

Familj, medborgarskap, migration

Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv

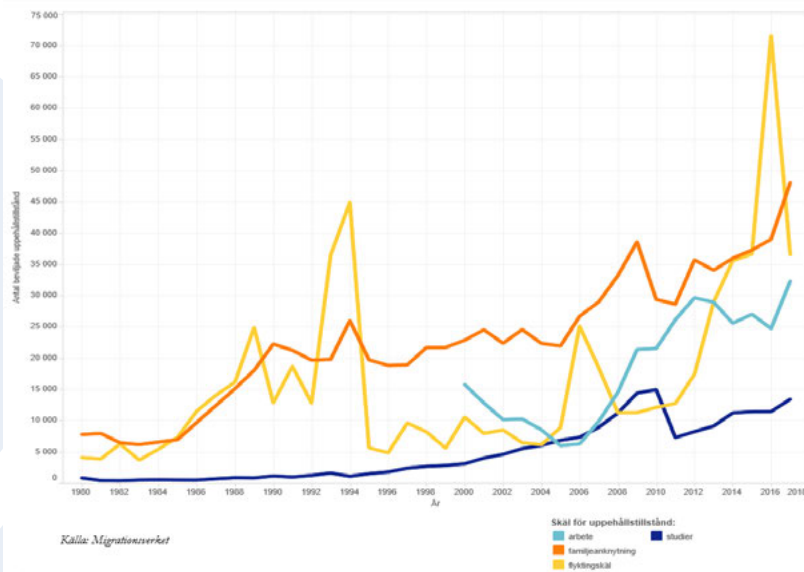
I Sverige infördes i juni 2016 en lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd. Lagen var en direkt följd av den rekordstora invandringen av asylsökande till Sverige under hösten 2015 och presenterades som en nödvändig åtgärd för att skydda systemet för asylmottagande och andra centrala samhällsfunktioner från de påfrestningar som den stora asylinvandringen innebar. I förhållande till anhöriginvandring analyserar den här Delmi-rapporten 2016 års regeländringar utifrån hur de förhåller sig (1) till gällande EU-rätt; (2) till andra länders regelverk och (3) till överväganden kring anhöriginvandringspolitik – både till överväganden som gjorts tidigare i Sverige samt i våra grannländer Danmark och Norge.

Bakgrund

Sedan 1980-talet är anhöriginvandring det vanligaste skälet till att människor från länder utanför Norden beviljas rätt att bosätta sig i Sverige. Att beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov är det näst vanligaste skälet. I och med 2016 års tillfälliga lag om begränsningar av uppehållstillstånd har migrationspolitiken anpassats mot den ”minimivå” som satts av EU:s

Familjeåterföreningsdirektiv, vilket i praktiken betyder att Sverige kommit att bli ett av de mest restriktiva länderna i EU gällande familjeåterförening. I synnerhet är det personer som beviljas uppehållstillstånd som *alternativt skyddsbehövande* som fått mycket begränsade möjligheter att återförenas med nära familjemedlemmar. Men den nya lagen har även lett till förändringar som i princip omfattar alla som bor i Sverige, särskilt då det gäller möjligheten att ta hit en partner från ett land utanför EU.

Beviljade uppehållstillstånd i Sverige 1980–2016 uppdelat på grund för bosättning (anhöriginvandring, skyddsskäl, arbete, studier)



Syfte och metod

Ett syfte med rapporten är att konkretisera vad ”EU:s miniminivå” kan sägas innebära i termer av anhöriginvandring till Sverige och bidra med en förståelse om hur det svenska regelverket förhåller sig till denna miniminivå före respektive efter 2016 års tillfälliga lag. Med hjälp av jämförande data från MIPEX jämförs här hur regelverket i EU:s 28 medlemsländer plus Norge och Schweiz förhåller sig till den lägstanivå som familjeåterföreningsdirektivet tillåter i fråga om fyra

typer av krav och begränsningar för anhöriginvandring: (1) krav på vistelsetid och uppehållstillstånd; (2) åldersgräns; (3) krav på försörjning och bostad samt (4) språk- och integrationskrav.

Resultat: mot en restriktivare migrationspolitik

Analysen av studiens material bekräftar i huvudsak den bild som målas upp i den migrationspolitiska debatten: Sveriges villkor för anhöriginvandring var tidigare mer ”generösa” än den lägstanivå som direktivet tillåter.

I och med införandet av den tillfälliga lagen har Sverige i flera avseenden anpassat sig ”nedåt” till direktivets miniminivå och de mer restriktiva regler som gäller i flera andra europeiska länder. Kartläggningen visar samtidigt att Sverige positionerar sig något olika i fråga om de fyra specifika krav som studerades.

Vad gäller *uppehållstillstånd* är den mest genomgripande förändringen med lagen att asylsökande som beviljas temporära uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov med status som ”alternativt skyddsbehövande” i princip inte längre har möjlighet att

återförenas med sin familj. Sverige har därmed lagt sig på vad som kan beskrivas som direktivets lägstanivå. Även om kommissionen uppmanar medlemsstaterna att anta bestämmelser som ger denna kategori liknande rättigheter som flyktingar (Europeiska Kommissionen 2014, 25) så innehåller inte direktivet något absolut krav på medlemsstaterna att göra så. Här kan även noteras att så kallade vistelsetidskrav, dvs krav på att anknytningspersonen ska ha bott i landet en viss tid samt ha ett uppehållstillstånd av viss typ och varaktighet, inte aktualiserats i de senaste restriktiva förändringarna i Sverige.

