

Remissyttrande över utkast till lagrådsremissen Förlängning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (Ju2019/00509/L7).

I utkastet till lagrådsremiss föreslås att lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska fortsätta att gälla till och med den 19 juli 2021 med ändringen att alternativt skyddsbehövande ges samma möjligheter till familjeåterförening som flyktingar. RFSL har beretts tillfälle att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss och lämnar härmed följande synpunkter.

Sammanfattning av RFSL:s synpunkter

RFSL konstaterar att utkastet till lagrådsremiss har genomgående brister och skulle behöva kompletteras med en utförligare utredning och konsekvensanalys rörande hur förslagen drabbar personer ur sårbara grupper, bland annat hbtq-personer. För att säkerställa och upprätthålla en långsiktig och hållbar asylpolitik utifrån ett humant perspektiv avstyrker RFSL delar av utkastet till lagrådsremiss. RFSL rekommenderar regeringen att de yttranden som inkommer i stället bildar underlag för en vidare dialog som kan utgöra grund till ett nytt utkast till lagrådsremiss i frågan, där permanenta uppehållstillstånd återinförs.

- RFSL avstyrker förslaget att förlänga den tillfälliga lagen om begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Den främsta anledningen är att skyddsbehövande och skyddsberättigade hbtq-personers skyddsbehov varken är tillfälligt eller övergående.
- RFSL ställer sig positivt till att alternativt skyddsbehövandes rätt till familjeåterförening som flyktingar återinförs.
- RFSL konstaterar att utkastet behöver kompletteras med en utförligare hbtq-konsekvensanalys.
- Vad lagförslaget får för konsekvenser utifrån en humanitär aspekt är inte tillräckligt utrett.

- RFSL förordnar att Sverige återgår till att utfärda permanenta uppehållstillstånd som huvudregel.
- RFSL anser inte heller att förslaget inte är tillräckligt utrett utifrån humana konsekvenserna gällande asylmottagningen i helhet.

RFSL:s utgångspunkter gällande utredningens förslag

RFSL har arbetat med hbtq-frågor sedan 1950-talet och med asyl- och migrationsfrågor relaterat till hbtq sedan 1972. RFSL har även ett nationellt nätverk (Newcomers) för och med asylsökande, nyanlända och papperslösa hbtq-personer sedan ca nio år tillbaka. RFSL har mot bakgrund av detta mångårig erfarenhet av att arbeta politiskt och juridiskt med skyddsbehövande hbtq-personer. Enligt RFSL bör det i de fall förföljelse på grund av sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck är asylskälet presumeras att skyddsbehovet kvarstår efter tre år. Detsamma gäller för andra liknande grupper, exempelvis personer från religiösa och etniska minoriteter, där skyddsbehovet med mycket stor sannolikhet kan bedömas kvarstå. RFSL står fast vid den kritik som framfördes i RFSL:s remissvar inför den tillfälliga begränsningslagens införande om att lagen inte åtskiljer skyddsbehov i fall då det rör sig om t.ex. tillfällig väpnad konflikt respektive ett skyddsbehov som kan antas kvarstå då asylskälen varken är övergående eller tillfälliga.

Statens försök till reglering av antalet asylsökande kan inte stå över eller emot skyddsbehövande människors behov av humanitär internationellt skydd. Ingen proportionalitetsbedömning kan därmed ske utan beaktande av individens skydd mot tortyr och annan omänsklig behandling eller bestraffning och måste alltid avvägas före statens intressen. RFSL är av den uppfattningen att en bedömning utifrån detta inte har gjorts.

Den tillfälliga så kallade begränsningslagen var avsedd att vara just tillfällig. Syftet med dess genomförande var att för tillfället minska antalet asylsökande. Antalet asylsökande som kommer till Sverige idag, tre år senare, är på en historiskt låg nivå. Asylmottagningen i Sverige låg som högst under oktober 2015, för att därefter började minska ganska rejält. När den tillfälliga lagen presenterades i slutet av november det året hade antalet asylsökande redan börjat minska i antal, och när lagen trädde i kraft hade asylmottagandet redan återgått till nivåer som kan jämföras med nivåer innan 2015. Här är det viktigt att poängtera att det inte var lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånds förtjänst som asylmottagningen återgick till tidigare nivåer, utan det berodde på andra faktorer, såsom att Sverige införde striktare ID-kontroller, flera europeiska länder stängde sina gränser samt att en överenskommelse mellan EU:s medlemsstater och Turkiet avtalades. Det är snarare just dessa faktorer som tros vara huvudsaklig orsak till minskningen av antalet asylsökande till Sverige.

