

PM 2006 RVI (Dnr 333-781/2006)

Remiss av betänkandet "Anhörigåterförening" (SOU 2005:73)

Remiss från Utrikesdepartementet

Remisstid 7 juni 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss från Utrikesdepartementet "Anhörigåterförening" (SOU 2005:73) hänvisas till vad som anförts i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Teres Lindberg anför följande.

Ärendets bakgrund

Utrikesdepartementets betänkande "Anhörigåterförening" (SOU 2005:73) har remitterats till staden för yttrande.

Sammanfattning

Betänkandet behandlar uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare samt att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande "Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13)" förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet.

Betänkandet redovisar övriga författningsändringar och förslag till andra åtgärder som kan behövas med anledning av direktiven för att åstadkomma en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning, undersöka möjligheterna att införa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med andra anhöriga än makar och sambor i etablerade förhållanden samt minderåriga barn samt presentera olika alternativ för en förändring av anhörigreglerna och kostnadsberäkna de olika alternativen samt bedöma effekterna på kort och lång sikt av förändrade anhörigregler.

Remisser

Inom staden har stadsledningskontoret, stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kista och Skärholmen samt socialtjänstnämnden och utbildningsnämnden beretts tillfälle att yttra sig över denna remiss.

Mina synpunkter

Det är viktigt med tydliga och likartade minimiregler i EU:s medlemsstater om familjeåterförening, vilket familjeåterföreningsdirektivet innebär. Sedan kan länderna ha ytterligare bestämmelser när det gäller familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn och andra anhöriga.

Att införa ett försörjningskrav kring anhörigåterföreningen går inte att förena med de principer som genomsyrar det svenska välfärdssamhället. Alla måste ges samma rättigheter. Jag kan inte ställa upp på ett system som innebär att de familjer som har en god ekonomi ska ha större möjligheter att återförenas med sin familj än andra. Om ett system med försörjningskrav gör det omöjligt att återförenas med sina anhöriga kan det leda till en ökad ohälsa och ett ökat bidragsberoende för de som är bosatta i Sverige.

Om det är så att utredningens huvudförslag i betänkandet går igenom, är jag av uppfattningen att kommunerna måste få ekonomisk kompensation för ökade kostnader i samband med anhörigåterförening.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remiss från Utrikesdepartementet (SOU 2005:73) hänvisas till vad som anförts i denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 19 maj 2006

TERES LINDBERG

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Kristina Axén Olin* (m) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. delvis bifalla föredragande borgarråds förslag till beslut
2. i övrigt anföras

Invandring är i grunden en stor tillgång för ett land, givet att förutsättningarna för att ta till vara möjligheter för mänsklig utveckling och ökat välbefinnande är tillräckligt goda. Den förda politiken har dock inte förmått att hantera många av de frågor som rör invandring, vare sig det gäller att ta till vara möjligheter eller undanröja problem.

Migrationspolitikens ledstjärna måste vara öppenhet för dem som genom arbete eller på grund av förföljelse vill bygga en ny framtid i Sverige. I dagens globaliserade ekonomi är människors rörlighet både naturlig och nödvändig. Utgångspunkten bör vara tron på det universella och okränkbara i de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Vår utgångspunkt är också övertygelsen att människor har kraft, vilja och förmåga att ta ansvar.

Utanförskapet är ett av det svenska samhällets största problem idag. Den bästa vägen mot delaktighet i det svenska samhället är att få möjlighet att arbeta och försörja sig själv och sina närmaste.

Huvudregeln, att alla människor i arbetsför ålder, oavsett nationalitet eller härkomst, som befinner sig i Sverige själva skall stå för försörjningen av sig och sina närmaste är en viktig princip som kommer till uttryck på olika sätt i vår svenska lagstiftning bl a i Socialtjänstlagen (2001:453) och på mer detaljerad nivå i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.

