare varit regel än undantag de senaste åren.

När man betraktar förändringarna per åldergrupp blir bilden delvis en annan. Tendensen från 2007 är att åldersgrupperna 1–5 år och 20–64 år inte når upp till prognostiserad nivå. Mönstret består också under 2008.

Åldergruppen 6–12 år minskar inte så mycket som prognostiserat. Avvikelsen balanseras dock av att ökningen i gruppen 13–15 år inte når upp till prognos. Nettominskningen av antalet barn i åldrarna 6–15 år kan därför komma att bli något mindre än förväntat.

Mot bakgrund av de stora variationerna i Rosengårds folkmängd över tiden är det inte möjligt att med någon grad av precision förutse utvecklingen under den kommande sexmånadersperioden. Den demografiska utvecklingen i Rosengård har från 2006 och framåt medfört att planeringsosäkerheten allmänt sett har ökat.

Inget tyder på att in- och utflyttningsmönstren i stadsdelen har förändrats. Antalet flyttare är i stort sett oförändrat med en tendens

till ökning. Vissa tecken tyder på att de interna omflyttningarna inom stadsdelen har blivit fler.

Första halvåret 2008 kom 1 020 nyanlända till Malmö varav c:a hälften var flyktingar. Det är en minskning jämfört med samma period 2007 när målgruppen uppgick till 1 179 personer. Av dessa var 571 flyktingar.

För Rosengårds del har utvecklingen gått i motsatt riktning. Mellan första halvåret 2007 och 2008 har antalet ökat från 231 till 304.

Mellan 2007 och 2008 förändrades bilden drastiskt när det gäller anhöriginvandringen. Av de 571 utomnordiska flyktingar som kom till Malmö under första halvåret 2007 hade 52 familjeanknytning. Samma period 2008 hade antalet minskat till 513. Men av dessa hade 310 familjeanknytning. 2 (5)

Dessa underliggande förändringar beskriver bakgrunden till att bostads- och hemlöshetssituationen under året förvärrats generellt och att Rosengård är särskilt utsatt.

Mycket tyder på att Rosengård nu nått den kritiska punkt när trångboddheten bromsar ned takten i befolkningstillväxten. Men om utvecklingen tillåts fortgå är risken stor att det sker till priset av en bestående trångboddhet i utsatta områden, ökad cirkulationsflyttning, allt fler hemlösa barnfamiljer och en förstärkt segregation med risk för accelererande social oro och instabilitet.

Utgångspunkter

Syftet med denna uppföljning är att belysa de sociala och verksamhetsmässiga konsekvenserna av befolkningsförändringarna i stadsdelen. Den verksamhetsmässiga konsekvensanalysen utgår ifrån ett planeringsperspektiv som handlar om att anpassa den kommunala verksamheten till de förändringar av behov och efterfrågan som befolkningsutvecklingen ger upphov till.

Analysen avser effekter på kort sikt av *nettoförändringar* i befolkningens storlek och sammansättning.

De demografiska förändringarnas sociala konsekvenser redovisas på ett mera övergripande plan. Syftet är att belysa tendenser som kan få effekter på samhällsutvecklingen också på lite längre sikt. Redovisningen omfattar därför även *bruttoförändringar* och vissa underliggande strukturer och mönster som framträder i den demografiska utvecklingen över tiden.

I nuläget är det särskilt viktigt att belysa de effekter som kan uppstå i en situation med fortsatt högt inflyttningstryck på en bostadsmarknad som präglas av utbredd trångboddhet i utsatta områden och brist på lägenheter i hela Malmö.

Nettoförändringar och verksamhetsmässiga konsekvenser

Stadsdelens folkmängd uppvisar under första halvåret en svag ökning med totalt 68 personer. Apelgård/Kryddgård har ett positivt födelse- och flyttnetto och står för nästan hela ökningen. Övriga delområden har ett negativt flyttnetto som i stort sett genomgående balanseras av ett positivt födelsenetto.

För hela året prognostiseras en ökning av befolkningen i Rosengård med 99 invånare. Totalt sett finns det inget som i nuläget talar för någon påtaglig avvikelse från denna. Bedömningen är dock behäftad med ett ovanligt stort mått av osäkerhet. Snabba och påtagliga svängningar i Rosengårds folkmängd har snarare varit regel än undantag de senaste åren. Det gäller främst den vuxna befolkningen i åldrarna 20–64 år.

När man betraktar förändringarna per åldergrupp blir bilden delvis en annan. Tendensen från 2007 är att åldersgrupperna 1–5 år och 20–64 år inte når upp till förväntad nivå. Mönstret består också under 2008. Under året har prognosen för dessa åldersgrupper anpassats nedåt. Effekten är att den negativa avvikelsen blir därmed mindre.

Ett problem vid planeringen av verksamheten är att prognosen från april 2007 utgör verksamhetens budget- och planeringsram. För åldergruppen 1–5 år gör den systematiska negativa avvikelsen från prognos att efterfrågan på förskoleplatser (och därmed utbyggnadsbehovet) blir särskilt svår att bedöma.

Den trendmässiga minskningen av åldergruppen 6–15 år består. Under första halvåret ligger förändringarna totalt sett i linje med prognos. Men åldergruppen 6–12 år har inte minskat i förväntad utsträckning. Avvikelsen balanseras under årets första sex månader av att ökningen i gruppen 13–15 år inte når upp till prognosens nivå. Den omfördelning som sker mellan grundskolans olika åldersgrupper bekräftas av den bild som förmedlas av verksamheten.

Om tendensen består året ut är bedömningen att nettominskningen av antalet barn i åldrarna 6–15 år kan komma att bli något mindre än förväntat.

Förändringarna inom åldergruppen 16–19 år är marginella och följer prognos. Också för befolkningen över 65 år bedöms förändringarna ligga inom ramen för normala månadsvariationer även om fördelningen mellan olika åldrar har förändrats något.

Befolkningen 20–64 år har ökat trendmässigt under det första halvåret men ökningstakten är markant lägre än prognostiserat. Det är också i den vuxna befolkningen i arbetsför ålder som de snabba svängningarna över tiden framträder tydligast.

I april 2007 fanns 11 898 invånare i åldern 20–64 år. I september hade antalet minskat till 11 805. Under fjärde kvartalet 2007 skedde åter en ökning och vid årsskiftet uppgick målgruppen till 11 956 invånare. Under första halvåret 2008 har ökningen fortsatt men i långsammare takt.

Det inte möjligt att med någon grad av precision förutse utvecklingen under den kommande sexmånadersperioden. Bilden kan förändras snabbt när omvärldsfaktorer får genomslag i de underliggande in- och utflyttningsströmmarna. Resonemanget i dessa delar utvecklas nedan.

Den demografiska utvecklingen i Rosengård har från 2006 och framåt medfört att planeringsosäkerheten allmänt sett har ökat. Det stod tidigt klart *att* en ökad anhöriginvandring som komma som en följd av den tillfälliga asyllagen. Men det har inte varit möjligt att bedöma *när* effekterna skulle uppstå. Inte heller *hur* omflyttningsmönstren skulle komma att påverkas i en situation med brist på bostäder i hela Malmö.

Från hösten 2007 har antalet bostads- och hemlösa familjer som sökt stöd hos socialtjänsten i Rosengård ökat markant. Det handlar nästan uteslutande om effekten av anhöriginvandring. Allt fler barnfamiljer har under året tillfälligt placerats på hotell och vandrarhem. I Rosengård ökade antalet boendedygn under årets fyra första månader med 66 procent och uppgick i april till 3 725. Under maj och juni har en viss stabilisering konstaterats. Verksamheten bekräftar att tillströmningen av nyanlända familjer har mattats av något. Men nivån på antalet hotell- och vandrarhemsboenden är fortfarande hög. Antalet boendedygn uppgår fortfarande till nästan 3 200 per månad.

Det faller utanför socialtjänstens uppdrag att tillhandahålla permanenta lösningar åt familjer som saknar bostad. Den uppkomna situationen kan inte lösas av socialtjänsten eller av stadsdelarna var för sig. Insikten härom har föranlett Rosengård stadsdelsfullmäktige att i ett särskilt ärende till kommunstyrelsen påtala behovet av en samlad strategi för hemlöshetsproblematiken.

Antalet nyanlända hushåll med introduktionsersättning har under året ökat från 384 till 426. Däremot är antalet vuxna som är aktuella för insatser inom introduktionsverksamheten i stort sett oförändrat i förhållande till årsskiftet. Antalet nya inskrivna balanseras under första halvåret av antalet utskrivna.

Bruttoförändringar och sociala konsekvenser

I Malmö uppgick den genomsnittliga boendetätheten under 2007 till 196 invånare per 100 lägenheter. I Rosengårds mest utsatta delområden (Herrgården och Örtagården) uppgick motsvarande andel till 357 respektive 315 invånare. Nästan 250 av totalt 750 vuxna nyanlända malmöbor i introduktionen (33 procent) var folkbokförda på en c/o-adress i stadsdelen

Härutöver vistades 575 personer i stadsdelen som inneboende (EBO) i stadsdelen i avvaktan på beslut om uppehållstillstånd. Av dessa var drygt 300 bosatta i Herrgården.

