



Stockholm den 7 mars 2018

ku2017/02516/DISK  
Regeringskansliet  
Kulturdepartementet  
103 33 Stockholm  
ku.remissvar@regeringskansliet.se

## Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars yttrande över "Transpersoner i Sverige - Förslag för stärkt ställning och bättre levnadsvillkor" SOU 2017:92

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (i följande Rådgivningsbyrån) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

### **Sammanfattning**

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har i 25 år verkat för en rättssäker migrationsprocess genom att bland annat tillhandahålla kostnadsfri juridisk rådgivning samt driva processer i nationella och internationella fora. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har lång erfarenhet av att agera som ombud och offentligt biträde åt såväl asylsökande vuxna individer som barn samt omfattande erfarenhet av granskning och analys av lag och rättstillämpning.

Resultatet av förevarande utredningen visar på att levnadsvillkoren för transpersoner i Sverige, generellt sett, är sämre än för befolkningen i stort. Utredningen föreslår, utifrån detta resultat, flertal konkreta insatser på olika områden i samhället. Vad avser det migrationsrättsliga området ges Migrationsverket följande uppdrag för ett förbättrat arbete för asylsökande hbtq-personer:

- att förbättra möjligheterna att kontinuerligt utvärdera kvaliteten av prövningarna av hbtq-personers asylansökningar
- att förändra utformningen av LMA-korten så att de inte skapar hinder för transpersoner
- att i myndighetens register registrera asylsökandes könstillhörighet baserat på självidentifikation
- att säkerställa trygga boenden för asylsökande hbtq-personer

Migrationsverket föreslås även att utses till en ny strategisk myndighet och detta på grund av det ökade antalet asylsökande hbtq-personer.

Rådgivningsbyrån välkomnar utredningens mycket omfattande kartläggning av transpersoners levnadsvillkor i Sverige. Vi tillstyrker det i utredningen givna förslag för transpersoners stärkta ställning och bättre levnadsvillkor i Sverige vad avser de delar som rör migrationsområdet.

### **GBTQ-personer som utsatt grupp**

Av utredningen framgår att det finns en brist på kunskap om asylsökande transpersoners särskilda utsatthet. Asylsökande hbtq-personer måste anses utgöra en utsatt grupp vars speciella situation särskilt ska beaktas vid genomförande av EU:s mottagandedirektiv (2013/33/EU). Rådgivningsbyrån noterar härvidlag att hbtq-personer för närvarande inte uttryckligen inkluderas i förteckningen över grupper med särskilda behov, men utgår från att Sverige ansluter sig till Europaparlamentets linje i rådsförhandlingarna (lesbiska, homosexuella, bisexuella, transpersoner och intersexuella föreslås uttryckligen omnämnas i artikel 2(13) som sökande med specifika mottagandebehov

I enlighet med regelverket i europeiska unionens gemensamma asylsystem (CEAS) ska bedömningen av utsatta personers mottagandebehov inledas inom rimlig tid efter att asylansökan inlämnas. Dessa behov ska dock tillgodoses även om de framkommer i ett senare skede (Mottagandedirektivet, artikel 22). Det åligger EU:s medlemsstater att ta hänsyn till utsatta personers situation i förhållande till andra sökande när de inkvarteras på anläggningsboenden och förläggningar (Mottagandedirektivet, artikel 18(3)).

Kommissionen antog den 13 juli 2016 ett förslag till ett omarbetat mottagandedirektiv (COM (2016) 465). Av den föreslagna artikel 21(1) framgår att medlemsstaterna systematiskt ska bedöma om en sökande ska anses vara en person med särskilda mottagandebehov. Medlemsstaterna ska också ange vilka dessa särskilda behov är. Den bedömningen ska inledas så snart som möjligt efter det att en person har ansökt om internationellt skydd. Medlemsstaterna ska se till att dessa särskilda mottagandebehov också tillgodoses om de

framkommer först i ett senare skede av asylförfarandet. Medlemsstaterna ska se till att i det stöd som ges till sökande med särskilda mottagandebehov tas hänsyn till deras utsatta situation under hela asylförfarandet, och att deras situation följs upp på lämpligt sätt. Medlemsstaterna ska enligt artikel 21(2) säkerställa att den myndighetspersonal som ska genomföra bedömningar av särskilda mottagandebehov är utbildade och får fortbildning i att (a) upptäcka inledande tecken på att en sökande behöver särskilda mottagningsvillkor och att tillgodose de behoven när det har identifierats, (b) inkludera information om sökandens särskilda mottagningsvillkor i sökandens akt, tillsammans med uppgift om de tecken som avses i (a) samt rekommendationer beträffande vilken typ av stöd sökanden kan komma att behöva, (c) hänvisa sökande till en läkare eller psykolog för vidare bedömning av deras psykiska och fysiska tillstånd, om det finns tecken på att sökande kan ha varit utsatta för tortyr, våldtäkt eller någon annan form av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, och detta kan påverka sökandens mottagandebehov, och (d) ta hänsyn till resultatet av denna undersökning vid beslut om vilken typ av särskilt mottagningsstöd som kan ges till sökanden.

