

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande avseende betänkandet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring* (SOU 2008:114)

### Inledning

SKR består av 27 medlemskyrkor och en kyrka som har observatörsstatus. Dessa 28 kyrkor representerar tillsammans näst intill alla kristna kyrkor och samfund i Sverige.

Med grund i kristen tro är kyrkorna i Sverige, liksom runt om i världen, engagerade i flykting- och invandringsfrågor på olika sätt. Detta kommer framförallt i uttryck genom stöd till människor som söker sig till kyrkor. Det kan handla om behov av ett socialt sammanhang, samtal, juridisk rådgivning, ekonomiskt stöd, en fristad från förföljelse och uppsökande verksamhet.

Genom sitt internationella biståndsarbete verkar kyrkorna för en värld där människor inte behöver fly sina hem och finns på plats för humanitära insatser vid flyktingläger och bland utsatta migrantarbetare. Att stödja familjer som ofrivilligt splittrats är en viktig del i detta arbete. Det finns därför en avsevärd erfarenhetsbredd på området representerat inom SKR.

Kyrkorna i SKR vill samverka med andra samhällsaktörer för ett välkomnande och inkluderande samhälle där människors rättigheter och värdighet värnas, men ett sådant samhälle kan inte främjas av betänkandets förslag. Sveriges Kristna Råd **avstyrker** betänkandet *Försörjningskrav vid anhöriginvandring*. Motiveringarna ges under följande rubriker:

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Försörjningskravets syfte  | s 2 |
| 2. Frågan om främjad integration                                    | s 2 |
| 3. Frågan om drivkrafter för arbete och egenförsörjning             | s 2 |
| 4. Frågan om lämpligt boende  | s 3 |
| 5. Frågan om hälsoaspekter  | s 4 |
| 6. Frågan om den personkrets som ska omfattas av försörjningskravet | s 5 |
| 7. Frågan om barnperspektivet                                       | s 5 |
| 8. Frågan om familjemedlemmar som befinner sig utomlands            | s 7 |
| 9. Den långa vägen till Sverige                                     | s 7 |
| 10. Diskriminerande lagstiftning                                    | s 8 |

## **Försörjningskravets syfte**

Det främsta syftet med försörjningskravet sägs vara att "främja integrationen, både för anknytningspersonen och för den anhörige", detta genom att "skapa drivkrafter för arbete och egenförsörjning". Även ett "ordnat, tryggt boende" – eller "lämpligt boende" – förväntas bli en konsekvens av försörjningskravet. SKR ser avgörande brister i beredningens argumentation i dessa frågor.

## **Frågan om främjad integration**

Ingenstans i betänkandet ges belägg för att ett försörjningskrav, som innebär att nära familjemedlemmar skulle kunna hållas åtskilda upp till fyra år och i praktiken ännu längre, skulle främja integrationen. Det hänvisas inte till någon forskning eller erfarenhet på området som motsäger den brett omvittrade erfarenheten, hos svenska och internationella frivilligorganisationer och kyrkor, liksom hos UNHCR, att en snabb familjeåterförening tvärtom är en förutsättning för integration.

Denna erfarenhet har också omfattande stöd i internationell forskning. Som det framhålls i *Immigrant and Refugee Children and their Families: Clinical, Research and Training Issues* (Barwick, Morton och Edwards, 2002, s 45): "settlement stresses are compounded by worry and uncertainty about the safety of family members left behind". En lång rad studier visar på vikten av familjens återförening. Den gör det möjligt att fokusera framåt och gå vidare, utan att vara uppslukad av oron över de närmastes säkerhet och välbefinnande. Även för anpassningen till en ny miljö och till nya värdesystem är familjen av central betydelse, se till exempel Mary Haour-Knipe i *Moving Families: Expatriation, Stress and Coping* (2001).

Att andra länder i EU, som redan har försörjningskrav motsvarande det som nu föreslås, genom försörjningskravet skulle uppvisa en mer framgångsrik integration än Sverige, är, så vitt vi kan se, inte belagt eller ens undersökt. Underlaget för själva huvudsyftet med försörjningskravet måste därför ses som högst bristfälligt.