Asylsökande flyktingar ingår inte i folkbokföringen och faller därmed utanför statistiken över befolkning och boendetäthet. Trångboddheten i Rosengård är alltså i realiteten ännu högre än vad som framgår av officiell statistik.

Det årliga nettotillskottet till Rosengårds befolkning består i huvudsak av nyanlända som antingen vistats i stadsdelen under asylprövningen eller fått uppehållstillstånd som anknytningsflyktingar. Det genomgående mönstret över tiden är att fler flyttar ut än in från stadsdelen till andra kommuner och övriga Malmö. Att utflyttarna i större utsträckning har arbete och inkomst än inflyttarna (och de som bor kvar) bekräftas av SCB:s analyser som bl.a. redovisats i stadskontorets lägesrapport över befolkningsutvecklingen 2007.

Det finns inga tecken på förändringar av in- och utflyttningsmönstren i stadsdelen. Antalet flyttare är också i stort sett oförändrat med en tendens till ökning. Vissa tecken tyder också på att de interna omflyttningarna inom stadsdelen har blivit fler under första halvåret 2008.

Eftersom förändringen av Rosengårds folkmängd nästan är försumbar är en rimlig slutsats att ett fortsatt högt inflyttningstryck till en stadsdel med utbredd trångboddhet leder till att fler som saknar permanent bostad försöker hitta tillfälliga lösningar genom

att flytta runt. Trycket på bostadsmarknaden accelererar och leder i sista hand till att hemlösheten ökar.

Första halvåret 2008 kom 1 020 utomnordiska nyanlända till Malmö.

C:a hälften av dessa var flyktingar. Det är en minskning jämfört med samma period 2007 när målgruppen uppgick till 1 179 personer varav 571 flyktingar.

För Rosengårds del har utvecklingen gått i motsatt riktning. Mellan första halvåret 2007 och 2008 ökade antalet från 231 till 304 personer. Rosengård, Fosie och Södra innerstaden har tillsammans under första halvåret tagit emot nästan 70 procent av de utomnordiska flyktingarna och invandrarna i Malmö.

I relation till folkmängden uppgick under första halvåret antalet nyanlända utomnordiska malmöbor i Rosengård till 13, 8 per 1 000 invånare. Därefter följer Fosie med 6, 1. Genomsnittet för hela Malmö är 3, 6.

Mellan 2007 och 2008 har bilden förändrats drastiskt när det gäller anhöriginvandringen. Av de 571 utomnordiska flyktingar som kom till Malmö under första halvåret 2007 hade 52 familjeanknytning. Samma period 2008 hade antalet flyktringar minskat till 513. Men av dessa hade 310 familjeanknytning.

Dessa underliggande förändringar beskriver bakgrunden till att bostads- och hemlöshetssituationen under året förvärrats generellt och att Rosengård är särskilt utsatt. De nyanlända har blivit fler och en allt större andel är anhöriga till någon (oftast en man från Irak) som har uppehållstillstånd sedan tidigare.

Situationen beskrivs enligt följande i stadsdelsfullmäktiges framställan till kommunstyrelsen:

Ökningen beror uteslutande på att familjer återförenats när en av föräldrarna – oftast mannen – beviljats uppehållstillstånd. Som ensamstående kunde denne vistas som inneboende, flytta runt och/eller hyra en tillfällig övernattning då och då. Men vid familjeåterförening blir situationen akut, bostadssituationen ohållbar och familjen tvingas vända sig till socialtjänsten för att söka hjälp.

Mycket tyder på att Rosengård nu nått den kritiska punkt när trångboddheten bromsar ned takten i befolkningstillväxten. Men om utvecklingen tillåts fortgå är risken att det sker till priset av en bestående trångboddhet i utsatta områden, ökad cirkulationsflyttning, allt fler hemlösa barnfamiljer och en förstärkt segregation med risk för accelererande social oro och instabilitet.

Konsekvenserna av en sådan utveckling kan bli långtgående och effekter kan uppstå som i dagsläget är omöjliga att överblicka och förutse. Att gemensamt mobilisera alla goda krafter för att bryta denna negativa spiral är ett uppdrag som omfattar hela Malmö stad.

2.4 Svenska barnläkarföreningen

Synpunkter på barnkonsekvenser av försörjningskrav för anhöriginvandring

Försörjningskravsutredningen (Ju 2008:05) har i en skrivelse 2008-09-26 önskat synpunkter för att bistå utredningen med ett underlag om effekterna av försörjningskravets konsekvenser för barn. I skrivelsen utgår man från utredningsdirektivet att ett försörjningskrav (som förutsättning för familjeåterförening) ”bl.a. kan skapa incitament för den enskilde att bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder och därmed leda till god integration.” I skrivelsen formuleras tre konkreta frågeställningar som man önskar få belysta. Vi kommer här att redovisa ett kunskapsunderlag som grund för en bedömning av utredningsdirektiven med särskilt fokus på barnaspekterna, konsekvenser för barn och familjer av försörjningskrav som förutsättning för familjeåterförening och skrivelsens frågeställningar. Kunskapsunderlaget vilar på tillgänglig vetenskaplig litteratur, egen pågående forskning samt erfarenheter i Svenska Barnläkarföreningens Arbetsgrupp för flyktigbarn av arbete med asylsökande, gömda och nyanlända barn.

Utredningsdirektiven

Enligt utredningsdirektivet är således avsikten med ett försörjningskrav att skapa ett incitament för den enskilde att skaffa arbete och bostad. Ett bakomliggande antagande är att ett sådant incitament i dag saknas. Något kunskapsunderlag bakom detta antagande redovisas inte.

Vi har inte kunnat finna något stöd för detta antagande i forskningen. Vår egen erfarenhet, bl.a. från ett pågående forskningsprojekt om hälsa hos barn och familjer i asylprocessen, är i stället den motsatta. Under det tidiga skedet av asylprocessen upplever de flesta familjer tillvaron i det svenska samhället som idealisk och problemfri. Dock återkommer en orsak till starkt missnöje hos i

stort sett alla vi möter: man förstår inte varför man inte får börja arbeta redan dagen efter ankomsten. Man vill ha arbete och sysselsättning, försörja sig själv och inte minst återkommer en önskan om att få bidra med att göra något för Sverige.

Det finns också flera studier som visar att många fler invandrare kallas på anställningsintervju om man har ett anonymt jobbansökningsförfarande. Detta talar för att fördomar och strukturell diskriminering är ett problem som begränsar möjligheten för nyanlända att få arbete. Andra studier pekar på förekomst av bristande rutiner för och generell nedvärdering av utbildning och yrkeserfarenheter hos nyanlända från länder utanför EU. Detta leder till att kompetens nedvärderas och inte utnyttjas rationellt i det svenska samhället, det bidrar till bristande självkänsla och psykisk ohälsa hos drabbade individer och att Sverige går miste om viktiga och tillgängliga kompetensresurser.

Utredningsdirektivet uttrycker ett önskemål om att nyanlända skall bosätta sig i regioner med goda förutsättningar för arbete och bostäder. Exempel på sådana nämns inte. I dag finns det tillgång till bostäder framför allt i regioner med stor avfolkning på grund av brist på arbete. Tillgång till arbete finns främst i storstadsregioner där den politiska viljan att bygga bostäder för nyanlända utomnordiska invandrare tycks begränsad. Exempelvis har det i Malmö byggts mycket studentbostäder och bostäder för danskar som önskar bosätta sig i Malmö medan man inte byggt bostäder för att tillgodose behoven för nyanlända invandrarfamiljer. Det finns också flera studier som pekar på en diskriminering på bostadsmarknaden: bostadssökande med utländska efternamn har svårigheter att få bostad i traditionellt svenska områden.

Sammanfattningsvis kan man säga att utredningsdirektiven bygger på förutsättningen att det är den nyanländes vilja eller brist på vilja som avgör om han/hon får arbete och bostad. Samtidigt visar det kunskaps- och forskningsunderlag som finns att dessa faktorer bara till en liten del kan påverkas av den nyanlände själv. I stället är det regelstrukturer, arbetsgivares inställning till invandrare, bristande rutiner för bedömning av utbildning och kompetens, politikens ovilja att bygga bostäder efter behov, diskriminering på bostadsmarknaden och, inte minst aktuellt, ekonomiska konjunkturer som är avgörande. Direktiven saknar således en kunskapsbas och förutsättningen för att de föreslagna åtgärderna skall leda till de uppsatta målen kan därmed ifrågasättas.

Ännu svagare är kunskapsunderlaget bakom antagandet att nyanländas vilja och förmåga att få arbete och bostad skulle påverkas positivt av att återföreningen med familjen görs avhängig av att han/hon lyckas. Det finns många studier som visar på den stora betydelsen av familjen och nära sociala relationer för förmågan till återhämtning under migrationskrisens omställning och särskilt för traumatiserade flyktingar. Det stämmer också väl med de erfarenheter vi i Arbetsgruppen har av arbete med asylsökande, gömda och nyanlända familjer.