Redan idag föreligger en lagstadgad underhållsskyldighet mellan makar enligt äktenskapsbalken. Vidare har den härvarande makens/sambons ekonomiska förmåga betydelse redan idag vid prövningen av rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Då det är av största vikt att människor som kommer till Sverige, så snart som möjligt blir delaktiga i det svenska samhället och även självförsörjande anser vi att det vore värdefullt om dessa redan nu gällande principer om försörjningsansvar kom till uttryck även vid ansökan om uppehållstillstånd p g a anknytning.

En försörjningsförsäkras bör kunna undertecknas i samband med att uppehållstillstånd beviljas. För den som beviljas uppehållstillstånd p g a anknytning skulle en försörjningsförsäkras innehålla en förklaring om makars försörjningsplikt för varandra.

Innebörden av en försörjningsförsäkras skulle vara att man förstått och tagit del av den i Sverige rådande principen om försörjningsansvar för sig och sina närmaste. Försäkras skulle inte innebära något hinder för uppehållstillstånd eller annars begränsa tillgången till socialförsäkringssystemen.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Kristina Axén Olin*, *Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Utrikesdepartementet har remitterat betänkandet ”Anhörigåterförening” (SOU 2005:73) till Stockholms stad för yttrande.

Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare har haft i uppdrag att dels ta ställning till hur Europeiska unionens råds direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt, dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall genomföras i svensk rätt.

I uppdraget har också ingått att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande ”Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13)” förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet.

Utredningen har vidare haft i uppdrag att redovisa övriga författningsändringar och förslag till andra åtgärder som kan behövas med anledning av direktiven för att åstadkomma en ändamålsenlig och enhetlig lagstiftning, undersöka möjligheterna att införa ett försörjningskrav som villkor för familjeåterförening med andra anhöriga än makar och sambor i etablerade förhållanden samt minderåriga barn samt presentera olika alternativ för en förändring av anhörigreglerna och kostnadsberäkna de olika alternativen samt bedöma effekterna på kort och lång sikt av förändrade anhörigregler.

I mars 2005 lämnade utredningen ett delbetänkande ”Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare (SOU 2005:15)” i vilket utredningen redovisade arbetet med de författningsändringar och andra åtgärder som var hänförliga till familjeåterföreningsdirektivets bestämmelser om kärnfamiljen. Utredningens förslag som gäller direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare redovisades också i sin helhet i delbetänkandet.

Delbetänkandet har varit föremål för remisshantering och bland annat har Stockholms stad yttrat sig över delbetänkandet.

Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande ”Anhörigåterförening (SOU 2005:103)” till regeringen i november 2005.

SAMMANFATTNING

Utredningen om uppehållstillstånd för familjeåterförening och för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare har haft i uppdrag att dels ta ställning till hur Europeiska unionens råds direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet) skall genomföras i svensk rätt, dels ta ställning till hur rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning skall genomföras i svensk rätt.

I uppdraget har också ingått att utreda hur förslagen i Anhörigkommitténs delbetänkande ”Vår anhöriginvandring (SOU 2002:13)” förhåller sig till bestämmelserna i familjeåterföreningsdirektivet.

Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande ”Anhörigåterförening (SOU 2005:103)” till regeringen i november 2005.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsdelsnämnderna Hässelby-Vällingby, Kista och Skärholmen samt till socialtjänstnämnden och utbildningsnämnden.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 maj 2006 är i huvudsak av följande lydelse.

Utredningen redovisar förslag till villkor för uppehållstillstånd för andra anhöriga än sådana som utgör kärnfamiljen samt redogör för möjligheterna att införa ett försörjningskrav och hur Anhörigkommitténs delbetänkande "Vår anhöriginvandring" förhåller sig till bestämmelserna i Europarådets direktiv om familjeåterförening. Utredningen föreslår bland annat att kravet på hushållsgemenskap tas bort när det gäller familjeåterförening för förälder och ogift vuxet barn. Vid en vägning för och emot ett försörjningskrav finner utredningen att ett försörjningskrav blir mycket svårt att förena såväl med de principer om generell välfärd som präglar det svenska samhället som med allmänna rättvis- och jämställdhetsprinciper.

Stadsledningskontoret delar utredningens synpunkter och förslag. Utredningen räknar dock med att förslagen leder till ökade offentliga utgifter, i vilken storleksordning är svårt att exakt ange. Stadsledningskontoret tillstyrker utredningens förslag men anser att kommunerna bör kompenseras för de ökade kostnaderna.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade den 25 april 2006 att helt ställa sig bakom det remitterade betänkandet SOU 2005:103.

Reservation anfördes av *Helen Jäderlund Eckardt m.fl.* (fp) och vice ordförande *Fredrik Wallén* (kd) till förmån för eget förslag, *bilaga*.

Reservation anfördes av *Birgitta Wahlman m.fl.* (m) till förmån för eget förslag, *bilaga*.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 7 april 2006 har i huvudsak följande lydelse:

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning ställer sig i huvudsak bakom betänkandes förslag. Förvaltningen anser dock, i motsats till utredningen, att försörjningskrav bör finnas vad gäller invandrande familjemedlemmar och släktingar. Gifta och sambo har idag försörjningsansvar gentemot varandra och det bör i stället betonas. Generösare regler i detta sammanhang riskerar att leda till ökade kostnader för försörjningsstöd inte minst i Hässelby-Vällingby som sedan några år tillbaka har en stor inflyttning av personer som uppbär ekonomiskt bistånd.

Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning ställer sig i huvudsak bakom det som föreslås i betänkandet. Förvaltningen har dock några synpunkter.

Utredningen föreslår att försörjningskrav ej bör föreligga vad gäller invandrade släktingar och familjemedlemmar till personer som redan har uppehållstillstånd i landet. Förvaltningen anser dock att ett sådant krav borde finnas, vilket också är fallet i en del andra länder. Gifta och sambo har idag försörjningsansvar gentemot varandra och det bör i stället betonas. Generösare regler i detta sammanhang riskerar att leda till ökade kostnader för försörjningsstöd inte minst i Hässelby-Vällingby som sedan några år tillbaka har en stor inflyttning av personer som uppbär ekonomiskt bistånd.

Kista stadsdelsnämnd beslutade den 20 april 2006 att överlämna tjänsteutlåtandet som svar på remissen.

Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 17 mars 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Utredningen är komplicerad den ska både förhålla sig till svensk rätt och Europarådets direktiv. Den handlar om anhörigåterförening – ett område som är viktigt för många boende i Sverige som har sitt ursprung i andra länder. Dessutom har frågor kring regler för uppehållstillstånd varit föremål för många politiska diskussioner den senaste tiden.

Detta betänkande redovisar personkretsen som berörs när det gäller begreppet anhörigåterförening. Det redovisar förslag till villkor för andra anhöriga än sådan som utgör kärnfamiljen. Vidare redovisas utredningens syn på möjligheterna att införa ett försörjningskrav och på hur tidigare delbetänkande förhåller sig till Europarådets direktiv om familjeåterförening.

Många som kommer som anhöriga till Sverige bosätter sig nära sina anhöriga. För att integration ska främjas behövs långsiktiga beslut som bidrar till möjligheter att försörja sig och ökar möten mellan människor med olika bakgrund och erfarenheter. För de kommunala verksamheterna förskolor, skolor och socialtjänst behövs också fördelningssystem som vid behov snabbt kan omfördela resurser.

Skärholmens stadsdelsnämnd beslutade den 27 april 2006 att som remissvar till stadsledningskontoret överlämna och återopla föreliggande tjänsteutlåtande.

Skärholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 31 mars 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förslaget att införa försörjningskrav kan tyckas positivt då det enligt konsultrapporten minskar statens och kommunernas utgifter drastiskt, åtminstone på kort sikt.