## **Frågan om drivkrafter för arbete och egenförsörjning**

Utgångspunkten i betänkandet är att nyanlända behöver "drivkrafter för arbete och egenförsörjning". Det förutsätts således att nyanlända brister i motivationen att komma i arbete. Vi ser detta som en problematisk utgångspunkt, som inte beläggs i utredningen. SKR:s erfarenhet är att villigheten till arbete och självförsörjning är mycket stark hos det allra största flertalet nyanlända och att den villigheten är betydligt större än de av olika orsaker faktiska möjligheterna.

Etnisk diskriminering som faktor nämns endast i förbigående av utredaren. I princip allt ansvar läggs på individen. Vi saknar en diskussion om den individuella och strukturella diskriminering på arbetsmarknaden som finns redogjorda för i ett flertal utredningar och forskningsrapporter. En av de senaste (2008) är gjord av Moa Bursell vid Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier. Baserad på 3 600 jobbansökningar, där endast namnen skiljer ansökningarna åt, visar studien att där en "svensk" behöver söka tio jobb för att få ett napp måste en "arab" eller "afrikan" söka 18 arbeten (80 procent fler). Enligt en annan undersökning från högskolan i Kalmar är diskrimineringen vanligast inom lågkvalificerade yrken, den typ av yrken som en betydande del av utomeuropeiska invandrade är hänvisade till.

Betänkandet utgår från att nyanlända kommer att "ha goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden för att därigenom skyndsamt kunna uppfylla ett försörjningskrav". SKR ser utredarens påstående som ogrundat. Redan när betänkandet presenterades hade Sverige och stora delar av den övriga världen börjat gå in i en djup lågkonjunktur. Arbetsförmedlingen förutspår en dramatiskt stigande arbetslöshet de närmaste åren. Bristen på arbetstillfällen börjar (februari 2009) till och med att bli ett problem i Gnosjö. Enligt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering har utomnordiska invandrare svårare att ta sig in på arbetsmarknaden när konjunkturen vänder.

### **Frågan om lämpligt boende**

Även när det gäller frågan om lämpligt boende saknas diskrimineringsperspektivet och allt ansvar läggs på individen. DO:s rapportserie 2008:3, *Diskriminering på den svenska bostadsmarknaden*, liksom en rapport från Boverket (2007) och flera forskningsrapporter, visar på diskrimineringen på bostadsmarknaden som ett omfattande samhällsproblem. Vissa grupper i det svenska samhället har sämre möjligheter på bostadsmarknaden på grund av sin etniska tillhörighet. Diskrimineringen är tydlig på både strukturell och individuell nivå. Nyanlända och utomeuropeiska invandrade har avsevärt sämre möjligheter att välja sitt boende än infödda svenskar. Boverket visar i rapporten *Etniska hierarkier i boendet. En lägesrapport om integration (2007)* att:

Inom gruppen med utländsk bakgrund är situationen värst för de synliga minoriteterna ["personer med ursprung utanför västvärlden"]. Även här kan man alltså tala om etniska hierarkier. (s 42) Enligt Boverkets rapport lägger också "synliga minoriteter" en betydligt större andel av sina inkomster på boendet än övriga. När det gäller bostadssegregationen ser Boverket förklaringen att den beror på att människor från andra länder vill bo tillsammans med sina landsmän som överskattad. Boendesegregationen beror snarare på att:

de som har möjlighet väljer bort eller flyttar från mindre attraktiva bostadsområden (vilka ofta sammanfaller med de områden som har hög koncentration av etniska minoriteter). De som har möjlighet att välja är de som har relativt höga inkomster och de som står högt upp i den etniska hierarkin, dvs. framför allt hushåll med svensk bakgrund. (s 7-8)