Barnkonsekvenser

I dag finns det stor kunskap om vikten av nära, långvariga och trygga relationer för barns utveckling till friska, trygga och aktiva vuxna. Betydelsen av Bowlbys anknytningsteorier har alltmer kunnat bekräftas. Nyare forskning har i ökad utsträckning visat att det lilla barnets erfarenheter av samspel med sin nära omgivning har stor betydelse också för tillitsförmåga och relationer till omgivningen i vuxen ålder. För barn med svårigheter eller särskilda behov är detta särskilt viktigt. Familjen spelar en stor, närmast avgörande, roll som salutogen (hälsofrämjande) faktor för barn. Vid behandling av traumatiserade barn, både flyktingbarn som upplevt krig, våld och övergrepp och barn som upplevt andra typer av trauma, är familjestödet av avgörande betydelse för behandlingens effekt. Att stärka föräldrarnas förmåga att ge stöd och trygghet har visat sig vara av mycket stor betydelse vid behandling av t.ex. barn med PTSD eller barn med svåra uppgivenhetssymtom ("apatiska barn").

Studier som gjort långtidsuppföljningar av flyktingbarn visar att barns traumatiska upplevelser före flykten på lång sikt har en relativt begränsad betydelse. I stället är det vad som händer efter flykten, i det nya landets som främst avgör hälsa och välbefinnande på sikt. Till och med föräldralösa barn som överlevt Nazitysklands förintelseläger fick ett ganska bra liv som vuxna om de hamnade i kärleksfulla fosterfamiljer. De som levde i negativa, kärlekslösa miljöer liksom de flyktingbarn som upplever utanförskap och våld i mottagarlandet går det sämre för.

I krig och väpnade konflikter är det inte ovanligt att familjer ofrivilligt splittras helt enkelt genom att man under en kaotisk flykt kommer ifrån varandra. Familjemedlemmar kidnappas eller tillfångatas, andra försvinner. Vi vet från forskning och empirisk kunskap

att sådan ofrivillig familjesplittring innebär ett allvarligt trauma och för barn utgör en av de mest allvarliga riskfaktorerna för långsiktig psykisk ohälsa.

Studier av effekter av ofrivillig familjeseparation bland flyktingar visar att effekterna varierar i olika kulturella grupper, olika mottagarländer och olika sammanhang. Flera studier visar en generellt ökad förekomst av psykiska besvär, depression, sänkt självkänsla, beteendeproblem och försämrade skolresultat. En skyddande faktor var att barnen lever i en stödjande familj.

När familjer återförenas efter lång tids separation, exempelvis då separerade föräldrar åter möts, innebär det ofta svåra påfrestningar. Förväntningarna blir lätt omöjligt stora. De vuxna drömmer kanske om att allt skall bli som förr men mycket har inträffat som förändrat familjemedlemmarna: man befinner sig i ett annat land, ett annat sammanhang. Några familjemedlemmar har integrerats och andra är helt nya i landet. Barnen har vuxit och utvecklats, något som kan vara svårt att acceptera för en förälder som sörjer tiden han missat med sina barn. Barn kanske inte ens minns sin frånvarande förälder som kanske idealiserats på ett orealistiskt sätt av den andre föräldern. Vetenskapliga studier som gjorts på flyktingbarn som varit separerade från sina föräldrar efter återförening visar bl.a. att åldern påverkar. Hos små barn påverkas anknytningen medan man hos tonåringar finner överrepresentation av revolterande beteende med skolk, rymningar och allvarliga konflikter. Bland faktorer som ökar riskerna finner man separationer under lång tid och tillkomst av nya familjemedlemmar (styvföräldrar, styvsyskon, nya syskon) under barnets separation från familjen. Tiden efter återförening verkade ha liten effekt för att reparera klyftan som uppstått i familjen under separationen.

I vår egen pågående forskning möter vi bl.a. familjer från Irak som splittrats antingen pga. konflikten eller som en effekt av att alla familjemedlemmar inte haft råd att ta sig hit. Det är påtagligt att både barnens och den härvarande föräldrarnas oro för kvarvarande föräldrar och syskon i mycket stor grad präglar hela deras tillvaro i Sverige, detta oavsett om de separerade familjemedlemmarna befinner sig kvar i Irak eller på flykt under osäkra förhållanden. Vi möter barn som drömmer mardrömmar och sover dåligt på grund av oron och det är svårt att se att situationen på något sätt skulle bidra till att öka den härvarande föräldrarnas energi att tillgodogöra sig SFI-kurser eller skaffa arbete och bostad. Intrycket är snarare att den

påtvungade familjesplittringen dränerar mycket kraft som familjen skulle behövt till andra uppgifter.

Tidslängden av familjesplittringen har alltså betydelse. I ett barnperspektiv är tidsuppfattningen annorlunda och tid uppfattas generellt mycket längre. En 6-åring som behöver vänta i 4 år på att få återförenas med mamma eller pappa och syskon kan alltså enligt direktivet behöva vänta tills han / hon är 10 år. Fyra år av väntan är mer än den tid 6-åringen kan omfatta i sitt minne. Om en 30-åring måste vänta motsvarande tid skulle han/hon vänta tills 57 års ålder...

Ett område som det sannolikt saknas forskning om, men som det utifrån Försörjningskravsutredningens direktiv kan finnas skäl att reflektera kring, är vilka effekter som kan uppstå när orsaken till familjesplittringen inte längre kan skyllas på den väpnade konflikten eller flykten utan beror på politiska beslut i det nya land där man skall rota sig och som man skall integreras i. Kan sådana beslut förbättra integrationen? Leder det till en mer positiv inställning till mottagarlandet? Ökar det, som man säger i direktiven, viljan och förmågan att göra ansträngningar och uppoffringar för det nya landet? Minskar det känslan av utanförskap? Minskar det den känsla många invandrarungdomar i segregerade förorter i dag beskriver: det är ingen idé att anstränga sig. Oavsett hur bra betyg man får är det kört om man bryter, har mörkt hår eller mörk hudfärg, har fel efternamn och bor i fel bostadsområde.

Efterfrågade frågeställningar

Många anhöriga som förenas med sina familjemedlemmar här i landet kommer inte till ett ordnat boende utan bor t.ex. inneboende hos sina anhöriga. Detta har medfört att många nyanlända familjer lever trångbott och ofta i områden med sedan tidigare hög invandratäthet och arbetslöshet. Vissa barnfamiljer har även blivit hemlösa och har p.g.a. bostadsbristen tvingats bo i alternativa boendeformer såsom hotell eller vandrarhem. Hur ser barnens boendemiljö ut och hur påverkar den t.ex. barnets hälsa, skolarbete, svenskundervisning och andra integrationsåtgärder?

Frågan kan naturligtvis bara besvaras på ett sätt: tillgänglig kunskap visar att barns hälsa påverkas negativt av trångboddhet, att möjligheterna till studier och läsläsning påverkas av möjligheterna till att finna ostördhet och koncentration. Som frågeställaren påpekar lever nyanlända barn i Sverige under eländiga förhållanden, t.ex. på

ungkarlshotell, i missbrukarboenden, i Mosippan i Malmö eller på Meros camping i Göteborg.

Men för att förstå och kunna åtgärda problemet måste frågeställningen vidgas åt åtminstone två håll. För det första visar studier av asylsökande familjer att boendet är ett genomtänkt och medvetet val (Lennartsson R. 2007). Asylsökande familjer är väl medvetna om nackdelarna med eget boende (EBO) hos släktingar och landsmän men många väljer efter noggrant övervägande ändå den möjligheten: man ser fördelar med att få hjälp att förstå och närma sig det nya landet, förståelse och stöd för de ofta svåra erfarenheter och upplevelser man har med sig liksom möjligheter att få hjälp med språket. Det rör sig alltså om ett medvetet och kompetent val mellan två möjligheter som båda för många rymmer avsevärda nackdelar.

Den andra aspekten handlar om var ansvaret för trångboddhetsproblemet ligger. Vem äger frågan? Vem beslutar om bostadsbyggande, om tillgång till ett tillräckligt antal bostäder av tillräcklig storlek där människor önskar bo och där det finns tillgång till arbete och sociala relationer? Det finns inget stöd för tanken att nyanlända och än mindre deras barn äger denna fråga. Deras politiska inflytande och makt är minimalt. Ansvaret för problemet måste rimligtvis läggas hos de som har ansvar för de nuvarande förhållandena och har makt att förändra dem.

Hur påverkas barn av att separeras från en förälder? Vilka erfarenheter har gjorts angående detta? Beskriv gärna erfarenheter om barnets hälsa, möjligheter till integration m.m. Har ålder och andra individuella egenskaper betydelse och kan i så fall detta beskrivas på ett generellt sätt?

Ofrivillig splittring av familjer är en väsentlig aspekt på Försörjningskravsutredningens uppdrag och diskuteras utförligt i de ovanstående delarna.

Diskutera även utifrån barnets perspektiv om återförening med en förälder i Sverige är mer gynnsamt för barnet än att stanna i en känd hemmiljö tillsammans med den andra föräldern eller annan närstående vuxen. Har det gjorts några erfarenheter angående detta?

Frågeställningen är kanske inte helt klar. Om frågan inrymmer en fortsatt familjesplittring där frågeställningen är var det är bäst för barnet att bo kan inte frågan besvaras så generellt. Om den kända hemmiljön är ett område med krig, våld och väpnade konflikter är det betydligt tryggare i Sverige. Barn från Bagdad beskriver i dag väldigt samstämmigt sina erfarenheter: skolgången är sporadisk

pga. säkerhetsläget, de har levt i ständig rädsla för att kidnappas, många barn beskriver att de med nöd och näppe flytt undan kidnappare, att de bevittnat bilbomber, många har själva skadats, de har levt isolerade inomhus i sina bostäder med väldigt lite kontakt med andra barn eftersom det är för farligt för dem att vara ute. För barn med sådana erfarenheter innebär naturligtvis det svenska samhället en trygghet. Samtidigt måste en mängd andra individuella faktorer vägas in såsom föräldrarnas personligheter, egenskaper och omsorgsförmåga, barnets egenskaper, behov och relationer till föräldrar, syskon etc.

Frågeställningen missar dock huvudproblemet. Familjer som migrerar, och i synnerhet de som är flytt undan krig, våld och konflikter, befinner sig i en svår situation och är sårbara. För att hantera sin situation är det angeläget att stärka barnen och deras föräldrar, inte att försvåra tillvaron för dem. Familjen är en av de viktigaste hälsofrämjande resurserna för flyktingbarn, särskilt traumatiserade barn. Därför bör allt stöd ges för att återförening familjerna och stärka föräldrars möjlighet att kunna utgöra ett stöd för sina barn. En familjesplittring som är påtvingad pga. politiska beslut är ett förhållande som allvarligt försvårar barn och föräldrars möjlighet att skapa sig en fungerande tillvaro.

Sammanfattning

- Även om det finns behov av mer forskning på området så finns det i dag ett gediget kunskapsunderlag som visar att påtvingad familjesplittring bland flyktingar och andra migranter utgör en viktig riskfaktor, för barn antagligen en av de tyngsta, för allvarliga kroniska traumaskador och långvarig psykisk ohälsa.
- Vi inte funnit någon forskning eller något kunskapsunderlag som stöder att påtvingad familjesplittring i något avseende skulle underlätta integration.

Stimulerande åtgärder av ett samhälle som upplevs som välkomnande och mottagande underlättar integration genom att stärka familjens och individers kraft, vilja och motivation via åtgärder som

- insatser för att underlätta återförening av separerade familjer,
- stöd till de vuxna i deras föräldrafunktion,

- underlätta möjligheter till boende och försörjning

För att genomföra sådana insatser fordras åtgärder för att motverka diskriminering (medveten och omedveten) på arbets- och bostadsmarknaden samt för att öka tillgången till bostäder där det finns arbete och möjlighet att bygga nya sociala nätverk för nyanlända.

Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet

Om tillämpningen av Rådets direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening

Bryssel den 8.10.2008
KOM(2008) 610 slutlig

1 Inledning

Rådet antog den 22 september 2003 direktiv 2003/86/EG, som fastställer gemensamma regler för utövandet av rätten till familjeåterförening för tredjelandssmedborgare som vistas lagligen på medlemsstaternas territorier (nedan kallat *direktivet*). Direktivet är tillämpligt i alla medlemsstater utom Irland, Danmark och Förenade kungariket¹.

Med denna rapport fullgör kommissionen sina skyldigheter enligt artikel 19 i direktivet och följer upp meddelandet om ”En gemensam invandringspolitik för Europa” av den 17 juni 2008², där kommissionen anger att det är nödvändigt att bedöma hur direktivet genomförs. Rapporten ger en kortfattad beskrivning av hur medlemsstaterna har införlivat direktivet, identifierar möjliga problem och ger rekommendationer om hur direktivet bör användas.

Till grund för rapporten ligger två undersökningar som kommissionen gjort om genomförandet av direktivet³ och information från andra källor⁴. I enlighet med artikel 3.3 i direktivet behandlar rapporten inte situationen för tredjelandssmedborgare som är familje-medlemmar till unionsmedborgare.

¹ I denna rapport avses med medlemsstater de medlemsstater som är bundna av direktivet

² KOM(2008) 359 slutlig.

³ Undersökningar som genomförts av Odysseusnätverket (2007) och det europeiska migrationsnätverket (2008).

⁴ Centre for Migration Law, Nijmegen 2007, och en undersökning som beställts av Europaparlamentet, mars 2008, C. Adam och A. Devillard, Internationella organisationen för migration. Andra undersökningar, bl.a. den första rapporten från EU:s byrå för grundläggande rättigheter i juni 2008 om homofobi och diskriminering på grund av sexuell läggning, behandlar särskilda aspekter av familjeåterförening.

2 Historisk och politisk bakgrund

Direktivet innehåller den första uppsättningen åtgärder, baserade på artikel 63.3 a i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, som rör tredjelandsmedborgares villkor för inresa och bosättning. Eftersom kommissionens ursprungliga förslag ändrades avsevärt innan det antogs (i många fall blev bestämmelserna mer restriktiva) och kom närmare den befintliga nationella lagstiftningen, betraktades det bara som ett första steg mot harmonisering.

Under de senaste tjugo åren har familjeåterförening varit en av de främsta orsakerna till invandring till EU. I många medlemsstater svarar familjeåterförening i dag för en avsevärd – och växande – del av den lagliga migrationen. Diskussionerna om hur den stora tillströmningen av migranter i samband med familjeåterförening ska hanteras mer effektivt har i vissa medlemsstater lett till en rad politiska förändringar, varav många restriktioner. Förändringarna måste överensstämma med rätten till familjeåterförening i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

2.1 Övervakning och införlivande

Medlemsstaterna skulle ha införlivat direktivet senast den 3 oktober 2005⁵. Tjänstemän från kommissionen bistod medlemsstaterna i processen genom regelbundna möten med nationella experter.

Efter det att tidsfristen för införlivandet hade löpt ut inleddes överträdelseförfaranden mot 19 medlemsstater för att de inte hade lämnat information om några införlivandeåtgärder. Därefter avgav kommissionen tio motiverade yttranden i enlighet med artikel 226 i fördraget. Beslut om att väcka talan vid EG-domstolen fattades i fråga om fyra medlemsstater. Tre av ärendena drogs tillbaka, och dom meddelades i ett fall⁶.

Av de 24 medlemsstater som är bundna av direktivet är för närvarande endast en (Luxemburg) fortfarande i färd med att införliva det⁷, medan en annan (Spanien) ännu inte har införlivat någon uttrycklig formell hänvisning (harmoniseringsbestämmelse) i sin lagstiftning.

⁵ Rumänien och Bulgarien måste genomföra direktivet från och med anslutningen till EU.

⁶ Dom av den 6 december 2007 i mål C-57/07, *kommissionen mot Luxemburg*.

⁷ I Luxemburgs fall låg lagstiftningsutkastet till grund för utvärderingen.

2.2 EG-domstolens mål C-540/03

Europaparlamentet väckte talan mot rådet för att ogiltigförklara några bestämmelser i direktivet. Europaparlamentet ansåg att de bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att i vissa fall begränsa rätten till familjeåterförening (artikel 4.1 sista stycket, artikel 4.6 och artikel 8) strider mot rätten till respekt för familjelivet och principen om icke-diskriminering i artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

I sin dom av den 27 juni 2006 fastställde domstolen att direktivet inte strider mot den grundläggande rätten till respekt för familjelivet, mot skyldigheten att ta hänsyn till barnets bästa eller mot principen om icke-diskriminering på grund av ålder. Domen har konsekvenser för hur medlemsstaterna ska genomföra direktivet. Domstolen betonade framför allt att grundläggande rättigheter är bindande för medlemsstaterna när de genomför gemenskapsrättsliga bestämmelser, och att medlemsstaterna måste tillämpa reglerna i direktivet i enlighet med de krav som följer av skyddet för mänskliga rättigheter, framför allt när det gäller familjelivet och skyldigheten att sätta underåriga barns bästa i främsta rummet⁸.

3 Allmänna bestämmelser

3.1 Rätten till familjeåterförening (artikel 1)

Direktivet erkänner att rätten till familjeåterförening existerar. I mål 540/03⁹ bekräftas uttryckligen förekomsten av denna rätt, eftersom domstolen här fastställer att direktivet ålägger medlemsstaterna positiva skyldigheter som förpliktar dem att tillåta familjeåterförening för vissa medlemmar i referenspersonens familj utan att medlemsstaterna kan handla inom sitt utrymme för skönmässig bedömning.

Samtliga medlemsstater erkänner denna subjektiva rättighet, antingen genom att uttryckligen hänvisa till "rätten till familjeåterförening" eller genom att använda formuleringar som inte ger förvaltningen något manöverutrymme i de fall som omfattas av direktivet.

⁸ Se punkterna 60, 62, 101 och 105 i domen.

⁹ Se punkt 60 i domen.

3.2 Tillämpningsområde (artikel 3)

Vem kan vara referensperson?