Försörjningskravet slår dock mot en grupp som redan är marginaliserad i samhället. Att inte kunna återförenas med anhöriga kan öka ohälsan och bidragsberoendet för de referenspersoner som redan finns i landet. En stor del av dem som återförenas är även i arbetsför ålder vilket medför att även om kostnaderna för staten blir höga i början, kommer individen att kunna ”beta av” det under sin livstid, via inkomstskatt och konsumtion. Förvaltningen anser därför liksom utredningen att försörjningskrav inte är lämpligt med tanke på samhällets allmänna rättvis – och jämställdhetsprincip.

Att frågå hushållsgemenskap kan vara en fördel. När en individ lever i exil kan den enskildes relationer förändras. Detta kan medföra att beroendesituationer med anhöriga kan uppstå trots att man inte har levt tillsammans före det att immigrationen skedde.

Förvaltningen delar utredningens förslag att krav på särskilda skäl, för att beviljas uppehållstillstånd, ökar ju längre ifrån referenspersonen den anhörige finns.

Det är viktigt att beslut om uppehållstillstånd för anhöriga fattas inom en rimlig tid, och utredningens förslag om en 9-månadersgräns är relevant.

Det är också viktigt att staten ersätter kommunerna för den ökade kostnaden om utredningens huvudförslag går igenom.

Socialtjänstnämnden beslutade den 25 april 2006 att som svar på remissen hänvisa till tjänsteutlåtandet.

Socialtjänstförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 april 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att det är bra att medlemsstaterna inom EU genom familjeåterföreningsdirektivet har enats om gemensamma miniminivåer för familjeåterförening. Den gemensamma grundnivån förhindrar en negativ utveckling mot en restriktiv nationell lagstiftning i situationer med högt invandringstryck.

Det kommer alltid att finnas behov av familjeåterförening av humanitära skäl. Därutöver medför den demografiska utvecklingen inom EU med allt fler äldre invånare i unionens länder,

att det finns ett fortsatt behov av invandring för att klara ett framtida behov av arbetskraft. Invandringen är en viktig förutsättning för den positiva ekonomiska utvecklingen i Europa.

Ett hot mot denna utveckling är framväxten av etniskt segregerade områden i Europas städer som kännetecknas av hög arbetslöshet och låg förvärvsfrekvens. Det är angeläget med ett aktivt arbete på alla nivåer för att motverka framväxten av dessa etniskt segregerade bostadsområden.

Införandet av ett försörjningskrav för familjeåterförening med anhöriga utanför kärnfamiljen skulle kunna motverka risken för en negativ utveckling i etniskt segregerade områden med hög arbetslöshet och låg förvärvsfrekvens. Införandet av försörjningskrav för familjeåterförening med anhöriga utanför kärnfamiljen medför ett större ansvar och en större drivkraft för såväl enskilda som lokalsamhället att höja förvärvsfrekvensen i dessa områden.

Familjeåterföreningsdirektivet innehåller inga bestämmelser om försörjningskrav. Andra länder inom unionen tillämpar ett försörjningskrav vid efterföljande invandring av anhöriga. Om villkoren för anhöriginvandring till Sverige väsentligt avviker från andra länders genom att försörjningskrav saknas är det troligt att intresset att invandra hit blir större. Utredningen förordar dock inte att ett försörjningskrav införs då ett sådant införande är svårt att förena med de principer som det svenska välfärdssamhället vilar på, liksom principerna om lika rätt och jämställdhet.

Förvaltningen delar utredningens uppfattning om svårigheterna att förena ett försörjningskrav med gällande regelverk i det svenska samhället. Det kan också framstå som orättvist att den som har en god ekonomi skulle ha större möjligheter till familjeåterförening än andra.

Det kan ändå finnas anledning att överväga införande av bestämmelser om försörjningskrav vid anhöriginvandring utanför kärnfamiljen. Införande av ett försörjningskrav skulle medföra att Sverige får mer likartade regler för anhöriginvandring som övriga länder i Europa. Ett försörjningskrav kan också öka incitamenten för den enskilde att snabbare få en stabil förankring på den svenska arbetsmarknaden.

