

2016-03-10

Justitiedepartementet

Yttrande över utkast till lagrådsremiss – Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

RFSL avstyrker förslaget om temporära ändringar i bestämmelserna om uppehållstillstånd, skyddsgrunder, försörjningskrav och familjeåterförening genom införandet av en tillfällig lag om ändringar i utlänningslagen.

Lagförslaget i sin helhet

Regeringens motiv för att införa en ny, tidsbegränsad, lag är att minska antalet asylsökande som kommer till Sverige. Någon närmare analys av om detta resultat kan uppnås genom den nya föreslagna lagen saknas dock helt. Vidare saknas helt en analys av på vilket sätt ett minskat antal asylsökande till Sverige ska bidra till en jämnare fördelning av antalet asylsökande i Europa. Det redovisas ingen bedömning alls kring om Sveriges begränsning av möjligheten att få uppehållstillstånd skulle kunna ”tvinga” eller motivera andra EU-länder att ta emot fler asylsökande. RFSL vill mot bakgrund av detta erinra om att antalet asylsökande i dagsläget befinner sig på en mycket låg nivå. Enligt de senaste uppgifterna från Migrationsverket har det totala antalet asylsökande under en vecka i februari minskat med ca 95 procent. När det gäller antalet ensamkommande barn uppgår minskningen till 99 procent. Även om det finns en viss fluktuation i det statistiska underlaget kan ändå konstateras att motivet att minska antalet asylsökande inte kan användas som huvudargument för att införa en restriktivare flyktinglagstiftning.

Bortsett från mängden asylsökande i dag anser RFSL att Sverige ska ha en human flyktingpolitik som tar sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter och inte är beroende av antalet asylsökande. Inom EU finns ett beslut om en jämnare fördelning av asylsökande mellan medlemsländerna. Trots att detta är ett för medlemsländerna bindande beslut har ännu inga praktiska konsekvenser av ett sådant beslut kunna märkas. Tvärtom obstruerar flera medlemsländer mot beslutet. Här borde Sverige pröva möjligheten att inför EU-domstolen påtala dessa brott mot EU-stadgan.

Det kan också konstateras att de flyktingar som redan ansökt om asyl (innan den 24 november 2015 och inte omfattas av de nya reglerna) måste få sina asylansökningar prövade i Sverige. Det innebär att den tillfälliga lagen endast kommer att få marginella konsekvenser för asylsystemet under de kommande åren. Redan idag är handläggningstiderna orimligt

långa och beslutsfattandet har på flera håll helt stannat av. Handläggningstiderna generellt uppskattas till mellan två och tre år. Det innebär att de nya reglerna kommer att tillämpas på ansökningar som har gjorts under helt andra förhållanden, när Sverige har haft en välkomnande attityd till invandring och tagit ett solidariskt ansvar för människor på flykt. Att tillämpa nya och avsevärt striktare regler på redan ingivna ansökningar riskerar att allvarligt skada Sveriges anseende i världen och vår trovärdighet i humanitära frågor. Den osäkerhet som människor som söker asyl känner ökar också väsentligt om temporära regler införs. Som lagförslaget är skrivet framstår det som att äldre ansökningar, vissa så gamla som från 2013, kommer att avgöras enligt det föreslagna tillfälliga regelverket samtidigt som ansökningar som kommer in under tiden de tillfälliga reglerna gäller men där beslut inte fattas innan 30 maj 2019 ska omfattas av den idag gällande utlänningslagen. Med de långa handläggningstider som idag gäller för asylärenden kan det bli så att en stor del av de som söker asyl med vetskap om de striktare tillfälliga reglerna kommer att få beslut med stöd av ordinarie, mer generösa, regler samtidigt som människor som inte kunde ana den dramatiska omsvängningen i migrationspolitiken kommer att få beslut grundade på de föreslagna tillfälliga reglerna. Detta är knappast rimligt i en stat som vill hålla humanitetens och rättsstatens principer högt.