För att tredjelandsmedborgare ska komma i fråga som referenspersoner för familjeåterförening måste de vistas lagligen i en medlemsstat, inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år (oavsett typ) och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Medlemsstaterna tillämpar denna obligatoriska bestämmelse på olika sätt. De flesta tillåter familjeåterförening för referenspersoner med ett tillfälligt uppehållstillstånd, men kräver att personen ska ha vistats i landet en viss tid (Frankrike kräver minst 18 månader och Spanien att uppehållstillståndet förlängts med minst ett år), medan Tjeckien och Sverige kräver varaktigt uppehållstillstånd. Fyra medlemsstater anger uttryckligen att referenspersonen ska ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (Cypern, Malta, Lettland och Litauen).

Detta är ett problem i Cypern, där det finns en allmän bestämmelse om högst fyra års vistelse, varefter uppehållstillståndet inte förlängs (utom för anställda i internationella företag). Tredjelandsmedborgare tycks således inte ha någon möjlighet att ansöka om familjeåterförening.

Familjemedlemmar till unionsmedborgare

Såväl referenspersonen som hans eller hennes familjemedlemmar måste vara tredjelandsmedborgare för att omfattas av direktivet. Direktivet gäller således inte för unionsmedborgares familjemedlemmar, vilka i stället omfattas av direktiv 2004/38/EG¹⁰. Detta direktiv gäller i sin tur bara unionsmedborgare som flyttar till eller är bosatta i en annan medlemsstat än den där de är medborgare. Familjeåterförening för unionsmedborgare som är bosatta i den medlemsstat där de är medborgare omfattas således inte av gemenskapsrätten.

Det ankommer därför på medlemsstaterna att fastställa regler för återförening mellan egna medborgare och familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. Om en medlemsstat för sina egna

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

medborgare tillämpar regler som är mindre gynnsamma än direktivets skulle tredjelandsmedborgares rättsliga ställning kunna föräsamras om de erhåller medborgarskap i en sådan medlemsstat. Detta är fallet i fyra länder: Cypern, Litauen, Tyskland och Nederländerna.

Asylsökande och personer som åtnjuter tillfälligt eller alternativt skydd

Direktivet utesluter också tredjelandsmedborgare som åtnjuter tillfälligt skydd eller alternativa skyddsformer samt asylsökande¹¹. Medlemsstaternas lagstiftningar är således olika när det gäller rätten till familjeåterförening för flyktingar som inte omfattas av flyktingkonventionen. Österrike, Tjeckien, Estland, Frankrike, Finland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Sverige tillämpar trots den ovan nämnda uteslutningen direktivet för personer som åtnjuter alternativa skyddsformer.

Kommissionen är angelägen om att täppa till denna lucka i gemenskapsrätten¹². Den kommer därför att undersöka hur direktivet om villkor för flyktingstatus skulle kunna ändras så att gemenskapens regler om familjeåterförening utvidgas till att även omfatta personer som åtnjuter alternativa skyddsformer.

4 Särskilda bestämmelser

4.1 Familjemedlemmar som kommer i fråga för familjeåterförening (artikel 4.1)

De familjemedlemmar som har rätt att återförenas med referenspersonen är "kärnfamiljen", dvs. åtminstone referenspersonens make/maka och underåriga barn till referenspersonen eller dennes make/maka. Följande begränsningar är tillåtna:

¹¹ Direktivet bör emellertid inte tolkas som att medlemsstaterna måste neka tredjelandsmedborgare med tillfälligt eller alternativt skydd rätten till familjeåterförening. Rådets direktiv 2001/55/EG ger uttryckligen personer som åtnjuter tillfälligt skydd rätt att återförenas med sina familjemedlemmar.

¹² Se Strategisk planen för asylpolitiken, antagen den 17 juni 2008 (KOM(2008) 360 slutlig).

Make/maka

För det första tillåts, på grundval av förbudet mot polygami, återförening med endast en make/maka, och barn till ytterligare en make/maka kan nekas inresa för att återförenas med referenspersonen. För det andra får medlemsstaterna kräva att såväl referenspersonen som dennes make/maka ska ha uppnått en viss ålder.

De flesta medlemsstater använder denna bestämmelse med motiveringen att den kan bidra till att förebygga arrangerade äktenskap. I fem medlemsstater (Belgien, Cypern, Lettland, Malta och Nederländerna) är den lägsta åldern 21 år, vilket är den högsta möjliga åldersgränsen enligt direktivet. En av medlemsstaterna (Cypern) kräver dessutom att äktenskapet ska ha ingåtts minst ett år före ansökan om familjeåterförening.

Om Cyperns särskilda bestämmelse är godtagbar kan ifrågasättas med tanke på att det inte finns någon sådan begränsning i direktivet och mot bakgrund av domstolens dom¹³.

Underåriga barn

Underåriga barn är barn som inte har uppnått myndighetsålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning (vanligtvis 18 år) och som inte är gifta. Direktivet tillåter två ytterligare begränsningar, förutsatt att de ingick i den berörda medlemsstatens lagstiftning vid den tidpunkt då direktivet genomfördes. För det första får medlemsstaterna kräva att barn över 12 år som anländer på egen hand utan resten av sin familj bevisar att de uppfyller integrationsvillkoren enligt nationell lagstiftning. I dom C-540/03 fastställs att medlemsstaterna trots sådana bestämmelser ändå måste se till att barnets bästa kommer i främsta rummet¹⁴. Endast två medlemsstater tillämpar denna undantagsbestämmelse (Tyskland och Cypern).

Cypern antog nationella bestämmelser med dessa integrationsvillkor efter det att tidsfristen för genomförandet av direktivet löpt ut.

Den andra möjliga begränsningen rör barn som är över 15 år när ansökan inges. Av dessa barn kan medlemsstaterna kräva att de reser in av andra skäl än familjeåterförening. Ingen av medlemsstaterna har tillämpat denna begränsning. Eftersom artikeln i fråga

¹³ C-540/03 (punkt 60).

¹⁴ Punkt 73.

är en frysningssklausul (vilket innebär att den inte får införas efter dagen för genomförandet av direktivet) är sådana begränsningar i nationell lagstiftning nu förbjudna.

4.2 Andra familjemedlemmar (artikel 4.2)

Utöver kärnfamiljen får medlemsstaterna betrakta följande personer som familjemedlemmar: föräldrar och ogifta myndiga barn som är beroende av referenspersonen eller dennes make/maka samt en ogift partner (som har ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande eller ett registrerat partnerskap med referenspersonen).

Över hälften av medlemsstaterna¹⁵ tillåter familjeåterförening för föräldrar till referenspersonen eller dennes make/maka, medan sju av dem (Belgien, Tyskland, Finland, Nederländerna, Sverige, Portugal och Litauen) tillåter familjeåterförening för en ogift partner, antingen inom ramen för ett vederbörligen styrkt varaktigt förhållande eller ett registrerat partnerskap med referenspersonen.

Om en flykting är underårig ska medlemsstaterna enligt direktivet tillåta inresa och vistelse för föräldrarna utan att tillämpa villkoren om beroende och avsaknad av annat nödvändigt familjemässigt stöd. Denna obligatoriska bestämmelse har inte genomförts i Bulgarien.

Dessutom får medlemsstaterna enligt artikel 4.2 och 4.3 tillåta inresa och vistelse för andra familjemedlemmar ”*med iakttagande av villkoren i kapitel IV*”. Om medlemsstaterna beslutar att ge denna möjlighet gäller direktivets standardvillkor.

4.3 Krav för att få utöva rätten till familjeåterförening

Bostad (artikel 7.1 a)

De flesta medlemsstaterna införde eller behöll krav i fråga om bostad, utom Finland, Nederländerna, Slovenien och Sverige. De praktiska villkoren varierar; vissa länder hänvisar bara till att bostaden ska anses ”normal”, medan andra är mer detaljerade och anger t.ex. hur många kvadratmeter som krävs för varje ytterligare person.

Praxisen (Österrike och Belgien) att kräva att referenspersonerna uppfyller dessa krav före familjemedlemmens inresa kan

¹⁵ Bulgarien, Tjeckien, Ungern, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Sverige, Spanien.

ifrågasättas, eftersom referenspersonen p.g.a. återföreningsförfarandets längd kan komma att påläggas en avsevärd ekonomisk börda.

Enligt artikel 12 i direktivet behöver flyktingar inte lämna några bevis avseende bostad. Polen följer inte denna bestämmelse, utan även flyktingar omfattas av bostadskravet.

Sjukförsäkring (artikel 7.1 b)

Hälften av medlemsstaterna använder sig av denna möjlighet¹⁶. Ungern använder ett annat system, enligt vilket antingen sjukförsäkring eller tillräckliga ekonomiska resurser krävs. Detta är tveksamt eftersom det kan tolkas som om ett ytterligare villkor läggs till.

Stabila och regelbundna försörjningsmedel (artikel 7.1 c)

Alla medlemsstater utom Sverige använder sig av detta kriterium, men med olika utformning. Cypern ger inga närmare uppgifter och Tyskland hänvisar till lokala bestämmelser för närmare uppgifter, medan Frankrike, Luxemburg, Rumänien och Litauen hänvisar till minimilöner och Österrike till den lägsta inkomst under vilken socialbidrag beviljas. Den föreskrivna genomsnittliga månadsinkomsten varierar mellan 120 euro (Polen) och 1 484 euro (Nederländerna). Vissa medlemsstater föreskriver trösklar som varierar i förhållande till det antal familjemedlemmar som ska återförenas med referenspersonen.