Alldeles oaktat orsakerna ligger Sverige idag på en historiskt låg nivå av antal asylsökande. Således är syftet med lagen inte längre aktuellt. RFSL ställer sig undrande inför hur försvarbart det är utifrån humanitärt lidande att fortsätta ha en ytterst restriktiv asyllagstiftning också efter att det uttalade syftet med den tillfälliga lagens införande; att minska antalet asylsökande, inte längre är relevant.

Det finns inte någonting som tyder på att det andra syftet med lagen, att få en jämnare fördelning av antalet asylsökande i Europa, har uppnåtts eller kommer att uppnås. Snarare förefaller allt fler

europiska länder och EU-medlemsstater efter det att Sverige införde begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd ha vidtagit ytterligare åtgärder för att begränsa möjligheterna för asylsökande att ta sig till och beviljas uppehållstillstånd i Europa.

Mot bakgrund av det låga antalet asylsökande i Sverige idag, samt att den tillfälliga lagens genomförande inte har haft den effekt som eftersträvades med en jämnare fördelning mellan EU:s medlemsstater i mottagandet av asylsökande, anser RFSL att det är särskilt allvarligt att förslaget att förlänga den tillfälliga lagen helt saknar såväl motivering som en konsekvensanalys. Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige var avsedd att vara just tillfällig och genomfördes efter ett mycket hastigt genomfört och bristfälligt lagstiftningsarbete, med en ökad rättsosäkerhet som konsekvens. I stället för att låta den tillfälliga lagen vara tillfällig tvingas remissinstanser som företräder delar av civilsamhället nu ta ställning till en förlängning av en redan humanitärt förkastlig lag, som lett till ett omfattande och oacceptabelt mänskligt lidande för dem som väl har lyckats ta sig till Sverige för att söka asyl. De som har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd lever med en konstant rädsla inför att tvingas återvända och vågar därför inte börja rota sig och många har heller inte kunnat återförenas med sina familjemedlemmar.

Sverige har, genom de tillfälliga ytterst långtgående begränsningarna av möjligheterna att få uppehållstillstånd, skapat ett oacceptabelt lidande under den falska förespeglningen om att det rörde sig om tillfälliga begränsningar. Förtroendet för lagstiftaren och rättssäkerheten i Sverige har tagit allvarlig skada och riskerar att skadas ytterligare om de så kallade tillfälliga begränsningarna nu förlängs.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd

Det fattades beslut om lagen även förra gången utan närmare konsekvensanalys och djupare motivering till varför tidsbegränsade uppehållstillstånd var att föredra framför permanenta sådana. Eftersom det fortfarande saknas en motivering till varför den tillfälliga lagen nu ska förlängas ligger det nära till hands att dra slutsatsen att detta är ett sätt för regeringen att permanenta en skarpt kritiserad lag. Detta är inte enbart ytterst oroväckande, utan strider mot grundläggande principer om ett rättssäkert och demokratiskt lagstiftningsförfarande. En alltför snabb lagstiftningsprocess leder till en otydlighet kring var miniminivån ligger enligt internationella konventioner och EU-rätten. Riskerna är också alltför stora att tillämpningen av lagen inte lever upp till internationella åtaganden. Utifrån svenska förhållanden innebär lagförslaget både en begränsning av rätten till skydd samt färre skyddsgrunder, med andra ord begränsningar av vilka som har möjlighet att få asyl och vilka som slutligen beviljas skydd.

Införandet av tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel förutsätter att de flesta personer med internationellt skyddsbehov i första hand flyr en situation som är tillfällig och övergående. Så ser emellertid inte verkligheten ut för majoriteten av de personer som flyr till exempel könsrelaterad förföljelse. Bland dessa finns många tusentals personer som flyr från förföljelse, tortyr och förnedrande behandling som de utsätts för på grund av sin verkliga eller uppfattade sexuella läggning, könsidentitet och/eller sitt könsuttryck. Regeringen har i samtliga förarbetsuttalanden till utlänningslagens erkännande av dessa asylskäl som skyddsgrundande med flyktingstatusförklaring understrukit att sexuell läggning är en "grundläggande egenskap" hos individen som det aldrig får krävas att en människa ska avstå från. Vidare ska hbtq-personer ska aldrig behöva utvisas till länder där förföljelse av hbtq-personer förekommer.