Att det också kan handla om avsevärt större barnfamiljer än den genomsnittligt svenska komplicerar kravet på "lämpligt boende" och drabbar alldeles särskilt vissa etniska grupper, som somalier. I kommuner som Gnosjö, Vaggeryd, Götene och Pajala – alltså utanför storstäderna och "utanförskapsområdena" – finns knappt några större hyresbostäder än tre rum och kök att tillgå, enligt de kommunala bostadsbolagen. I Gnosjö kommer en 5:a att bli klar om ett år, som kommer att kosta 9 000 i månaden. I Vaggeryd är kötiden för en hyreslägenhet på fyra eller fem rum och kök ett flertal år. Att ansöka om banklån för att köpa en bostadsrätt eller villa är inte ett realistiskt alternativ för en betydande andel av de nyanlända. Utan tillgångar som säkerhet eller borgenär blir kontantinsatsen oöverstigligt hög. SKR finner betänkandets utelämnande av dessa förhållanden anmärkningsvärt.

### **Frågan om hälsoaspekter**

Betänkandet tar inte heller mer än marginellt hänsyn till hälsoaspekter när det gäller möjligheten att komma i arbete. Den allmänpsykiiska öppenvården vid Södertälje psykiatriska klinik har nyligen (2009) beräknat att 80 procent av dem som flyr till Sverige kommer med trauman och att en tredjedel utvecklar posttraumatisk stressyndrom, PTSD. Bara i Södertälje uppskattar psykvården att det lågt räknat finns 300-400 flyktingar med allvarlig psykisk sjukdom. Vad betyder det för förvärvsgraden?

I avhandlingen *Strategies for a Health: Promoting Introduction for Newly-Arrived Refugees and Other Immigrants* (Karolinska Institutet 2008) beskriver Fredrik Lindencrona lagar som begränsar möjligheten till familjeåterförening som "a possible threat to health" (s 22). Från Storbritannien ger Lindencrona exempel på asylsökande med PTSD som beskriver svårigheterna med familjeåterförening som ett av de största problemen. Men även utifrån situationen i ett antal svenska kommuner finner Lindencrona att oro för anhöriga som fortfarande befinner sig i utlandet är en de största stressfaktorerna för nyanlända. Att ha tillgång till sociala nätverk är också en viktig faktor för att inte mentalt brytas ned av den diskriminering många nyanlända möter i olika sammanhang. Ensam är inte stark.

Enligt betänkandet ska det vid "synnerliga skäl" vara möjligt att göra undantag från försörjningskravet, till exempel om anknytningspersonen genom sjukdom har en långvarig nedsättning av arbetsförmågan. Detta kan inte ses som tillräckligt. "Synnerliga skäl" är en

juridiskt skarp formulering som i praktiken, finns det all anledning att befara, innebär en mycket restriktiv tolkning då endast absoluta undantagsfall kan komma i fråga.

### **Frågan om den personkrets som ska omfattas av försörjningskravet**

Betänkandet anser det vara förenligt med EG:s skyddsgrundsdirektiv att låta de som fått uppehållstillstånd med hänvisning till *synnerligen ömmande skäl* – som 2007 var mer än tre gånger fler än konventionsflyktingarna och som utgjorde en betydande del av somalierna och afghanerna – samt som *skyddsbehövande i övrigt på grund av miljökatastrof* – en kategori som enligt internationella prognoser torde kunna bli betydande under de närmaste decennierna – och *skyddsbehövande i övrigt på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet* omfattas av försörjningskravet. SKR beklagar denna snäva tolkning.

En "övervägande majoritet" av *skyddsbehövande i övrigt* tillhörde enligt Migrationsverket 2007 kategorin *på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet*, uppger betänkandet. Bland dessa fanns en betydande del av de asylsökande från bland annat Irak och Somalia. Försörjningskravet kan således komma att drabba många med flyktingliknande skäl från de facto krigshärjade länder mycket hårt (situationen i såväl Irak som Somalia klassades 2008 som krig av konfliktdataprogrammet vid Uppsala universitet och Sipri). Uppenbart är att betänkandet går emot den svenska lagstiftarens tidigare intention att likställa olika kategorier *skyddsbehövande i övrigt*, detta för att uppfylla utredningsdirektivet att försörjningskravet ska omfatta "så många som möjligt".

Nära ett tiotal länder i EU undantar enligt rapporten *The Family Reunification Directive in EU Member States* (Centre for Migration Law, Nijmegen, 2007) inte bara konventionsflyktingar utan även personer med skyddsbehov, *subsidiary protection*, från försörjningskrav. Frankrike undantar även statslösa, något betänkandet inte gör.

Tilläggas kan att Sverige i ett EU-perspektiv ses som mycket restriktivt med att bevilja asylsökande flyktingstatus.

### **Frågan om barnperspektivet**

Vi beklagar det resonemang som förs om barnens rättigheter i betänkandet, då det främst tycks handla om i vilken utsträckning det går att tänja på Barnkonventionen för att försvara försörjningskravet. Politiken måste också ha etiska dimensioner. Att hänvisa till att "Sverige haft en förhållandevis stor nettoinvandring" kan inte tas som intäkt för att göra undantag från principen om barnens bästa, som vanligtvis, särskilt om det handlar om svenska medborgare, brukar omfatta rätten till familjeliv. I Barnkonventionens artikel 10, punkt 1, står det:

I enlighet med konventionsstaternas förpliktelse under artikel 9, punkt 1, skall ansökningar från ett barn eller dess föräldrar om att resa in i eller lämna en konventionsstat för familjeåterförening behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt av konventionsstaterna. Konventionsstaterna skall vidare säkerställa att framställandet av en sådan begäran inte medför negativa följder för de sökande och medlemmar av deras familj.

FN:s förklaring art 16.3 uttrycker att "Familjen är den naturliga och grundläggande enheten i samhället och har rätt till samhällets och statens beskydd" och den Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter stipulerar i art 10 till och med att konventionsstaterna aktivt ska stöda familjen som enhet:

skydd och bistånd [*assistance*] skall i största möjliga utsträckning lämnas familjen, som är samhällets naturliga och grundläggande enhet.

För SKR:s diskussion om försörjningskravet i förhållande till Europakonventionens artikel 8, se punkt 10, "Diskriminerande lagstiftning", i yttrandet.

Statens Folkhälsoinstitut har nyligen (2009) presenterat resultaten av en omfattande forskningsgenomgång som visar att barn i Sverige som lever med endast en förälder löper 50 procent ökad risk för psykiska problem jämfört med barn som bor tillsammans med båda föräldrarna. Även självmordsförsök, alkohol- och drogrelaterad sjukdom och fosterhemsplacering är överrepresenterade bland dessa barn.

Det är SKR:s erfarenhet att barn som upplevt trauman är i särskilt stort behov av en sammanhållen familj som åtminstone en trygghet i tillvaron. Regeringen framhåller i andra sammanhang föräldraskapets betydelse och att samhällets erbjudande av stöd till föräldrar behöver stärkas och utvecklas (se till exempel SOU 2008:131 *Föräldrastöd - en vinst för alla*). Att då medvetet införa betydande hinder för familjeåterförening, som dessutom omfattar familjer i utsatta situationer och med många svåra upplevelser att bearbeta, finner vi vara mycket märkligt.

Barn uppfattar tidsrymder på ett annat sätt än vuxna. Endast ett år kan innebära ogripbart lång tid för ett barn. Med försörjningskravet kan det handla om fyra år – eller i praktiken mer, då vägen till Sverige kan ha varit lång. Att åter knyta an efter en lång separation ställer stora krav på hela familjen, som redan gått igenom mycket och som har att nyorientera sig i ett helt nytt samhälle och sammanhang. Att en påtvingad familjesplittring skulle gagna integrationsmöjligheterna och barnets framtid i Sverige ser vi som ett orimligt resonemang. Som utredaren själv bekräftar är det "uppenbart att en familjesplittring oftast är negativ för barnet".