Tre medlemsstaters praxis är särskilt problematisk: I Estland nästan fördubblas beloppet för varje extra familjemedlem och i Finland ökar det med 450 euro för varje återförenat barn. En särskild bestämmelse i nederländsk lagstiftning, där den högsta inkomstnivån föreskrivs, kan innebära diskriminering p.g.a. ålder¹⁷. För familjebildning¹⁸ krävs 120 % av en 23-årig arbetstagares minimilön från varje referensperson oavsett ålder. Utöver detta krävs ett anställningskontrakt på minst ett år eller minst tre års

¹⁶ Österrike, Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Spanien, Tyskland, Grekland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien och Slovenien.

¹⁷ I skäl 5 i direktivet fastställs att medlemsstaterna bör sätta i kraft bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering med avseende på bl.a. ålder.

¹⁸ Om familjeförhållandet uppstod efter referenspersonens inresa.

yrkesverksamhet. Alla sådana villkor kan utgöra hinder för rätten till familjeåterförening, särskilt för yngre personer.

Integrationsåtgärder (artikel 7.2)

Genom denna frivilliga bestämmelse kan medlemsstaterna kräva att tredjelandsmedborgarna följer integrationsåtgärder, som i fråga om flyktingars familjemedlemmar kan tillämpas först när familjeåterförening har beviljats¹⁹.

Några medlemsstater har infört en integrationsåtgärd i sin nationella lagstiftning. Tre av dem (Nederländerna, Tyskland och Frankrike) använder den som ett villkor för inresa. Tyskland kräver, med undantag för vissa nationaliteter, att maken/makan har grundläggande kunskaper i tyska före inresa, vilket ska demonstreras på ett konsulat. I Frankrike måste språkkunskaperna bedömas innan en visering utfärdas, och om kunskaperna är otillräckliga krävs deltagande i en språkkurs. Familjemedlemmar som har beviljats bosättning i Frankrike måste underteckna ett ”ankomst- och integrationskontrakt” enligt vilket de förpliktar sig att följa kurser i medborgarkunskap och vid behov språkkurser. I Nederländerna måste familjemedlemmarna genomgå ett första²⁰ integrationsprov som omfattar språket och kunskaper om det nederländska samhället. Provet kan bara göras i ursprungslandet. Vissa nationaliteter, grupper och högkvalificerade invandrare är undantagna från detta prov. Beslut om att man inte har klarat provet kan inte överklagas, men provet kan göras om till samma kostnad. I Österrike, Cypern och Grekland måste familjemedlemmarna delta i integrationskurser (huvudsakligen språkkurser) eller genomgå språkprov efter inresa. Vissa medlemsstater (Litauen) har detta krav endast i samband med permanent uppehållstillstånd eller föreskriver att de sociala förhållanden kan skäras ner (Tyskland) om kraven inte uppfylls.

Syftet med dessa åtgärder är att underlätta familjemedlemmarnas integration. Åtgärderna är godtagbara enligt direktivet om de tjänar detta syfte och iakttar proportionalitetsprincipen. Godtagbarheten kan ifrågasättas på flera grunder, t.ex. den faktiska möjligheten att delta i sådana kurser och prov samt utformning och organisation av kurser och prov (provmaterial, avgifter, lokaler osv.) – och utifrån

¹⁹ I Nederländerna måste även flyktingar uppfylla de integrationsvillkor som gäller vid familjeåterförening.

²⁰ Familjemedlemmarna måste uppfylla integrationsvillkor även efter ankomsten till Nederländerna.

frågan om sådana åtgärder eller deras följder tjänar andra syften än integration (t.ex. utesluter höga avgifter familjer med låga inkomster). Rättssäkerhetsgarantin, som garanterar möjlighet till rättslig prövning, bör också respekteras.

Väntetid och mottagningskapacitet (artikel 8.1)

Utöver villkoren i artikel 3 kan medlemsstaterna enligt denna bestämmelse kräva att referenspersonen ska ha vistats lagligen på deras territorium under en viss period (som inte får överstiga två år)²¹ innan familjeåterförening kan äga rum.

Det innebär att ansökan visserligen kan lämnas in, men att medlemsstaterna får vänta med att bevilja familjeåterförening till dess att den period som fastställs i lagstiftningen löpt ut. Genomförandeproblem uppstår därför i medlemsstater som föreskriver att detta krav på två års vistelse börjar löpa först den dag då ansökan lämnas in (Cypern, Estland, Grekland och Litauen).

I andra stycket föreskrivs en väntetid på tre år från och med inlämnandet av en ansökan, men denna bestämmelse gäller bara de medlemsstater vars lagstiftning redan tog mottagningskapaciteten i beaktande när direktivet antogs. Denna frysningssklausul efterfrågades särskilt av Österrike (för övrigt den enda medlemsstat som använder den), eftersom landets nationella lagstiftning innehöll ett kvotssystem. Efter genomförandet av direktivet och domstolens dom²² ändrade Österrike sina bestämmelser. Numera måste uppehållstillstånd för familjeåterförening beviljas senast 3 år efter det att ansökan lämnades in, oavsett kvot.

Denna bestämmelse utesluter att begreppet mottagningskapacitet införs som ett villkor i nationell lagstiftning.

²¹ I artikel 12 i den europeiska konventionen om migrerande arbetstagares rättsställning av den 24 november 1977 föreskrivs en maximal väntetid på bara 12 månader. Konventionens tillämpningsområde är emellertid begränsat, eftersom det hittills bara har ratificerats av sex medlemsstater (Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien och Sverige) och fyra tredjeländer (Albanien, Moldavien, Turkiet och Ukraina).

²² Se punkterna 100 och 101 i mål C-540/03.

Möjlighet till restriktioner på grund av allmän ordning, säkerhet och hälsa (artikel 6)

Medlemsstaterna har använt olika metoder för att genomföra denna bestämmelse. Vissa hänvisar till Schengenregelverket, andra till brott som straffas med frihetsberövande.

Skäl 14 i direktivet anger i viss mån vad som skulle kunna utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet, men i övrigt ankommer det på medlemsstaterna att fastställa egna standarder i överensstämmelse med den allmänna principen om proportionalitet samt den övergripande artikel 17, enligt vilken de ska ta hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten och väga detta mot allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet. Kriteriet rörande allmän hälsa får tillämpas så länge som sjukdom eller invaliditet inte är den enda orsaken till att återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd. Tre medlemsstater följer inte denna bestämmelse (Estland, Slovenien och Rumänien)²³.

4.4 Förfaranden

Förfarande för prövning av ansökan

Särskilt förfarande (artikel 5.1)

De flesta medlemsstaterna har ett särskilt förfarande för familjeåterförening. Endast fyra medlemsstater (Tjeckien, Ungern, Lettland och Polen) anser inte att det behövs något särskilt förfarande, utan behandlar familjeåterförening i enlighet med de allmänna reglerna för invandring.

Den sökande (artikel 5.1)

Medlemsstaterna har också delade meningar om huruvida det är familjemedlemmen eller referenspersonen som ska vara sökande.

Det är referenspersonen som lämnar in ansökan om familjeåterförening i Cypern, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland,

²³ Estland använder ett kriterium som är vidare än vad direktivet tillåter ("ett hot mot andra personers intressen").

Luxemburg, Malta, Polen, Rumänien, Slovenien och Spanien. I de övriga medlemsstaterna kan även en familjemedlem lämna in en sådan ansökan, och i Österrike och Ungern måste den sökande vara en familjemedlem. I Portugal får en familjemedlem göra ansökan endast om han eller hon befinner sig i landet, annars tillfaller uppgiften referenspersonen.

Plats för ansökan (artikel 5.3)

Enligt direktivet ska ansökan lämnas in när familjemedlemmen vistas utanför medlemsstatens territorium, och undantag får bara tillämpas under vissa omständigheter.

Fem medlemsstater (Tjeckien, Finland, Ungern, Polen och Portugal) bryter mot denna bestämmelse, då de inte ens följer grundregeln, enligt vilken familjemedlemmen måste vistas utanför landets territorium. Alla andra medlemsstater utom Cypern tillämpar undantaget och tillåter ansökningar även när familjemedlemmen redan befinner sig i landet. Tillämpningsområdet varierar dock avsevärt: vissa medlemsstater medger undantag endast av humanitära skäl (Österrike), vissa kräver att familjemedlemmen ska vistas lagligen i landet, och vissa medger undantag om det inte är tillrådligt att den sökande återvänder till sitt ursprungsland (Tyskland).

Skriftliga bevis (artikel 5.3)

Medlemsstaterna har olika krav när det gäller vilka handlingar som krävs. Vissa tillhandahåller en mycket detaljerad förteckning, medan andra bara hänvisar till allmänna krav (Sverige, Tyskland, Malta, Spanien och Litauen) och därmed ger myndigheterna stort manöverutrymme.