Särskilt om uppehållstillstånd för övriga skyddsbehövande (avsnitt 5.3)

RFSL anser att bestämmelsen ska finnas kvar då de grunder som anges i bestämmelsen är av så allvarlig art att dessa omständigheter motiverar att uppehållstillstånd i Sverige ska beviljas: då det råder yttre eller inre väpnad konflikt eller svåra motsättningar i hemlandet; då en person känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp i hemlandet eller då personen inte kan återvända på grund av miljökatastrof. Många hbtq-personer som söker skydd i Sverige får, enligt RFSL:s erfarenheter, skydd som övriga skyddsbehövande. Det finns skäl att tro att asylansökningar där sexuell läggning och könsidentitet anförs skulle drabbas särskilt hårt om bestämmelsen avskaffas. Detta samtidigt som den totala mängden uppehållstillstånd som kommer att beviljas om bestämmelsen avskaffas i den tillfälliga lagen endast påverkas marginellt, då det är en bestämmelse som idag används för att bevilja uppehållstillstånd i marginell omfattning. I en avvägning mellan den skada som enskilda, hbtq-personer och andra, kommer att lida vid avskaffande av bestämmelsen och regeringens målsättning att på detta sätt minska antalet asylsökande, och därmed antalet beviljade uppehållstillstånd, så väger den skada för enskilda avskaffandet av bestämmelsen kommer att leda till vida över andra intressen.

Särskilt om tidsbegränsade uppehållstillstånd (avsnitt 5.3)

I lagrådsremissen finns över huvud taget inga motiv för den föreslagna ändringen. Under rubriken ”skälen för förslaget och bedömningen” återges endast den lagtekniska innebörden av förslaget men det saknas en redovisning av hur förslaget skulle bidra till att minska flyktingströmmarna till Sverige eller på annat sätt bidra till en förändrad asylprövningssituation.

I lagrådsremissen, avsnitt 7, anförs (sid. 29) att en flykting vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den nya lagen i regel torde anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. I sådana fall kan ytterligare ifrågasättas om det finns ett behov av att införa särskilda bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd.

En tidsbegränsning av uppehållstillståndet innebär att antalet nya prövningar om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kommer att öka kraftigt. Det innebär samtidigt en ökad påfrestning på Migrationsverket och migrationsdomstolarna, vilket i sin tur kommer att medföra ytterligare utsträckta handläggningstider. Därutöver kan det med den nya lagen förväntas och förutsättas att antalet statusöverklaganden till migrationsdomstolarna som avser grunden för uppehållstillståndet kommer att öka drastiskt. Detta eftersom varje sökande som beviljas uppehållstillstånd som alternativ skyddsbehövande, och därmed uppehållstillstånd på ett år, väntas vilja överklaga till domstolen för att få uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om skyddsbehövande och därmed få rätten till ett treårigt uppehållstillstånd. Alla dessa överklaganden, som kan komma att uppgå till tusentals, kommer ytterligare att belasta landets endast fem migrationsdomstolar. Sannolikt kommer det även förlänga de redan långa handläggningstiderna i överklaganden i sakfrågan, som inte rör grunden för uppehållstillstånd.

Som exempel på dagens situation kan nämnas ett ärende där alla utredningar och inlagor var klara i början av september 2014. Något beslut har ännu inte tagits i det ärendet trots att några nya åtgärder inte vidtagits utan ärendet ligger bara och väntar på beslut. I en förklaring till JO för några månader sedan meddelade Migrationsverket att verket då var sysselsatta med att besluta i ärendet som blivit beslutsklara under första halvåret 2015. Förslaget i lagrådsremissen kommer inte att bidra till att förkorta handläggningstiderna utan istället öka dessa. Under tiden är det enskilda asylsökande, som tvingas gå sysslolösa och vänta på besked, som blir lidande.

Vidare ställer sig RFSL mycket kritiska till att det inte framgår hur det är tänkt att bedömningen ska göras av förlängande av de treåriga tillfälliga uppehållstillstånd som kommer att beviljas som huvudregel till flyktingar. De tillfälliga uppehållstillstånden till flyktingar och alternativa skyddsbehövande tycks förutsätta 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 undan 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 understrukt att sexuell läggning är en ”grundläggande egenskap” hos individen som det aldrig får krävas att en människa ska avstå från. 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.