Betänkandet konstaterar dock att "nyanlända barn farit illa av att inte ha en trygg och lämplig bostad vid ankomsten till Sverige". Därför, menar utredaren, bör barn inte undantas från försörjningskravet. Men trångboddhet är en bostadspolitisk fråga. Det ska inte användas som argument för att försvara fortsatt familjesplittring. UNHCR:s erfarenhet, som också delas av SKR och stöds i internationell forskning, är att:

The refugee family also helps to ensure the emotional well-being of its individual members. The important psychological support which the family environment can provide to individual refugees should not, in UNHCR's experience, be underestimated. Maintaining the family unit is one means of ensuring a semblance of normality in an otherwise uprooted life. This is particularly important for refugee children. (*Family Protection Issues*, EC/49/SC/CRP.14)

### **Frågan om familjemedlemmar som befinner sig utomlands**

Om konsekvenser för familjemedlemmar som fortfarande befinner sig utomlands, i hemlandet eller i tredje land, sägs inte mycket i beredningen. Men vad innebär det till exempel för "barnets bästa" att enligt UNESCO november 2008 endast tio procent av barn till den dryga miljon irakier som flytt till Syrien har möjlighet att gå i skolan? I slutet av 2007 var 82 procent av de dryga två miljonerna internflyktingar i Irak kvinnor och barn. 2008 konstaterade Irakiska Röda Halvmånen att:

In addition to their plight as being displaced, the majority suffer from disease, poverty and malnutrition. Children do not attend schools and are being sheltered in tents, abandoned government buildings with no water or electricity, mosques, churches, or with relatives.

Inte sällan är det mannen i familjen som först lyckats ta sig till Sverige. Kvar, i hemlandet eller i tredje land, finns hustru och barn, som ofta lever i påtaglig utsatthet och under osäkra förhållanden. Somaliers situation i grannländer som Jemen, Kenya och Etiopien är omvitnat svår. Här, liksom på andra håll i världen, finns även ett genusperspektiv, som inte är omnämnt i beredningen. Ensamstående kvinnor utsätts inte sällan för trakasserier, diskriminering och sexuella och andra fysiska övergrepp. Särskilt flickor missgynnas på olika sätt och har ofta ytterst begränsade möjligheter till skolgång. Det är därför förståeligt att Europarådets parlamentariska församling redan 2004 rekommenderade medlemsstaterna att:

impose less [SKR:s kursivering] strict conditions for applicants in respect of financial guarantees, health insurance and housing and, in particular, to avoid any discrimination against women migrants and refugees which could result from their imposition.

### **Den långa vägen till Sverige**

Inte heller nämns det i beredningen att vägen till Sverige ofta är lång för en asylsökande, både i tid och rum. De svårigheter och även fysiska risker det inte sällan innebär att ta sig till

EU-territorium för många asylsökande, särskilt från länder i tredje världen, gör ofta att en i familjen reser före de andra. Resan kan ta månader och år, vilket tillsammans med en ofta flerårig väntetid på permanent uppehållstillstånd i Sverige, i dagsläget inte sällan upp till två år, innebär att den faktiska familjesplittringen kan vara betydligt längre än försörjningskravets fyra år.

### **Diskriminerande lagstiftning**

Europakonventionen, som är svensk lag, värnar familjelivet. Offentlig myndighet får enligt art 8 inte inskränka rätten till familjeliv med annat än att det är "nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter". Att den mycket allvarliga inskränkning av rätten till familjeliv som betänkandets förslag om försörjningskrav innebär skulle stå i proportion till eller ens kunna motiveras med någon av dessa åberopandepunkter, ser vi inte på något sett som belagt i betänkandet.

På Regeringskansliets hemsida finns viktiga aspekter på integration beskrivna: "allas lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund". Skolans värdegrund (LPO-94), som även barn till nyanlända ska kunna känna sig omfattade av, förklarar att svenskt samhällsliv bygger på:

Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta.

Att införa den negativt diskriminerande lagstiftning som föreslås i betänkandet kan inte främja integrationen och är inte värdigt ett samhälle som vill stå för mänskliga rättigheter.

För Sveriges Kristna Råds arbetsutskott

Sven-Bernhard Fast  
generalsekreterare

Lennart Molin  
biträdande generalsekreterare