

Yttrande över betänkandet En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU2020:54)

Den svenska sektionen av Amnesty International (här nedan Amnesty) har beretts tillfälle att yttra sig över ovan nämnda betänkande och vill härmed anföra följande.

Amnesty är en världsomspännande människorättsorganisation. Amnesty står fri från alla regeringar, politiska ideologier, ekonomiska intressen och religioner. Amnestys arbete har sin grund i noggranna utredningar om brott mot de mänskliga rättigheterna och de internationella konventioner som reglerar rättigheterna. I detta arbete kommer även frågor kring flyktingskap och skyddsbehov in. Amnesty arbetar med dessa frågor bland annat genom att ge landinformation till myndigheter, FN-organ, organisationer, juridiska ombud och enskilda berörda personer i olika länder. Vi utgår i allt arbete från folkrätten och den internationella flyktingrätten.

Vi fokuserar vårt arbete bland annat på att människor på flykt ges tillgång till säkra och legala vägar för att ta sig till skydd liksom att vara skyddade från övergrepp och att deras grundläggande mänskliga rättigheter respekteras under flykten. Vi arbetar för den faktiska tillgången till en rättssäker asylprocess med respekt för principen om non-refoulement samt ett värdigt mottagande. Vi yttrar oss även i vissa enskilda ärenden när vårt arbete och våra efterforskningar lett fram till att vi, i enlighet med asylrättsliga och folkrättsliga principer och rättsfallstolkningar av principen om non-refoulement, kan bekräfta en individuell risk vid ett tvångsvis återsändande.

Sammanfattning

Samtidigt som runt 80 miljoner människor är på flykt i världen, och fler och fler konflikter blir långvariga och lämnar människor i situationer av flyktingskap under allt längre tid, har Sverige sedan 2015 infört en rad åtgärder med explicit syfte att minska antalet asylsökningar i Sverige. Det som 2016 presenterades som en nödvändig och tillfällig lösning med syfte att minska antalet asylsökande till Sverige, genom att under en begränsad tid anpassa det svenska regelverket till EU:s miniminivå, föreslås nu i stora delar permanentas.

Vi fokuserar här nedan på de övergripande delarna av förslaget.

Amnesty vill upprepa vad vi anförde i remissyttrandet över utkast till lagrådsremiss (Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige) 2016; det nu aktuella förslaget innebär en helt ny syn på utlänningsrätten i Sverige. Sedan lång tid etablerade principer skulle inte längre komma att gälla, som exempelvis principen att permanent uppehållstillstånd ska beviljas för personer vars behov av skydd inte kan anses tillfälligt.

Ytterligare en princip som har varit gällande, förutom under de tre senaste årens "tillfälliga lösning", är rätten till familjeåterförening för personer som är i behov av skydd. Kraven på försörjning och bostad har i en del fall haft förödande konsekvenser för familjer, inte minst kvinnor och barn, samt tortyröverlevare och andra personer som lider av trauma.

Förslaget att göra stora delar av de tillfälliga reglerna permanenta motiveras genom resonemang om långsiktighet och hållbarhet, men utgångspunkten är situationen som den var under 2015 och 2016, och föresatsen är att så få människor som möjligt ska söka asyl i Sverige. Alla andra överväganden synes ha fått stå tillbaka vilket också gör förslaget otydligt och lämnar stora brister i flera delar vad bland annat gäller förutsebarhet och tillämpningssvårigheter.

Amnesty anser att permanenta uppehållstillstånd även fortsättningsvis ska vara en huvudregel för alla personer som anses vara i behov av skydd. Vi anser vidare att familjeåterförening inte ska villkoras av försörjningskrav och krav på viss standard på bostad.

För det fall tillfälliga uppehållstillstånd införs är det av vikt att samma tillståndslängd gäller för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Att särskilja grupperna riskerar att vara diskriminerande och är dessutom inte logiskt utifrån skyddsbehovens längd. Upphållstillståndens längd bör inte ligga under genomsnittet i EU och permanent uppehållstillstånd bör beviljas vid första förlängningsansökan i de fall (som är den absolut största majoriteten i båda skyddskategorierna) skyddsbehovet kvarstår. Krav på svenska, samhällskunskap och försörjning bör inte införas, och inte heller någon bedömning av "en utlännings förväntade levnadssätt". Fokus ska ligga på skyddsbehovet. Reglerna för vandelsbedömning måste bli betydligt tydligare och i delar förändras.

