



Ett höjt bidrag vid återvandring
(Ju2025/00949)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter, gällande promemorians förslag att en ny förordning om återvandringsbidrag för vissa utlänningar införs. Den nya förordningen ska enligt förslaget ersätta den nuvarande förordningen (1984:890) om bidrag till utlänningars resor från Sverige för bosättning i annat land.

Sammanfattningsvis avstyrker Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet promemorians förslag.

Allmänna synpunkter

Enligt promemorians förslag ska bidraget kunna uppgå till 350 000 kronor för den som fyllt 18 år och 25 000 kronor för barn. För makar och sambor är maxtaget enligt förslaget 500 000 kronor samt 600 000 kronor per familj. Förslaget innehåller också ändringar som syftar till att minska risk för fusk, missbruk och felaktiga utbetalningar. Det föreslås därtill att Migrationsverket ska ha rätt att få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret i handläggning av ärenden enligt förordningen. Promemorians förslag medför sammantaget en långtgående förändring av regelverket för återvandringsbidrag. Det har därför ansetts att förändringarna ska ske genom en ny förordning som ersätter den nuvarande förordningen.

Ett uttalat perspektiv är att regeringen önskar att ”kraftigt stimulera och öka den frivilliga återvandringen från Sverige” (s. 10). Det kan konstateras att en tidigare översyn på området genom betänkandet Stöd till invandrares utvandring (SOU 2024:53) avrått från större höjningar av nuvarande ekonomiska bidrag till återvandring samt påpekat att det saknas erfarenhet och kunskap från andra länder gällande metoder som genom ekonomiska stöd leder till att invandrares frivilliga utvandring ökar. Samma betänkande uppskattar att ett bidrag på 350 000 för en enskild skulle kunna öka den årliga utvandringen från Sverige till 700 personer per år jämfört med en situation utan bidrag, vilket motsvarar två tredjedels promille av storleken på bidragets målgrupp. Utifrån effekt förefaller det därmed som att förslaget till en ny förordning i sin



nuvarande form inte kommer att uppfylla de ändamål som avses. Det är närmare bestämt inte tydligt att förslaget om frivillig återvandring bidrar mer än marginellt till att minska antalet människor som befinner sig i utanförskap. Tvärtom finns det, som tidigare betänkande påpekat, i stället risk att det kan uppfattas som att vissa grupper uppmanas att lämna Sverige. Även om promemorian betonar att förslaget till ny förordning fortsatt grundas på frivillighet är proportionalitetsprincipen emellertid aktuell att beakta utifrån ändamålsenlighet och effektivitet. Det går i det sammanhanget också att påminna om målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen, där det framgår att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara, vilket promemorian inte behandlar i förhållande till förslaget. Istället belyser promemorian att det är oklart hur förslagen kommer att påverka integrationen (s. 38).

Särskilt om rättighetsaspekter

I promemorian redogörs för att återvandring är en mänsklig rättighet enligt Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948). Det handlar specifikt om artikel 13(2). Utifrån efterföljande beskrivning i promemorian länkas rätten till återvandring samman med gällande förordning (2 §), där den som fått uppehållstillstånd i Sverige, till exempel som flykting eller alternativt skyddsbehövande, kan få ett ekonomiskt bidrag till resa från Sverige för bosättning i ett annat land. Frågan om mänskliga rättigheter gällande återvandring utvecklas inte ytterligare på något substantiellt sätt i förhållande till regeringens målsättning att kraftigt stimulera och öka den frivilliga återvandringen genom förslaget i promemorian. Eftersom regeringen väljer att göra en annan bedömning än utredningen SOU 2024:53 gällande risker för splittring i samhället (s. 11) hade en utförligare analys kunnat vara motiverad. Det kan emellertid konstateras att bestämmelsen är fakultativ och att det motsvarande även gäller promemorians förslag.