Den tillfälliga lagen innebar vidare en anpassning till vad som kan beskrivas som direktivets lägstanivå vad gäller *åldersgräns* för familjeåterförening av makar/sambor. Förändringen betyder att en person som beviljats uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen kan nekas familjeåterförening med en maka/sambo om någon av parterna är under 21 år (tidigare gällde 18 år). Värt att poängtera är att Sveriges motivering till regeländringen faktiskt gör att ändringen strider mot direktivets riktlinjer. Detta för att förarbetena till den svenska regeländringen inte anger några andra skäl för höjd åldersgräns än att man tillfälligt måste minska antalet asylsökande till Sverige. I direktivet anges att medlemsstater får införa en högre åldersgräns än 18 år enbart om detta sker i syfte att främja integration och förhindra tvångsäktenskap. Med andra ord lägger sig Sverige här *under* EU:s miniminivå.

I fråga om krav på *försörjning* och bostad skärptes de svenska reglerna till att en anknytningsperson måste ha bostad och försörjning ordnad både för sig själv och för den familjemedlem (eller de familjemedlem-

mar) som ansökan gäller, samtidigt som de undantag från kravet som tidigare gällt i princip helt togs bort. Den jämförande kartläggningen påvisar här att det finns variationer mellan länder beträffande hur restriktivt kraven på försörjning formuleras, och det är därför långt ifrån självklart att beskriva det som att Sverige har lagt sig på den absoluta miniminivån. Även om Sverige med den tillfälliga lagen införde betydande restriktioner i sitt regelverk, så finns det med andra ord fortfarande länder som tillämpar tuffare krav (och vars regelverk faller inom ramen för EU-rätten).

I fråga om krav på att den som ansöker om att återförenas med en anhörig ska genomföra ett *språk- eller integrationstest* före inresa kan vi slutligen konstatera att detta inte alls har varit någon aktuell fråga i den svenska policydebatten. Det är även en omtvistad fråga i vad mån dessa krav är att betrakta som förenliga med familjeåterföreningsdirektivet.

Genom en bred analys av policyutvecklingen i Sverige, Danmark och Norge, från millennieskiftet fram till 2016 visar rapporten bland annat att den stora invandringen 2015 utlöste reformer och regeländringar i politiken för anhöriginvandring i alla tre länder. Men medan förändringarna i Danmark och Norge låg i linje med den policyutveckling som kunnat märkas under mycket (Danmark) eller ganska (Norge) lång tid, kan förändringarna i Sverige beskrivas i termer av ett plötsligt migrationspolitiskt paradigmskifte.

Det dominerande argumentet för de svenska åtstramningarna var att de var nödvändiga för att minska asylinvandringen. Regeringens bedömning var att Sverige

måste anpassa sig till andra länders mer restriktiva regelverk ”för att antalet asylsökande till Sverige ska begränsas tillfälligt och för att fler ska söka asyl i andra EU-länder” (prop. 2015/16:174, 29). I förarbetena till den tillfälliga lagen presenterades det inte några ”positiva” argument till stöd för regelförändringarna. Det betyder också att det inte framfördes några nya argument och ståndpunkter, som avvek från vad som tidigare gällt. Det var exempelvis inte så att åtstramningarna i krav för anhöriginvandring motiverades som ett (nytt) sätt att främja integration. Tvärtom presenterade regeringen lagen som ett slags nödvändigt ont, med flera beklagliga konsekvenser, som ändå var motiverat givet den akuta situationen.

Slutsatser och implikationer

En reflektion som kan göras är att inte bara den skyndsamma processen, utan också själva konstruktionen med en tillfällig lag (där förutsättningen alltså var att man efter tre år skulle återgå till ordinarie situation), bidrog till att regeländringarnas vidare implikationer inte diskuterades eller utreddes.

Regler och politik för anhöriginvandring är ett område som omfattar många olika aspekter och frågor och där centrala värden står på spel. Anhöriginvandring

handlar om migrationspolitiska överväganden, men också om frågor som rör medborgarskap, integration och ett samhälles värdegrund. Politik för anhöriginvandring kan också, på ett kanske mer genomgripande sätt än många andra migrationspolitiska regelverk, ha en direkt påverkan på fler befolkningskategorier än nyanlända invandrare. En aspekt av 2016 års förändringar, som varit mindre framträdande i medierapporteringen, är exempelvis att bostads- och försörjningskrav för anknytningsinvandring av make/sambo nu kommit att gälla alla som bor i Sverige. Det betyder att den som t.ex. vill bilda familj här med en partner man träffat i utlandet i princip först måste ha tillgång både till en tillräckligt stor bostad (för ett par gäller minst två rum och kök) och ekonomiska tillgångar som räcker för att försörja både sig själv och den inresande. Regler som dessa skulle kunna tänkas aktualisera en rad frågor värda diskussion – t.ex. vilken betydelse invånarens socioekonomiska situation kan eller bör ha för deras möjlighet att bilda familj eller leva tillsammans med den de älskar.

Den tillfälliga lagen 2016 tillkom efter en mycket kort beslutsprocess präglad av en turbulent höst. För framtida policybeslut behövs eftertanke, debatt och analys som på allvar tar i beaktande de olika principiellt viktiga frågor som anhöriginvandring involverar.



Karin Borevi
Familj, medborgarskap, migration
Sveriges politik för anhöriginvandring i ett jämförande perspektiv
Delmi rapport 2018:5
Hela rapporten finns tillgänglig på www.delmi.se


STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17