Den stora majoriteten av asylsökande som flyr sådan förföljelse, kommer från länder där såväl lagstiftningen och myndigheterna som privatpersoner begår förföljelse, övergrepp och 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-, tre- eller femårsperiod och det kan fortfarande inte förväntas att den asylsökande själv ska avstå sin identitet för att undgå förföljelse. RFSL har 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 vill därför understryka sin kritik mot att den tillfälliga lagen inte åtskiljer skyddsbehov i fall då det rör sig om t.ex. väpnad konflikt respektive skyddsbehov som kan presumeras kvarstå på grund av den skyddsbehövandes asylskäl som inte är övergående eller tillfälliga.

Särskilt om permanent uppehållstillstånd om utlänningen kan försörja sig (avsnitt 5.4)
I lagrådsremiss sägs bl.a. att den sökande ska ha möjlighet att försörja sig om lönen och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal. En liknande bestämmelse finns redan i dag och tillämpas på ett mycket stelbent sätt. Migrationsverket har fastställt en månadslön som alltid ska anses vara miniminivå. I de fall månadslönen har underskridits med några tiotal kronor så avslås ansökan. Som framgår av lagrådsremissen är syftet med bestämmelsen att den sökande ska kunna försörja sig och då behöver det finnas en viss flexibilitet i begreppet ”försörja sig”.

Särskilt om uppehållstillstånd på grund av hinder mot verkställighet (avsnitt 6)

Vad förbundet ovan anfört under avsnitt 5.3 är tillämpligt även i denna fråga.

Vad gäller frågan om verkställighetshinder vill RFSL emellertid särskilt framhålla att det inte är ovanligt att asylsökande hbtq-personer, och andra flyktingar som tar sig till Sverige, känner en välgrundad fruktan även i Sverige efter att de anlant och även under asylprocessen, för att diskriminering, trakasserier och fördomar ska påverka deras asylprocess negativt. Ytterligare ett stort antal hbtq-personer, som flytt undan tortyr och förföljelse som begåtts mot dem i hemlandet, känner inte ens till att deras sexuella läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck erkänns som asylskäl samt att de kan beviljas skydd på grund av detta. Att sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck åberopas ”sent” i asylprocessen, eller efter ett lagakraftvunnet utvisningsbeslut, är inte ovanligt, och det får aldrig användas av de nationella myndigheterna inom asyلفörfarandet som en ursäkt för att ifrågasätta den asylsökandes trovärdighet. Detta har slagits fast både av Migrationsverket i flera rättsliga ställningstaganden samt av EU-domstolen.

När sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck åberopas som hinder mot verkställighet av utvisning, blir det en fråga om ”nya omständigheter” enligt utlänningslagen 12 kap. 18-19 § §. Den asylsökande kan då beviljas uppehållstillstånd enligt en prövning av dennes ”nya” asylskäl och beviljas uppehållstillstånd på grund av risken för förföljelse på grund av dennes sexuella läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck, på samma sätt som enligt utlänningslagens 4 kap. 1 §. Så som om den asylsökande hade åberopat dessa asylskäl från början i sin asylprocess. Enligt det nya tillfälliga lagförslaget ska flyktingstatus enligt 4 kap. 1 § beviljas då en person löper risk att utsättas för förföljelse på grund av sin sexuella läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck, och detta föranleder ett *treårigt uppehållstillstånd*. Om det emellertid rör sig om *verkställighetshinder* ska, enligt regeringens förslag till den tillfälliga lagen, endast ett ettårigt uppehållstillstånd beviljas. Detta trots att det rör sig om samma bedömning och slutsats att skyddsbehov är uppfyllt, vilket föranleder att flyktingstatus beviljas. Det framstår både som fullständigt godtyckligt och får orimliga och oacceptabla konsekvenser för de många hbtq-flyktingar vars asylskäl åberopas eller av annan anledning prövas först i ett senare skede i asylprocessen att deras skyddsbehov erkänns på samma sätt som flyktingstatus beviljas enligt 4 kap 1 §, men att de ges ett uppehållstillstånd