Promemorian nämner barnkonventionen, särskilt gällande artikel 16 om personlig integritet och artikel 3, gällande att vid alla åtgärder som berör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa samt noterar att rättigheterna i konventionen ska ses som en helhet. Barnkonventionens bestämmelser ska förstås i ljuset av fyra grundprinciper, icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), rätt till liv och utveckling (artikel 6) samt rätten att komma till tals (artikel 12). Promemorian identifierar en risk ”att barn i större utsträckning måste lämna Sverige mot sin vilja, t.ex. i en situation där föräldrarna vill återvända men inte barnet.” (s. 22). Trots detta saknar emellertid promemorian en fördjupad barnrättsanalys utifrån tre av fyra grundprinciper och det finns inte heller någon diskussion om i vilken utsträckning Migrationsverket ska säkerställa barns rättigheter enligt



konventionen. Det handlar exempelvis om hur barn kan komma till tals eller hur avvägningar mellan barns åsikt och andra intressen bör göras. Det saknas också tydliggörande av hur förordningen ska tillämpas när barn är föremål för insatser enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga.

Gällande jämställdhet framgår i promemorian (s. 38 samt 40 ff.) att påtryckningar inom familjer kan ge effekter på jämställdheten mellan män och kvinnor. Det redogörs också för att det är svårt att på förhand uppskatta hur jämställdheten kan påverkas. Det bör därför påpekas att det av 2 kap. 13 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön. För att reducera risken för diskriminerande effekter borde därför vidare utredning gällande i vilken utsträckning förslaget kan medföra behov av ändringar i andra författningar göras.

Särskilt om anhörigbegreppet.

I promemorian föreslås att kretsen av personer till vilken bidrag för återvandring kan lämnas ska utökas. Enligt gällande förordning (2 §) är det främst flyktingar, alternativt skyddsbehövande, utlänningar som fått uppehållstillstånd på grund av vidarebosättning, synnerligen ömmande omständigheter eller motsvarande äldre bestämmelser som kan beviljas bidrag. I den nya förordningen föreslås det att återvandringsbidrag ska kunna lämnas till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till nämnda kategorier samt även andra anhöriga som kan ingå i hushållet och som kommit till Sverige på grund av sin familjeanknytning till dessa personer samt t.ex. barn som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en make eller sambo till de ovan nämnda kategorierna. Det kan noteras att denna anhörigkrets utgör en betydande skillnad från den snävare inriktning som finns på migrationsområdet i nationell rätt, bland annat vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt utlänningslagen (se Johansson Köves, Amanda, Familjens gränser eller gränser för familjen? En studie av rättsliga ramar och logiker för anhörigmigration till Sverige, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet, 2024), där "kärnfamiljen" i huvudsak betonas. Även om återvandring förvisso är ett annat ärendeslag än ärenden om uppehållstillstånd enligt exempelvis 5 kap. utlänningslagen, är det möjligt att en utökning av anhörigbegreppet för att stimulera incitamentsstrukturen att återvandra kan skapa otydlighet på migrationens område. Migrationsverket är beslutsmyndighet för såväl uppehållstillstånd enligt utlänningslagen som bidrag för frivillig återvandring enligt förordningen. Antalet ärenden enligt gällande förordning har hittills varit mycket begränsat men om den ökning av antalet ansökningar som regeringen önskar genom förslaget sker kan



diskrepanser gällande anhörigbegreppet riskera att få större genomslag i tillämpningen på migrationsområdet.