Den föreslagna bestämmelsen innebär enligt Rådgivningsbyråns mening ett välkommet förtydligande av att bedömningen ska ske omedelbart, systematiskt och löpande. Rådgivningsbyrån ser också positivt på det utbildningskrav som ställs på myndighetspersoner som har den svåra uppgiften att identifiera särskilda behov eftersom det kan antas leda till att även "dolda" behov kan upptäckas och leda till nödvändiga åtgärder. Transpersoner måste anses utgöra en utsatt grupp med särskilda mottagandebehov som Migrationsverket systematiskt måste utvärdera och tillgodose. Det innebär bland annat att om transpersoners säkerhet inte kan garanteras på Migrationsverkets anläggningsboenden, så måste alternativa boendeformer erbjudas.

En svårighet är själva identifieringen av asylsökande transpersoner som särskilt utsatta. Det är väl känt att transpersoner ofta upplever stigmatisering och fördomsfulla attityder, och i vissa fall även utsätts för övergrepp, från värdssamhället och andra asylsökande. Det är därför vanligt att hbtq-skäl överhuvudtaget inte åberopas i asylprocessen, eller åberopas väldigt sent, och detta måste det finnas en förståelse för, både gällande skyddsbedömningar och vid bedömningen av särskilda mottagandebehov.

Rådgivningsbyrån vill i detta sammanhang lyfta problematiken med minderåriga asylsökande transpersoner vars särskilda utsatthet ofta förblir dold. En tänkbar anledning till detta kan vara att barn sällan kommer till tals utan att vårdnadshavare (ofta förälder eller gode man) är närvarande, vilket kan hämma barnets möjlighet att tala fritt. Barn har därtill av naturliga skäl sämre möjligheter till självreflektion är vuxna asylsökande, och är sällan bekanta med hbtq-specifik terminologi.

Ovan identifierade svårigheter leder inte sällan till, och riskerar att fortsätta leda till, att transpersoner inte får sina rättigheter tillgodosedda.

## **Migrationsverkets uppdrag**

Utredningen föreslår att Migrationsverket ges i uppdrag att förbättra möjligheterna att kontinuerligt utvärdera kvaliteten av prövningarna av hbtq-personers asylansökningar. Utredningen föreslår vidare att utvärderingarna ska ha ett normkritiskt perspektiv så att eventuella stereotypa föreställningar som kan prägla beslut blir belysta.

Rådgivningsbyrån tillstyrker utredningens förslag i denna del utan reservationer. Migrationsverket bedriver ett viktigt kvalitetshöjande arbete som bör fortsätta och intensifieras. Trots att det alltjämt förekommer brister är det vår uppfattning att den obligatoriska användningen av särskilt utbildade handläggare och beslutsfattare – s.k. hbtq-specialister – har haft en positiv effekt både på handläggning och beslutsfattande. Rådgivningsbyrån vill också slå ett slag för att fler specialister förordnas och att all personal som utreder och fattar beslut i hbtq-ärenden erhåller grundläggande kunskaper.

Rådgivningsbyrån anser att den metod som förespråkas i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående utredning och prövning av den framåsyftande risken för personer som åberopar skyddsskäl på grund av sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller könsuttryck (SR 38/2015) är användbar och i överensstämmelse med internationell rättspraxis. Rådgivningsbyrån är av uppfattningen att Migrationsverket kan behöva genomföra ytterligare utbildningsinsatser för att tillse att all personal som arbetar inom asylprövningen känner till och kan tillämpa ställningstagandet på ett korrekt sätt.

Rådgivningsbyrån vill understryka att behovet av hbtq-kompetens på samma sätt som hos Migrationsverket gör sig gällande hos migrationsdomstolarna. Rådgivningsbyrån förordar därför att också domstolarnas personal får genomgå adekvat obligatorisk utbildning.

## **HBTQ-kompetens hos offentliga biträden**

På samma sätt som Migrationsverket bör säkerställa att personalen har tillräcklig kompetens för att handlägga ärenden där hbtq-skäl åberopas, måste det finnas krav på att offentliga biträden som ges uppdrag att företräda hbtqi-personer har en hbtq-kompetens. Införande av ett sådant krav bör även anses vara i linje med utredningens förslag om att Migrationsverket blir en strategisk myndighet.

Idag finns inte något särskilt kompetenskrav på offentliga biträden som förordnas i hbtq-ärenden och de behöver heller inte ha tidigare erfarenhet av att driva sådana ärenden för att bli förordnade.

Krav på att offentliga biträden är lämpliga och besitter kunskap i asylrätt är, enligt vår mening, en grundförutsättning vid förordnanden i alla asylärenden. Brister vad gäller Migrationsverkets rutiner vid förordnanden och lämpligheten hos offentliga biträden har dock vid ett flertal tillfällen konstaterats.