Sverige får aldrig utvisa en asylsökande till ett land där denne måste dölja sin sexuella läggning, sin könsidentitet eller sitt könsuttryck för att undvika skyddsgrundande förföljelse. Majoriteten av asylsökande som flyr sådan förföljelse kommer från länder där såväl lagstiftning och myndigheter som privatpersoner begår förföljelse och övergrepp och använder tortyr mot hbtq-personer och personer som uppfattas vara hbtq-personer. Situationen i de ursprungsländer som hbtq-flyktingar flyr från kommer inte att förbättras inom en ett- eller treårsperiod och det får inte krävas att den asylsökande ska avstå en så "grundläggande egenskap" som sin sexuella läggning eller könsidentitet, för att undgå förföljelse.

Kategorin övriga skyddsbehövande

Vidare anser RFSL att kategorin övriga skyddsbehövande ska återinföras, eftersom borttagandet av denna skyddsstatus har inneburit att många som varken har klassats som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, som dock varit de facto i behov av skydd, har fått avslag på sin ansökan om skydd och utvisats.

Rätt till familjeåterförening

RFSL ställer sig positivt till att åter ge alternativt skyddsbehövande samma rätt till familjeåterförening som flyktingar. RFSL ser dock med oro på den konkreta risk som det innebär att endast personer inom begreppet "kärnfamilj" omfattas av rätten till familjeåterförening, eftersom denna krets är ytterst begränsad. "Kärnfamilj" varken återspeglar eller tar någon individuell hänsyn till människors olika livssituationer och familjekonstellationer. Som en konsekvens diskrimineras hbtq-personer i praktiken och förlorar sin rätt till familjeåterförening på grund av att de kriminaliseras och diskrimineras i sina ursprungsländer, vilket ofta är orsaken till att de flyr och beviljas skydd i Sverige.

Flyktingar som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd kan endast vara referenspersoner åt sambor och makar, enligt 6 § lagen [2016:752] om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Hbtq-personer som lever tillsammans som familjer, till exempel samkönade par, har dock sällan möjlighet att gifta sig eller officiellt leva och bo tillsammans i sina hemländer, eftersom hbtq-personer förföljs och deras relationer kriminaliseras. Trots att hbtq-personer ska ha samma rätt till familjeåterförening som andra flyktingar och alternativt skyddsbehövande fräntas de i praktiken denna rätt när de inte kan visa att de varit äkta makar eller sammanbott, eftersom detta varit straffbart i hemlandet, vilket också oftast är orsaken till att de flytt. Att alternativt skyddsbehövande personers rätt till familjeåterförening återinförs är således positivt, men RFSL är starkt kritiska till avsaknaden av åtgärder eller förslag på hur den praxis där hbtq-personer fräntas sin rätt till familjeåterförening ska komma till rätta med. Därav efterfrågar RFSL ett tydligare förslag gällande att hbtq-personer ska kunna ingå i de familjekonstellationer som har föreslagits återfå rätten till familjeåterförening.

I den tillfälliga lagen finns bestämmelser som innebär att ett krav på försörjningsförmåga som huvudregel ställs upp för att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska beviljas (9 och 10 §§). Försörjningskravet innebär ett krav på anknytningspersonen att kunna försörja både sig själv och den anhörige och att ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige (9 §). RFSL ställer även frågan om ansökan måste göras inom tre månader efter beslut om

uppehållstillstånd för att inte omfattas av försörjningskrav. Det måste göras individuella prövningar av varje familjs ekonomiska behov. Det går inte att hänvisa till ett schablonbelopp, då alla familjekonstellationer inte är identiska och inte har samma behov, och med bakgrund att kostnaderna för bostad varierar kraftigt i olika delar av landet. Risken är att vår målgrupp ej kommer bedömas att ha välgrundade utsikter att få permanent uppehållstillstånd och ännu mindre ha rätt till familjeåterförening. En annan viktig aspekt av detta är att de personer som redan befinner sig i landet sedan innan är stressade och därför inte kan fokusera på etablering och att kunna bygga upp ett liv i Sverige.