på ett istället för tre år. RFSL ställer sig skarpt kritiska och frågande till denna åtskillnad, som får förödande konsekvenser för de många enskilda hbtq-flyktingar som kommer att drabbas av lagförslaget i dess nuvarande lydelse. Av samma anledning som under punkt 5.3, önskar RFSL även framhålla att inte heller i verkställighetsärenden kan situationen i ursprungsländerna förväntas förbättras avsevärt de närmaste åren, samt att sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck typiskt sett är sådana asylskäl som inte är tillfälliga eller ”övergående”. Även av denna anledning ställer sig RFSL kritiska till tillfälliga treåriga uppehållstillstånd för hbtq-flyktingar och flyktingar från andra liknande grupper, exempelvis personer från religiösa och etniska minoriteter, men vill särskilt framhålla att ettåriga uppehållstillstånd för hbtq-flyktingar och andra liknande grupper framstår som juridiskt orimligt och människorättsvidrigt.

Särskilt om familjeåterförening (avsnitt 7)

Även när det gäller de föreslagna förändringarna för familjeåterförening saknas någon analys av vilka effekter förslaget i praktiken kommer att få. Det saknas också en redovisning av de skäl och överväganden som motiverar förslaget.

Redan i dag är handläggningstiderna för familjeåterförening orimligt långa. Det innebär påfrestningar för båda parter i förhållandet att tvingas leva åtskilda från varandra. RFSL anser därför att det av humanitära skäl är angeläget att bibehålla möjligheterna till familjeåterförening. RFSL vill också påpeka att det, på grund av risken var stor i ursprungslandet att utsättas för diskriminering, förföljelse och trakasserier, kan uppstå svårigheter vid handläggningen för en del hbtq-personer att, vid prövning av familjeåterförening, bevisa ett väletablerat förhållande med en partner. Det är mycket olyckligt om de föreslagna snävare möjligheterna till familjeåterförening också skulle få till följd att Migrationsverket blir striktare i sin tillämpning av hur de, när det gäller både hbtq-personer och andra, ser på vad som kan rymmas inom att anse som ett väletablerat förhållande. Att så inte blir fallet behöver regeringen särskilt följa upp under den tid den tillfälliga lagen kommer att gälla.

Särskilt om särskilt ömmande omständigheter (avsnitt 8)

Enligt den senaste statistiken från Migrationsverket avseende första halvåret 2015 beviljades totalt 15 941 ansökningar om asyl. Av dessa var 743 ”övriga skyddsbehövande”. Sett över tiden är andelen ”övriga skyddsbehövande” mycket liten. Trots att inbördeskriget i exempelvis Syrien pågått de senaste 4-5 åren har detta inte medfört att bestämmelsen om ”övriga skyddsbehövande” har tillämpats i någon större utsträckning. Den föreslagna lagändringen kommer därför inte att få någon större praktisk betydelse för flyktingströmmarna.

När bestämmelsen tidigare ändrades från ”synnerligen” till ”särskilt” ömmande omständigheter var motivet framför allt hänsynen till barnets bästa och en bedömning av barnkonventionens innehåll. Då ansågs att den så kallade portalparagrafen i 1 kap. 10 § utlänningslagen inte var tillräcklig. I lagrådsremissen sker nu en total omsvängning i denna fråga utan någon närmare motivering. De argument som tidigare motiverade lagändringen med ett tydligare hänsynstagande till barnets bästa är fortfarande relevanta enligt RFSL:s uppfattning.

Särskilt om övergångsbestämmelserna (avsnitt 10)

När den tillfälliga lagen upphör att gälla 2019 kommer det att finnas ett stort antal ärende med tidsbegränsade uppehållstillstånd. För att inte omprövningarna av dessa ärenden ska bli alltför lång föreslår RFSL att de ärenden som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen utan särskild prövning ska omvandlas till ett permanent uppehållstillstånd.

Ulrika Westerlund
Förbundsordförande

Magnus Kolsjö
Ersättare RFSL:s förbundsstyrelse

Stig-Åke Petersson
Tidigare asylhandläggare RFSL

Aino Gröndahl
Asyljurist RFSL