Direktivet innehåller särskilda bestämmelser för flyktingar, enligt vilka medlemsstaterna ska ta hänsyn till andra bevis om en flykting inte kan lämna någon officiell handling som bevisar familjebanden. Estland följer inte denna bestämmelse, då dess lagstiftning föreskriver att ansökan kan avslås om ingen officiell handling inges. Nederländernas bestämmelse, enligt vilken flyktingen måste visa att det är omöjligt för honom eller henne att få fram en sådan handling, kan också ifrågasättas.

Samtal och utredningar (artikel 5.2)

Samtliga medlemsstater använder sig av möjligheten att hålla samtal och göra utredningar om detta anses nödvändigt. Vissa medlemsstater (Österrike, Belgien, Tyskland, Finland, Frankrike, Italien, Spanien, Litauen, Sverige och Nederländerna) har infört möjligheten att göra DNA-test för att bevisa familjeband. Möjligheten finns bara för den sökande och i de flesta fall bär myndigheterna kostnaderna (utom i Litauen och Belgien, samt i Nederländerna där kostnaderna bärs endast om testet utfaller positivt).

För att dessa samtal och utredningar ska vara godtagbara enligt gemenskapsrätten måste de vara rimliga, dvs. får inte undergräva rätten till familjeåterförening, och måste iaktta de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till privat- och familjeliv.

Skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption (artikel 16.4)

Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna utföra särskilda kontroller när det finns välgrundade misstankar om vilseledande eller skenäktenskap, skenpartnerskap eller skenadoption. Alla nationella system har regler som förhindrar familjeåterförening om det enda syftet med förhållandet är att erhålla uppehållstillstånd.

Österrikes lagstiftning är problematisk, eftersom den föreskriver systematisk användning av denna bestämmelse och därmed uttrycker en generell misstanke. Landets inskrivningsmyndighet måste lämna information om varje äktenskap som inbegriper en tredjelandssmedborgare, oavsett om någon faktisk misstanke föreligger eller ej, och äktenskapet måste sedan följas upp av utlänningspolisen. I Nederländerna tillämpas liknande föreskrifter: om en av parterna inte är nederländsk medborgare måste vigsselförrättaren innan han förrättar ett äktenskap eller ett registrerat partnerskap begära uppgifter från polischefen.

Avgifter

I alla medlemsstater utom Italien och Portugal måste de sökande betala avgifter. Det står inte alltid klart om avgifterna rör viseringen eller själva ansökan. Det sammanlagda beloppet varierar mellan ett symboliskt belopp för administrativa kostnader i Belgien och Spanien och 35 euro i Tjeckien och Estland till 1 368 euro i

Nederländerna²⁴. Den genomsnittliga avgiften ligger på mellan 50 och 150 euro.

Direktivet innehåller inga bestämmelser om administrativa avgifter i samband med förfarandet. Medlemsstaterna bör emellertid inte ta ut avgifter på ett sätt som kan undergräva direktivets verkan när det gäller utövande av rätten till familjeåterförening.

Myndighetsbeslut

Förfarandets längd (artikel 5.4)

Den sökande ska skriftligen underrättas om beslutet så snart som möjligt och under alla omständigheter senast nio månader efter det att ansökan lämnades in.

Medlemsstaterna har i genomsnitt fastställt perioden till tre månader eller tillämpar de allmänna reglerna, som föreskriver högst nio månader. Fjorton medlemsstater använder möjligheten enligt direktivet att i undantagsfall förlänga tidsfristen om prövningen av ansökan är av komplicerad natur.

Situationen är problematisk i två medlemsstater. Bulgarien föreskriver bara en rekommenderad tidsperiod på sju dagar. Inte heller i spansk lagstiftning fastställs någon tidsfrist, men i praktiken överensstämmer perioden med denna bestämmelse.

Skriftligt motiverat beslut (artikel 5.4)

Samtliga medlemsstater uppfyller kravet att beslutet ska meddelas skriftligen och att avslag ska motiveras. Lettland är den enda medlemsstat som inte föreskriver vilka följderna blir om inget beslut fattas i slutet av niomånadersperioden. I de flesta medlemsstaterna har den sökande rätt att överklaga om inget beslut meddelats. Underlåtelse att meddela ett beslut är i Belgien, Italien och Portugal liktydigt med att ansökan är godkänd, medan det i Bulgarien, Frankrike, Grekland och Luxemburg är liktydigt med avslag.

²⁴ I Nederländerna kostar en ansökan om visering för familjeåterförening 830 euro och integrationsprovet 350 euro, och ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kostar 188 euro.

Barnets bästa (artikel 5.5)

Genomförandet av denna övergripande och obligatoriska bestämmelse, dvs. att ta vederbörlig hänsyn till underåriga barns bästa vid behandling av en ansökan, förefaller orsaka problem i flera medlemsstater. Skyldigheten nämns inte uttryckligen i Österrikes, Greklands²⁵ och Portugals nationella lagstiftning. Litauen och Nederländerna hänvisar bara till artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, vilket med tanke på domstolens observationer i mål C-540/03 inte verkar vara tillräckligt för att genomföra denna särskilda bestämmelse²⁶. Ungern hänvisar bara till garantier enligt internationella avtal, utan ytterligare specifikationer. De medlemsstater som följer denna bestämmelse gör det antingen genom att formellt genomföra den i sin nationella lagstiftning eller genom att hänvisa till FN:s konvention om barnets rättigheter.

Övergripande bestämmelse om vederbörlig hänsyn (artikel 17)

Denna skyldighet att ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband, varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet och således pröva varje fall för sig nämndes också särskilt av domstolen i mål C-540/03. I enlighet med den domen kan en hänvisning till artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna inte anses tillräcklig som genomförande av artikel 17, vilket skulle kunna vara problematiskt för Österrike, Luxemburg och Slovakien.

Det allmänna problemet vid införlivandet förefaller vara att de nationella kraven för familjeåterförening tillämpas väldigt strikt och att myndigheterna inte är skyldiga att bedöma ansökningarna från fall till fall. Denna strikta tillämpning av reglerna är tydlig i Nederländerna när det gäller åldersgräns, inkomstkrav, krav att genomgå ett integrationsprov utomlands, tremånadersfristen för flyktingar samt kravet på tillstånd för tidsbegränsad vistelse.

²⁵ I grekisk lagstiftning nämns bara att de nationella myndigheterna ska ta hänsyn till familjeband.

²⁶ Principen att barnets bästa ska komma i första rummet föreskrivs i artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och även i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Möjlighet till rättslig prövning (artikel 18)

När det gäller rätten till rättslig prövning har medlemsstaterna mycket olika regler avseende sakområden och personkrets för sådan prövning.

En referensperson får inte vara part i de administrativa och rättsliga förfarandena i Österrike, Nederländerna och Slovenien, medan såväl familjemedlemmar (som ansöker om familjeåterförening) som referenspersoner har rätt att ansöka om rättslig prövning i Tyskland, Grekland, Finland, Lettland och Litauen. Beträffande vad som får bli föremål för prövning har Tjeckien, Tyskland, Ungern och Lettland uteslutit viseringar och Österrike kvoter. Överklagandeförfaranden finns i samtliga medlemsstater, oftast inom det vanliga domstolssystemet; vissa medlemsstater har dock specialdomstolar (Belgien och Sverige). Även i fråga om vad som prövas finns skillnader: i Lettland, Luxemburg, Polen och Slovakien prövas endast lagligheten, medan såväl sakinnehåll som laglighet prövas i Italien, Ungern, Litauen, Portugal och Spanien. I Nederländerna görs endast en marginell prövning av sakinnehållet. De flesta medlemsstater ger rättshjälp i fall som rör familjeåterförening, dock inte Cypern, Tyskland, Grekland, Italien, Lettland, Polen och Slovakien.

Denna bestämmelse om möjlighet till rättslig prövning måste tillämpas i överensstämmelse med rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol enligt artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som återspeglar domstolens rättspraxis på detta område.

4.5 Rättigheter

Inresa och vistelse

Viseringslättnad (artikel 13.1)

Så snart ansökan om inresa för familjeåterförening har godkänts måste medlemsstaterna ge familjemedlemmarna tillstånd till inresa och därvid på alla sätt underlätta för dessa personer att erhålla de viseringar som krävs.

Genomförandet av denna obligatoriska bestämmelse är problematisk för vissa medlemsstater i såväl rättsligt som praktiskt hänseende.

Vissa medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Luxemburg, Nederländerna och Slovenien) har inte införlivat denna bestämmelse i sin nationella lagstiftning. Nederländernas bestämmelser strider mot viseringslätnaden, då det föreskrivs två kontroller av om kraven för familjeåterförening är uppfyllda: först vid ansökan om visering för inresa och därefter vid ansökan om uppehållstillstånd. Dessutom har ett ytterligare villkor införts som inte finns i direktivet, nämligen att en viseringsansökan endast kan lämnas in i ursprungslandet eller det land där personen i fråga har permanent uppehållsrätt.

Vistelsens längd (artikel 13.2 och 13.3)

Medlemsstaterna ska bevilja familjemedlemmarna ett första uppehållstillstånd med minst ett års giltighetstid. Dessutom får giltighetstiden för familjemedlemmarnas uppehållstillstånd i princip inte sträcka sig längre än till och med det datum då referenspersonens uppehållstillstånd löper ut.