Avsaknad av konsekvensanalys

Regeringen skriver i lagrådsremissen: ”Mot bakgrund av att den parlamentariska kommittén ska utarbeta förslag om framtidens migrationspolitik och att förhandlingarna inom EU kan komma att påverka svensk lagstiftning bör de svenska reglerna i huvudsak vara fortsatt restriktiva inom ramen för EU-rätten och internationella konventioner under ytterligare två år. Därigenom ökar även möjligheterna till en tillfredsställande etablering för asylsökande som kommit till Sverige under senare år och som beviljats uppehållstillstånd här. Den tillfälliga lagen bör därmed fortsätta att gälla under ytterligare två år, dvs. till och med den 19 juli 2021”. RFSL ställer sig kritiska till den här typen av utgångspunkt där asylsökande ställs mot varandra utan djupare analys och tydlighet i förslaget. Utifrån ett etableringssynpunkt saknar RFSL en djupare analys av eventuella hälsokonsekvenser i förslaget och menar att det fortfarande finns obesvarade frågor rörande hur etableringen under den tillfälliga lagen ska hantera psykisk ohälsa inom vissa grupper, särskilt hbtq-personer där många har ett uttalat posttraumatiskt stressyndrom, trauma, ångest, depression, stress och oro. Då det tyvärr inte har gjorts en tillräcklig bedömning av målgruppens behov, mående och möjligheter i förslaget, och med risk att enskilda individers psykiska välmående och välbefinnande försämras ytterligare snarare än att förbättras välkomnar RFSL ett kompletterande underlag av hälsofrämjande insatser och psykosociala aktiviteter både under asylprocessen och etableringsprocessen.

I förslaget uttrycks att kostnaderna sammanfattningsvis skulle minska för asylprövningen och för mottagandet av asylsökande jämfört med vad som skulle bli fallet om förslagen inte genomförs, samt att budgetutrymmet till kommunen och landsting därmed kommer att kunna öka. RFSL kan konstatera att det enbart talas om en asylmottagning utifrån negativa aspekter snarare än i positiva termer om dess utvecklingsmöjligheter samt den investering asylsökande medför. Sverige bör inte utforma asyllagstiftningen utifrån snäva och obetänksamma föreställningar om besparingsmöjligheter utan utifrån ett humanitär perspektiv.

RFSL saknar, precis som i betänkandet SOU 2018:22, en diskussion och åtgärder kring hur arbetet med postmigrationsstress, som är den största källan till ohälsa i ett nytt land, ska utformas. Det har inte tagits någon hänsyn eller gjorts en djupare analys av hälsoaspekten gällande personer under asylprocessen. Detta är någon RFSL ser mycket allvarligt på. En etablering utan en diskussion kring psykiska hälsa hos asylsökande medför svårigheter att etablera sig, men det behövs också en djupare analys och åtgärder redan under asylprocessen för att fånga upp både riskerna, men också erbjuda stöd till sårbara grupper. Av de asylsökande hbtq-personer som vi möter har många flytt från länder där organisering kring hbtq-frågor inte bara är olagligt utan kan även innebära direkt livsfara för de inblandade. Att sedan som hbtq-flykting befinna sig i Sverige är då förenat inte endast med alla de oerhört svåra omständigheter som ett flyktingskap i sig kan innebära, utan även den utsatthet som en hbtq-identitet för med sig i ett samhälle av förtryckande normer och

diskriminering gällande könsidentitet, könsuttryck och sexuell läggning. Asylsökande hbtq-personer har en dubbel utsatthet och stöter på problem som lätt förbises av myndigheter och instanser som saknar hbtq-kompetens.

RFSL saknar också en särskild skrivning gällande folkbokföringen för asylsökande transpersoner som behöver vård och stöd. Det råder otydlighet kring rätten att bli folkbokförd för personer med ettårigt tillfälligt uppehållstillstånd, vilket för transpersoner leder till att livsnödvändig könskorrigering vård kan utebli.

Det saknas även en skrivelse kring hur många gånger tillfälliga uppehållstillstånd kan beviljas. RFSL anser inte att det här typen av limbotillstånd är att föredra. Människor på flykt behöver en stabilitet och trygghet under hela flyktingskapet, både innan, under och efter flykten. Tillfälliga och kortvariga uppehållstillstånd leder dessvärre enbart till odemokratiska och kränkande behandlingar av människor på flykt snarare än till något annat.

Uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter

För att beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt eller synnerligen ömmande omständigheter krävs numera att en utvisning anses strida mot ett svenskt konventionsåtagande. RFSL ser mycket allvarligt på detta och menar att detta skulle innebära en rättsosäker utredning särskilt för hbtq-personer i ömmande situationer, där bedömningen av ärendet inte får en individuell prövning av sina asylskäl.

Deidre Palacios

Vice förbundsordförande RFSL

Jasminé Mehho

Sakkunnig asyl och migration

Aino Gröndahl

Asylrättsjurist

Offentligt biträde för asylsökande hbtqi-personer