Vår erfarenhet från hbtq-ärenden är att det inte sällan är särskilt komplexa då de kräver såväl god kunskap i hbtq-frågor som förståelse för den särskilt utsatta situationen den asylsökande har befunnit sig i sitt hemland och möjligen även i Sverige. Hbtq-personer har inte sällan mycket dåliga erfarenheter av myndigheter i sitt hemland men även fientliga attityder från samhället i stort. Förtroendeskapande och rätt information i ett tidigt skede av asylprocessen är därför av stor vikt för att den asylsökande ska kunna föra fram sina asylskäl till Migrationsverket. Att det offentliga biträdet möjliggör detta är givetvis viktigt i alla asylärenden men är, med anledning av de svårigheter som föreligger i hbtq-ärenden (se ovan om särskilt utsatta grupper), särskilt viktigt i hbtq-ärenden, inte minst om handläggningen hos Migrationsverket brister.

Rådgivningsbyrån föreslår därför att Migrationsverket ser över sina rutiner vid förordnande av offentliga biträden i hbtq-ärenden och förordar att lämplighetsprövningen vid förordnanden bör vara densamma som den som nyligen inrättats för ensamkommande barn. Enligt Migrationsverkets kvalitetschefs reviderade instruktion om standard för lämplighetsprövning av offentliga biträden, I-35a/2017, krävs i ärenden rörande ensamkommande barn, att det offentliga biträdet har erfarenhet av barnärenden. För en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå, krävs minst ett års erfarenhet och för en jurist på juristbyrå, minst två år.

I sammanhanget önskar Rådgivningsbyrån framföra att det kan tänkas finnas behov av att Migrationsverkets dubbla roll i asylprocessen på nytt ses över. Att Migrationsverket har beslutanderätten att förordna offentliga biträden i asylärenden innebär en risk för att det offentliga biträdet hamnar i en lojalitetskonflikt, i synnerhet när det finns anledning för dem att vara obekväma och påtala brister hos Migrationsverkets personal å sin klients vägnar. En ny modell för förordnanden innebärande att beslutanderätten läggs på en annan myndighet än Migrationsverket har tidigare diskuterats i bl.a. statskontorets rapport *en ny modell för Migrationsverkets förordnanden av offentliga biträden*.

### **HBTQ-kompetens hos tolkar**

Rådgivningsbyrån anser det även finnas ett behov av hbtq-kompetens hos tolkar som anlitas av Migrationsverket, vilket inte minst framgår av de exempel på brister vid tolkning som utredningen belyser. Att det finns en varierande kvalitet hos tolkar i asylärenden i stort är en återkommande problematik och har bland annat uppmärksammats i UNHCR:s kvalitetsgranskning av svensk asylprövning år 2011. En del av denna problematik har sin grund i att det inte finns auktoriserade tolkar på alla språk som förekommer i asylprocessen.

Det är dock oacceptabelt att tolkar inte behärskar hbtq-relaterade begrepp eller har en fientlig attityd gentemot hbtq-personer vid samtal hos Migrationsverket. Rådgivningsbyrån vill därför betona vikten av att Migrationsverket, i så hög utsträckning som möjligt, säkerställer att tolkar som bokas till utredningar i hbtq-ärenden är lämpliga. Handläggare bör även vid samtal med

en hbtq-person inledningsvis alltid försäkra sig om att tolken har hbtq-kunskaper och behärskar hbtq-relaterade begrepp. Om så inte är fallet eller det finns indikationer på att tolken inte är lämplig ska utredningen avbrytas och bokas in vid ett nytt tillfälle med en ny tolk. Vi föreslår även att Migrationsverket utformar ett handlägningsstöd för hantering av tolkar i hbtq-ärenden. Företrädesvis anser Rådgivningsbyrån att Migrationsverket ser över möjligheten att ställa krav på att tolkförmedlingar tillhandahåller tolkar med hbtq-kompetens.

## **Boende**

Rådgivningsbyrån delar utredningens beskrivning av den problematiska situationen som många hbtq-personer har vad avser de boenden som Migrationsverket tillhandahåller under asylprocessen. Att transpersoner bör anses tillhöra en i asylprocessen särskilt utsatt grupp innebär att Migrationsverket systematiskt måste utvärdera och tillgodose deras särskilda mottagningsbehov. Om transpersoners säkerhet inte kan garanteras på Migrationsverkets anläggningsboenden måste alternativa boendeformer erbjudas. (Utan att ha den praktiska expertisen inom boendefrågan hos Migrationsverket) ser vi inget motsatsförhållande i att Migrationsverket tillhandahåller särskilda boenden för asylsökande med hbtq-skäl samtidigt som ett förbättringsarbete genomförs på flera nivåer. Vi finner det även positivt att Migrationsverket och RFSL identifierat en rad framgångsfaktorer avseende boendesituationen för asylsökande transpersoner samt utgår ifrån att arbete pågår med att förankra detta i Migrationsverkets organisation.

Föredragande jurister har varit Sara Jonsson och Fanny Lingqvist.

Stockholm, dag som ovan

Anders Sundquist

Chefsjurist