Vid genomförandet av dessa bestämmelser kan problem uppstå om referenspersonens uppehållstillstånd är giltigt i mindre än ett år när familjemedlemmens uppehållstillstånd utfärdas. Artikel 13.3 förefaller i detta fall ha företräde framför artikel 13.2. Medlemsstater (Grekland, Finland, Tjeckien) som alltid anpassar giltighetstiden för familjemedlemmens uppehållstillstånd efter referenspersonens bryter bara mot direktivet om de handlar i ond tro för att begränsa familjemedlemmens vistelse (t.ex. om referenspersonens uppehållstillstånd redan håller på att förlängas).

Eget uppehållstillstånd (artikel 15)

Senast efter fem års laglig vistelse ska make/maka, ogift partner eller barn som uppnått myndig ålder beviljas ett eget uppehållstillstånd.

De flesta medlemsstater (20) föreskriver denna maximala tidsperiod på fem år²⁷. Belgien, Tjeckien, Nederländerna och Frankrike kräver bara tre års vistelse. I Ungern räknas de fem åren från dagen för utfärdandet av det första uppehållstillståndet, vilket kan vara problematiskt om familjemedlemmen hade en visering innan han eller hon fick uppehållstillstånd. Finland genomförde bestämmelsen

²⁷ Österrike och Nederländerna kräver att familjemedlemmen dessutom uppfyller integrationsvillkoren.

som en fakultativ bestämmelse på ett sådant sätt att femårsregeln inte iakttas. Rumänien genomförde denna bestämmelse alltför restriktivt, nämligen genom att i lagstiftningen inkludera en restriktiv förteckning²⁸ över i vilka fall ett eget uppehållstillstånd får utfärdas.

Vid upplösning av familjebanden får medlemsstaterna inskränka beviljandet av eget uppehållstillstånd till make/maka eller ogift partner. Elva medlemsstater gör detta. Sexton medlemsstater tillämpar emellertid också den frivilliga bestämmelse enligt vilken ett eget uppehållstillstånd får beviljas om personerna blir änklingar/änkor, skiljer sig eller separerar och anför ibland solida nära band eller humanitära skäl som motivering.

Sju medlemsstater (Bulgarien, Estland, Finland, Ungern, Italien, Rumänien, Polen och Slovenien) överträdde den obligatoriska bestämmelsen att fastställa regler för beviljande av eget uppehållstillstånd, antingen genom att inte fastställa några regler²⁹ i detta avseende eller genom att genomföra bestämmelserna på ett sätt som ger myndigheterna ett icke godtagbart utrymme för skönsmässig bedömning.

Tillträde till utbildning och anställning (artikel 14)

En relativ form av likabehandling ska föreskrivas för familjemedlemmen: om referenspersonen inte har tillträde till anställning ska enligt direktivet inte heller familjemedlemmen ha sådant tillträde. Vissa medlemsstater (Österrike, Nederländerna, Malta och Tyskland) har begränsat familjemedlemmarnas tillträde till exakt vad direktivet kräver, vilket resulterar i tre olika situationer beroende på referenspersonens ställning: inget tillträde alls, tillträde endast med arbetstillstånd (med eller utan undersökning av situationen på arbetsmarknaden) eller fritt tillträde till arbetsmarknaden. Andra föreskriver inga restriktioner för tillträde till arbetsmarknaden (Estland, Finland, Frankrike, Litauen och Luxemburg).

De flesta medlemsstater kräver ett arbetstillstånd, vilket i vissa, om än begränsade, fall strider mot direktivet (t.ex. om referenspersonen inte behöver något tillstånd).

Medlemsstaterna kan på grundval av den frivilliga bestämmelsen i punkt 2 begränsa tillträdet till arbetsmarknaden genom att under

²⁸ Förteckningen omfattar följande fall: när det underåriga barnet uppnår myndighetsålder (18 år), om referenspersonen dör (gäller alla personer) eller vid skilsmässa (gäller make/maka).

²⁹ Estland.

de första tolv månaderna kräva att det föregås av en undersökning av situationen på arbetsmarknaden. Sju medlemsstater använder denna möjlighet (Österrike, Cypern, Tyskland, Grekland, Ungern, Slovenien och Slovakien).

I tre av dessa länder (Tyskland, Ungern och Slovenien) går användningen av undantagsbestämmelsen utöver direktivets ramar, eftersom deras nationella lagstiftning tillåter att vissa kategorier av familjemedlemmar utesluts från anställning under det första året efter inresa, medan direktivet bara tillåter uteslutning på grundval av en undersökning av situationen på arbetsmarknaden.

Överlag förefaller införlivandet av direktivet har medfört att nationell lagstiftning lättare ger familjemedlemmar tillträde till anställning.

Inga särskilda problem rapporterades i fråga om tillträde till utbildning, utom att Belgien och Rumänien inte uttryckligen har genomfört bestämmelsen, men tillämpar den i praktiken (Rumänien genom sin allmänna rättsliga princip om likabehandling och icke-diskriminering).

4.6 Familjeåterförening för flyktingar

I kapitel V i direktivet hänvisas till en rad undantag som skapar gynnsammare regler för familjeåterförening för flyktingar, så att deras särskilda situation tas i beaktande.

Det finns ett övergripande problem med två medlemsstater (Cypern och Malta), eftersom de inte har infört dessa gynnsammare bestämmelser och Malta inte skiljer mellan flyktingar och andra tredjelandsmedborgare. Särskilda problem rörande andra medlemsstater och mer gynnsamma bestämmelser för flyktingar anges i rapporten.

5 Slutsatser

I denna rapport analyseras den nationella lagstiftning som genomför direktiv 2003/86/EG om rätten till familjeåterförening. Direktivet är den första rättsakten om laglig migration på EU-nivå, och därför innehåller flera medlemsstaters nationella lagstiftning³⁰ nu för första gången en rad detaljerade regler om rätten till familjeåterförening.

³⁰ (Grekland, Cypern, Malta, Rumänien).

Rapporten påvisar några övergripande problem med inkorrekt införlivande eller felaktig tillämpning av direktivet som bör uppmärksammas, t.ex. när det gäller bestämmelserna om viseringslätnad, beviljande av eget uppehållstillstånd, hänsyn till barnets bästa, rättslig prövning samt gynnsammare familjeåterföreningsvillkor för flyktingar. Kommissionen kommer att undersöka samtliga fall där problem med tillämpningen påträffats och sörja för att bestämmelserna tillämpas på ett korrekt sätt, framför allt i överensstämmelse med grundläggande rättigheter såsom respekten för familjelivet, barnets rättigheter samt möjligheten till rättslig prövning. Detta innebär bl.a. att man under 2009 kommer att inleda de rättsliga förfaranden som krävs vid överträdelse, om nödvändigt i enlighet med artikel 226, särskilt i fall där medlemsstaterna och kommissionen har tolkat gemenskapsrätten helt olika.

Rapporten visar också att direktivet har begränsade effekter för harmoniseringen på familjeåterföreningsområdet. Eftersom direktivet är bindande endast i mycket begränsad utsträckning, får medlemsstaterna stort manöverutrymme. I vissa medlemsstater, där tillämpningen av direktivets fakultativa bestämmelser om vissa krav på utövandet av rätten till familjeåterförening varit för bred eller för omfattande, har standarderna till och med blivit lägre. Särskilt väntetiden, referenspersonens lägsta ålder, inkomstkravet och integrationsåtgärderna bör nämnas i detta sammanhang. Kommissionen kommer att göra allt som står i dess makt för att framsteg ska ske på detta område; bland annat kommer det att göras en strategisk uppföljning av denna rapport. Såväl i meddelandet av den 17 juni 2008 som i den kommande europeiska pakten för invandring fastställs att familjeåterförening är nyckeln till framgångsrik invandring, och ett område där Europeiska unionen måste vidareutveckla sin politik. I enlighet med detta avser kommissionen att inleda ett mer omfattande samråd – i form av en grönbok – om familjeåterföreningens framtid.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.
106. Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. Ju.
107. Etiken, miljön och pensionerna. Fi.
108. Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt.
Fi.
109. En hållbar lärarutbildning. U.
110. Vägen till ett energieffektivare Sverige.
NM.
111. Barn som misstänks för brott. Ju.
112. Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till
lärarutbildningen mot yrkesämnena. U.
113. Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor. S.
114. Försörjningskrav vid anhöriginvandring.
Ju.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktiebolag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviser-
ingsarbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
Vägen tillbaka för överskuldsetta. [82]
Straff i proportion till brottets allvar. [85]
Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
Tillval i hyresrätt. [94]
Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]
Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. [106]

Barn som misstänks för brott. [111]
Försörjningskrav vid anhöriginvandring. [114]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]
Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvar för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]
Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för
trafikförsäkringen. [78]

Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]
Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor [113]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
Timmars, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett statsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]
Bidragsspar. [100]
Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]
Etiken, miljön och pensionerna. [107]
Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt. [108]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kär- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]
Självständiga lärosäten. [104]
En hållbar lärarutbildning. [109]
Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnen. [112]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]
Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handlägningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]
Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]
Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]

Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]
Vägen till ett energieffektivare Sverige. [110]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]
Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]
Enklare semesterregler. [95]