Amnesty anser att familjeåterförening bör beviljas utifrån syftet att hålla ihop familjens enhet. Således bör det inte finnas någon regel kring när i tiden en ansökan inges och ej heller krav på försörjning och bostad av viss storlek och standard,

För det fall krav vid familjeåterförening införs, måste tiden för när en ansökan inges i vart fall förlängas betydligt. Samhället måste också ge realistiska förutsättningar för nyanlända människor som beviljats asyl att faktiskt komma ut på arbetsmarknaden och samtidigt kunna finna en bostad i, eller i anslutning till, den ort där arbete finns. Även om så sker, kommer undantag att behöva finnas i flera fall.

Familjeåterförening måste också vara möjlig för personer som av olika anledningar, exempelvis HBTQI eller hedersrelaterade skäl, inte har kunna leva tillsammans i hemlandet.

Över lag framstår det för övrigt som att betänkandet har tagits fram utan att man har haft barns situation och principen om barnets bästa särskilt mycket i åtanke.

Synpunkter

Permanent uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd har länge varit huvudregel och har bekräftats i flera utredningar. I proposition 1983/84:144 om invandring- och flyktingpolitiken, där permanenta uppehållstillstånd föreslås som huvudregel, framhåller man att invandringssprövningen (och därmed asyprövningen) i realiteten sker i samband med beviljandet av det första tillfälliga uppehållstillståndet. Endast en handfull personer per år vägrades förlängt uppehållstillstånd på grund av vandelskäl. Betänkandekommittén ifrågasatte därför om det var rimligt att ha en ordning med två tillståndsprövningar med tanke på resurserna hos de berörda myndigheterna. Man framhöll att det måste finnas starka skäl för att behålla en

ordning med upprepade prövningar av tillståndsfrågan, där det från början står klart att förutsättningarna för invandring föreligger.

Två huvudsakliga skäl för ett initialt tillfälligt uppehållstillstånd framfördes: prövningarna fyller en preventiv funktion genom att en sökande vars vandel är tveksam vet att en prövning återstår, och att permanent uppehållstillstånd för en del sökande inte är önskvärt. Kommittéen ansåg inte att dessa skäl vägde tyngre än skälen för att bevilja permanent uppehållstillstånd redan från början, särskilt den stora mängden resurser som förväntades sparas in genom mängden minskade ärenden hos myndigheterna (s. 83, 88).

Skälen för att bevilja permanenta uppehållstillstånd vid första ansökningstillfället gäller fortfarande. Detta bekräftas till viss del i det nu aktuella betänkandet på så sätt att man konstaterar att i princip alla sökande får sina uppehållstillstånd förlängda.

Tillfälliga uppehållstillstånd

Det finns många goda skäl för att inte införa ett system med tillfälliga uppehållstillstånd samt, för det fall så ändå sker, differentiera längden på tillstånden beroende på vilken grund en person beviljas asyl. Här nedan redogörs för några av dessa.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd leder till att många människor lever i en osäker situation under lång tid. Det innebär inte bara en psykisk påfrestning, utan gör även att det blir svårt att uppnå de krav som ställs för att senare få permanent uppehållstillstånd eller rätt till familjeåterförening. Korta uppehållstillstånd gör en person mindre anställningsbar och det blir därför även svårt att hitta en bostad.

Barns psykiska hälsa riskerar att påverkas negativt av tillfälliga uppehållstillstånd och en tidsperiod som känns kort för en vuxen känns ofta lång för ett barn. Det blir dessutom svårare att göra långsiktiga skol- och hälsoinsatser. Som huvudregel kan tillfälliga uppehållstillstånd därför inte anses förenligt med principen om barnets bästa i enlighet med Barnkonventionens artikel 3.

En annan grupp som påverkas negativt av de föreslagna reglerna om tillfälligt uppehållstillstånd är personer som lider av sjukdom eller psykiska men från trauman. Dessa personer kommer att få det svårt att tillgodogöra sig långsiktiga stödinsatser på grund av att uppehållstillståndet är tillfälligt, vilket försvårar för dem att etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden.

Förslaget om olika längd på uppehållstillstånd för flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande bygger på den felaktiga uppfattningen att personer som anses vara alternativt skyddsbehövande flyr från konflikter och andra svåra situationer som är relativt snabbt övergående, och att tillståndet därför kan vara kortare än de som beviljas en person som erhåller en flyktingstatusförklaring. Så ser dock verkligheten sällan ut. Syrien, Eritrea och Somalia kan nämnas som några exempel bland många. Antalet förlängningar av tillfälliga uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande talar också sitt tydliga språk.

Vandelskrav samt språk-och samhällskunskapskrav

Vandelskravet för permanent uppehållstillstånd är vagt och otydligt formulerat. Enligt betänkandet krävs det inte en lagkraftvunnen dom, utan det räcker med skäliga misstankar. Resonemangen kring brottslighet och vad som är allvarlig eller mindre allvarlig samt vad som är allvarlig misskötsamhet är inte utvecklade och dessutom mycket otydliga. Med tanke på hur vagt kravet är formulerat är det mycket svårt att veta vad som förväntas av en, och det blir svårt att tillämpa regeln på ett enhetligt och förutsebart sätt. Barn som inte har uppnått straffbar ålder är undantagna, men vandelskravet kan ändå drabba unga personer över 15 år mycket hårt.

De föreslagna kraven på språk och kunskap i samhällskunskap är mycket otydliga och syftet är oklart. Amnesty är därför av uppfattningen att dessa inte bör införas. Även här skulle redan särskilt utsatta personer riskera att drabbas särskilt hårt.

Anhöriginvandring och försörjningskrav

Försörjningskrav slår hårt mot personer som inte har utbildning eller vars utbildning inte är efterfrågad på arbetsmarknaden. Det gör att faktorer som socioekonomisk klass, kön och utbildning kommer att påverka vem som har rätt att återförenas med sina familjemedlemmar eller få permanent uppehållstillstånd. Kvinnor har exempelvis i större utsträckning mer osäkra och lägre betalda anställningar. Det kan även göra att ensamstående föräldrar får det svårt att återförenas med sina barn eftersom man bara har en inkomst att grunda försörjningskravet på. Kraven kan därför vara diskriminerande och premierar de personer som har lättast att få ett välbetalt jobb. Kraven tar inte hänsyn till personer med särskilda behov som av olika skäl inte kan ta sig in på arbetsmarknaden, exempelvis tortyröverlevare med trauma som kräver behandling.

Ett av EU:s familjeåterföreningsdirektivs syften är att hålla ihop familjeenheten. Strikta krav på försörjning och boende riskerar dock att sätta anknytningspersonen i en situation där hen tvingas välja mellan vem eller vilka familjemedlemmar som ska få komma till Sverige eftersom hen inte har råd att försörja alla.

Det framgår även i familjeåterföreningsdirektivet att familjeåterförening bidrar till att skapa stabilitet, underlättar integrering och främjar den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Om målet med försörjningskravet är att uppnå bättre integrering i samhället och en mer hållbar migrationspolitik framstår det som kontraproduktivt att uppställa svåra hinder för personer att återförenas med sina familjemedlemmar.

Det måste göras en avvägning mellan individens rätt till privat- och familjeliv, och statens rätt att reglera invandringen. Vid införandet av den tillfälliga lagen rörde det sig om just en tidsbegränsad lag under en pressad situation och vissa hinder för rätten till familjeliv ansågs kunna motiveras på grund av det, även om den avvägningen också ifrågasattes. Nu handlar det uttryckligen om en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Rätten för flyktingar och alternativt skyddsbehövande att återförenas med sin familj bör därför nu väga mycket tungt. Inskränkningen av den rättigheten står inte i proportion med de nu föreslagna reglernas syften.

I betänkandet konstaterar man att det inte är ovanligt att missa tremånadersfristen. Försörjningskravet kommer därför vara ett praktiskt hinder för många flyktingar och alternativt skyddsbehövande att återförenas med sina familjemedlemmar. För högt ställda krav riskerar att göra att rätten till familjeliv i realiteten ouppnåbar och därmed hypotetisk.

Familjeåterförening är för många det enda legala och säkra sättet att ta sig till Sverige. Skärpta regler får till följd att många, särskilt kvinnor och barn, kan tvingas ta farliga vägar eller stanna i konfliktområden i andra länder. Kvinnor och barn löper större risk än män att utsättas för våld, sexuella övergrepp och trafficking under flykten.

Enligt betänkandet gäller undantagen när det framstår som orimligt att uppställa sådana krav. Som exempel nämns att anknytningspersonen har uppnått pensionsålder eller har en funktionsnedsättning som gör det svårt att förvärvsarbeta. Det är dock oklart hur strikt undantagsregeln skulle tillämpas. Formuleringen synnerliga skäl indikerar en mycket strikt tillämpning, vilket gör att få människor kommer att omfattas. Eftersom det rör sig om regler med stor inverkan på individens liv, specifikt rätten att leva med sin familj, bör utrymmet för att undanta personer från kraven vara större och särskilda skäl bör i vart fall anses tillräckligt.

Det finns en risk att människor som har beviljats asyl väljer första bästa arbete som ger tillräckligt betalt för att kunna uppnå försörjningskravet (både för att erhålla permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening), istället för att välja ett arbete som hen är utbildad för. Det kan försvåra för dessa personer att etablera sig på arbetsmarknaden på lång sikt och de riskerar att utnyttjas av arbetsgivare eftersom de hamnar i en stark beroendesituation.

Övriga skyddsbehövande

Ett av argumenten för att utmönstra begreppet övriga skyddsbehövande ur lagen är att det ändå är så få personer som beviljas skydd på den grunden och att en del av dessa personer kommer att fångas upp som alternativt skyddsbehövande. Det har däremot ingen betydelse för skyddsbehovet hos de personer som hade beviljats uppehållstillstånd som övriga skyddsbehövande, och som inte fångas upp av någon annan grund. Deras behov av skydd kvarstår och riskerar att inte bli tillgodosett. Även om få personer omfattas av den skyddsgrunden är det inte bara den asylsökande som påverkas. Det kan även finnas familjemedlemmar som förlorar sin möjlighet att ta sig till Sverige genom anknytning, och som kanske blir kvar i en farlig situation i hemlandet eller väljer osäkra vägar för att ta sig hit. Personkretsen som berörs av ett utmönstrande av skyddsgrunden övriga skyddsbehövande är alltså större än de som beviljats asyl på den grunden.

Säkra och legala vägar

I betänkandet konstaterar man att Sverige har svårt att påverka möjligheten till säkra och legala vägar in i EU. Samtidigt är familjeåterförening ett sätt för många personer att på laglig väg ta sig till Sverige. Trots att man säger sig vilja verka för fler säkra vägar in i EU väljer man att uppställa krav som gör att nästan det enda realistiska sättet för människor på flykt att ta sig till skydd i Sverige begränsas. I praktiken drabbas kvinnor och barn allra hårdast av detta. Om de väljer att försöka ta sig till Sverige är det enda alternativet osäkra och irreguljära vägar där de riskerar att utsättas för bland annat våld, sexuella övergrepp och trafficking.

I övrigt är Amnesty av uppfattningen att Sverige som ett medlemsland i EU också aktivt kan och bör verka för att frågan om säkra och legala vägar för att ta sig till skydd och söka asyl ges ett utrymme och blir en prioritet i EU.

Rättssäkerhet

Amnesty är av uppfattningen att rättssäkerhetsaspekter och brister i utlänningslagen bör utredas i särskild ordning.

Amnesty anser inte, i motsats till kommittén, att föreslagna förändringar kommer att (ytterligare) stärka rättssäkerheten i asylprocessen genom att lagstiftningen blir tydligare. Vi har regelbundna kontakter med bland andra myndigheter, asylsökande, offentliga biträden, ombud och gode män. Vi granskar varje år ett stort antal asylärenden. Genom detta arbete är vår tydliga erfarenhet att de senaste årens lagändringar, som nu föreslås permanentas, är snåriga, svårtolkade och otydliga, inte bara för de asylsökande utan även för myndigheter, ombud och domstolar.

Utifrån förslaget stora komplexitet, som skulle komma att innebära stora brister i förutsebarheten och tillämpningen, ser vi inte att förslaget är ändamålsenligt, inte heller ur effektivitetssynpunkt. Utifrån ett rent rättssäkerhetsperspektiv, kommer ett införande av nu gällande förslag inte att leda till en långsiktigt hållbar migrationspolitik.

Rättssäkerhet och offentliga biträden

Amnesty har under många år krävt att obligatoriska och återkommande kunskapskrav bör införas för alla jurister, inklusive advokater, som önskar agera som offentligt biträde för asylsökande. Av den stora mängd enskilda asylärenden som vi i vår rådgivning ser varje år liksom i våra kontakter med förvarstagna och våra regelbundna besök på Migrationsverkets förvar, framgår det mycket stora skillnader i kvalitet, skicklighet och lämplighet mellan olika biträden liksom i rena bemötandefrågor. Brister föreligger hos såväl jurister som advokater. Detta är ett rättssäkerhetsproblem. Amnesty välkomnar därför förslaget att i särskild utredning se över reglerna kring offentliga biträden och med särskilt fokus på offentliga biträden i asylprocessen.

Avslutande kommentarer

Amnesty vill återkoppla till vårt yttrande 2016 och till tankar kring proportionalitet och rimlighet. Syftet med förslaget är att minska antalet asylsökande i Sverige. Amnesty är dock av uppfattningen att syftet måste beaktas i ljuset av de försämringar för de berörda och det mänskliga lidande som förslagen kommer att innebära. Detta är nödvändigt om Sverige ska värna om asylrätten, mänskliga rättigheter och individens rättigheter.

Stockholm 7 december 2020

Madelaine Seidlitz
Jurist, ansvarig flykting-och migration
Amnesty International
Svenska sektionen