Det kan inte heller uteslutas att de enskilda familjerna skulle göra mer genomtänkta överväganden om familjeåterförening om man själv får ta ett ansvar för kostnaderna. Socialtjänstens erfarenhet är att många äldre invandrare är mycket ensamma och har stora svårigheter att finna sig tillrätta i det svenska samhället då den familjeåterförening man eftersträvat inte alltid fungerar som man hoppades. De vuxna barnen är upptagna av sina egna liv och har varken tillräckligt med tid eller intresse av att umgås med sina föräldrar.

För att skapa förutsättningar för genomtänkta överväganden om familjeåterförening är det också av stor vikt att informationen om Sverige och svenska förhållanden är korrekt i andra länder. Där har de svenska ambassaderna en viktig uppgift att fylla. Om bilden av Sverige är felaktig kan den enskilde få förväntningar om levnadsvillkor som sedan inte alls stämmer. Drömmen om familjeåterförening kanske inte alltid är en realistisk lösning.

Sammantaget anser förvaltningen att det är bra att det finns likartade bestämmelser i EU:s medlemsstater om familjeåterförening. Familjeåterföreningsdirektivet anger en miniminivå med familjeåterförening inom kärnfamiljen. Vid familjeåterförening med föräldrar och vuxna barn och andra anhöriga kan länderna ha olika bestämmelser. Varje land måste därför ta ställning till vilka former denna invandring ska ha. Vid utformningen av dessa bestämmelser är det angeläget att beakta såväl enskildas behov av familjeåterförening som samhällets förutsättningar att ta emot de anhöriga.

Utbildningsnämnden beslutade den 20 april 2006 att tillstyrka förslagen i remissen.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 29 mars 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Utbildningsförvaltningen uttalar sig inte över reglerna för beviljande av uppehållstillstånd, utan endast över förväntade konsekvenser för Utbildningsförvaltningens verksamheter. Stockholms kommun tar emot ca 10 % av den årliga invandringen, varför det årliga tillskottet grovt kan uppskattas till ca 80 personer (med reservation för osäkerhet om den geografiska spridningen). Detta

kommer att leda till en ökning av elevantalet, framför allt inom sfi, men även inom andra skolformer.

Förvaltningen har i verksamhetsplan 2006 räknat med ca 5 700 sfi-studerande under 2006. Antal sfi-studerande under året ser ut att bli större än beräknat, beroende på den tillfälliga asyl lagen och den nya utlänningslagen. Utbildningsförvaltningen förväntar sig att antalet sfi-studerande per år kommer att öka som en följd av utredningens förslag. För utbildningsförvaltningens del innebär fler sfi-studerande att sfi-schablonen justeras.

Utredningen förväntar sig att ökningen framför allt kommer att bestå av personer i de övre åldersgrupperna. Antalet gymnasieelever förväntas därför påverkas minimalt. Beroende på personernas ålder och livssituation kan antalet studerande på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning komma att öka, men det är osäkert hur mycket. Utbildningsförvaltningen bedömer att ökningen på komvux kommer att bli mindre än inom sfi och därmed ses som marginell.

Förändringar i ansvarsfördelningen för nyanlända invandrare och under-visningen av dessa kan ytterligare påverka utbildningsförvaltningens arbete och uppdrag i framtiden, men då inget färdigt förslag föreligger är effekterna svårbedömda.

Under förutsättning att kommunerna kompenseras för den beräknade ökningen, har utbildningsförvaltningen inget att invända mot förslagen i remissen och föreslår därför att utbildningsnämnden beslutar tillstyrka förslagen i remissen.

RESERVATIONER M M

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd

Reservation mot stadsdelsnämndens beslut anfördes av ledamoten Helen Jäderlund Eckardt m.fl. (fp) och vice ordförande Fredrik Wallén (kd) med hänvisning till eget yrkande att ärendet skulle lämnas utan ställningstagande.

Reservation mot stadsdelsnämndens beslut anfördes av ledamoten Birgitta Wahlman m.fl. (m) till förmån för eget yrkande om bifall till förvaltningens förslag.