Särskilt om dokumentation i förhållande till risker fusk och missbruk samt felaktiga utbetalningar

Det är i huvudsak flyktingar, alternativt skyddsbehövande, utlänningar som fått uppehållstillstånd på grund av vidarebosättning, synnerligen ömmande omständigheter och tidigare motsvarande bestämmelser som tillhör förordningens krets. Enligt promemorian är det även fortsatt så att det ska krävas att sökanden visar att han eller hon kommer att tas emot i det land där bosättningen är avsedd att ske (avsnitt 4.3. samt s. 17 ff.). Återvändningsbidrag ska enligt promemorian inte få användas vid flytt till vissa länder, särskilt EU:s medlemsstater samt EES-länderna eller Schweiz. De länder som det är möjligt att återvända till är därmed i huvudsak så kallade tredje land. I promemorian saknas emellertid överväganden om beviskrav i dokumentation när sökanden ska visa att han eller hon kommer att tas emot i det land där bosättning är avsedd att ske. Promemorian redogör inte för hur det ska kunna säkerställas att dokumentation håller en beskaffenhet som reducerar risken för fusk, missbruk samt felaktiga utbetalningar, eller som garanterar sökandens permanenta bosättning i staten till vilken han eller hon återvänder. Detta blir särskilt viktigt eftersom begreppet "permanent" ska läggas till i förordningen i förhållande till avsikten att lämna Sverige (s. 12). Det skulle därför vara lämpligt att utveckla vad permanent återvandring innebär men också hur sökanden genom dokumentation ska kunna visa att han eller hon kommer att tas emot ("permanent") i det land där bosättningen är avsedd att ske. I jämförelse med ärenden om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov enligt utlänningslagen går det att konstatera att det för vissa länder ställs särskilda krav på identitetshandlingar och att exempelvis pass från Somalia utfärdade efter 1991 inte accepteras. Det initierar frågor om behöriga myndigheter och dokumentationens beskaffenhet för flera av de länder som skulle kunna vara aktuella att återvända till, där Migrationsverket skulle kunna behöva vägledning.

Särskilt om normgivning och föreskriftens form

Promemorian redogör kortfattat för att den nuvarande förordningen (1984:890) bör ersättas av en ny förordning. I förslagets 2 § (1.1. Förslag till förordning om återvändningsbidrag för vissa utlänningar) framgår att förordningen meddelas med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om förordningens 21 § (Migrationsverkets rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen) och i fråga om övriga bestämmelser enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Det kan konstateras att promemorian uttrycker att det handlar om långtgående förändringar (s. 11) och det har tidigare nämnts att frivillighet betonas (se exempelvis s. 20). Det finns emellertid anledning att påpeka att vissa av förändringarna som föreslås kan förstås som betungande. Det handlar mest påtagligt om



införandet av regler om återbetalning och återkrav (s. 27 ff.). Detta finns inte i gällande förordning och promemorian beskriver att det handlar om införande av bestämmelser i den nya förordningen som inte har motsvarighet i gällande förordning (s. 28). En skyldighet att prestera genom återbetalningskrav omfattas av 8 kap. 2 § regeringsformen. Promemorians förordningsförslag vilar inte på ett särskilt lagstadgat bemyndigande, såsom en lag om frivillig återvandring från riksdagen. I föregående betänkande noterades endast att återkrav skulle behöva författningsstöd (se SOU 2024:53 s. 116) Det skulle därför vara önskvärt att avvägningar och vidare utredning görs om lag eller förordning är lämplig form av författning på området.

Ikraftträdande med mera

Promemorian föreslår att förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026. Förslaget förefaller således redan långt framskridet även utan beslut. Promemorian redogör också för att Migrationsverket fått uppdrag om återvandring och att andra förvaltningsmyndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården och Försäkringskassan ska bistå verket (s. 10). Det ska även utses en nationell samordnare. Förslaget är därtill finansierat genom ökade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2025.

Att frånga den övergripande avrådan om höjning av bidragsnivåer i SOU 2024:53 är primärt ett politiskt ställningstagande men mot bakgrund av de rättsliga teman som lyfts i det här remissvaret bedöms det nödvändigt att utreda ärendet om frivillig återvandring ytterligare. Juridiska fakultetsnämnden avstyrker därför promemorians förslag om en ny förordning.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Daniel Hedlund. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer