

2020-12-07

Justitiedepartementet

## Remissyttrande över SOU 2020:54 – En långsiktigt hållbar migrationspolitik

RFSL (Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). RFSL lämnar härmed följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

### Sammanfattning av RFSL:s synpunkter

- RFSL anser att permanenta uppehållstillstånd ska vara huvudregel vid beviljad asylansökan och avstyrker utredningens förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel.
- RFSL anser att om tidsbegränsade uppehållstillstånd ändå införs som huvudregel, i en reformerad utlänningslag som ersätter den tillfälliga lagen, så ska lika lång tidsperiod gälla för ett första uppehållstillstånd för flyktingar som för alternativt skyddsbehövande.
- RFSL anser att om tidsbegränsade uppehållstillstånd ändå införs som huvudregel, i en reformerad utlänningslag som ersätter den tillfälliga lagen, så behöver det finnas möjlighet till att direkt beviljas ett permanent uppehållstillstånd i särskilda fall. Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör tillämpas för asylsökande som tillhör särskilt utsatta grupper. Till särskilt utsatta grupper bör räknas hbtqi-personer som beviljas flyktingstatus på grund av risk för förföljelse på grund av sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck och personer från religiösa och etniska minoriteter. Särskilda fall bör även omfatta fall där vårdbehov kräver det för att garanteras livsnödvändig behandling.
- RFSL bedömer att särskilt tiden på 13 månader som föreslås gälla för ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande kommer att påverka etableringen i samhället för dessa personer i hög grad negativt och försvåra traumabehandling.

- RFSL anser inte, om tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som huvudregel, att föreslagna krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd ska införas. Om vandelskrav införs bör sådant inte gälla för barn mellan 15-18 år.
- RFSL avstyrker utredningens förslag att det i vissa fall ska krävas permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson till en person som önskar anhöriginvandra.
- RFSL anser att regeln att sambor eller makar under 18 år ska kunna vägras rätt till familjeåterförening är väl avvägd och att den åldern inte bör höjas till 21 år.
- RFSL anser att den som anhöriginvandrar som huvudregel bör beviljas ett permanent uppehållstillstånd.
- RFSL anser att försörjningskrav och krav på tillräckligt stor bostad inte ska utgöra huvudregel för uppehållstillstånd på grund av anknytning.
- RFSL välkomnar utredningens förslag om att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, men menar att det när det gäller barn borde införas möjlighet till uppehållstillstånd vid särskilt ömmande omständigheter.
- RFSL anser att övriga skyddsbehövande ska behållas som en skyddskategori i utlänningslagen.
- RFSL anser att gällande ordning ska behållas att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om ett bestående hinder mot verkställighet föreligger.
- RFSL anser att om utredningens förslag genomförs att göra tidsbegränsade uppehållstillstånd till huvudregel att uppehållstillståndet ska vara permanent i fall då hbtqi-skäl åberopas som verkställighetshinder, och föranleder en ny prövning där flyktingstatus beviljas.
- RFSL delar inte utredningens bedömning att rättssäkerheten i asylprocessen är god.
- RFSL välkomnar en utredning av hanteringen av offentliga biträden och tillstyrker utredningens förslag.
- RFSL föreslår att det, inom ramen för kvalitetssäkringen av offentliga biträden, även utreds hur biträden med särskild kompetens, exempelvis i hbtqi-asylskäl, barns asylskäl, kvinnors asylskäl, vissa geografiska områden med mera, kan förordnas i asylärenden där denna särskilda kompetens erfordras.

## Utgångspunkter

### • RFSL:s utgångspunkter vid ställningstagande till utredningens förslag

RFSL har arbetat med asyl- och migrationsfrågor relaterat till hbtqi-personers möjlighet till asyl sedan 1972. Sedan tio år tillbaka har RFSL även ett nationellt nätverk (Newcomers) för och med asylsökande, nyanlända och papperslösa hbtqi-personer. RFSL har mot bakgrund av detta mångårig erfarenhet av att arbeta politiskt och juridiskt med skyddsbehövande hbtqi-personer.

Införandet 2016 av tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel, genom att lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige infördes, förutsätter att samtliga personer med internationellt skyddsbehov i första hand flyr en situation som är tillfällig och övergående. I de fall sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck utgör asylskäl menar RFSL att lagstiftaren bör utgå från att skyddsbehovet kvarstår efter de tre år som är den längsta tid föreliggande utredning föreslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska gälla vid ett första beslut om uppehållstillstånd. Detsamma gäller för andra särskilt utsatta grupper, exempelvis personer från religiösa och etniska minoriteter, där skyddsbehovet med mycket stor sannolikhet kan bedömas kvarstå. Tidigare framförd kritik från RFSL kvarstår därmed om att i en utlänningslag där tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregel behöver det finnas utrymme i lagen att åtskilja skyddsbehov i fall då det rör sig om t.ex. en tillfällig väpnad konflikt respektive ett skyddsbehov som kan antas kvarstå då asylskälen varken är övergående eller tillfälliga.

Syftet med den tillfälliga lagen var att för tillfället minska antalet asylsökande. Antalet asylsökande minskade kraftigt under 2016 i och med främst införandet av inre och yttre gränskontroller och EU:s överenskommelse med Turkiet. Sedan dess har antalet asylsökningar fortsatt att minska. 2019 låg antalet på 21 958 personer, vilket är under genomsnittet för perioden 2000–2011, då Sverige i genomsnitt tog emot cirka 26 000 asylsökande per år. Toppåret 2015 ansökte 162 877 personer om asyl i Sverige. När den tillfälliga lagen trädde i kraft 2016 hade asylmottagandet redan återgått till nivåer som kan jämföras med nivåer före 2015. RFSL vill understryka att siffrorna pekar på att det inte var lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd som var orsaken till att asylmottagningen återgick till tidigare nivåer, utan att europeiska länder införde gränskontroller och EU:s överenskommelse med Turkiet. RFSL kan konstatera att det ursprungliga syftet med lagen, att minska antalet asylsökande, inte längre är aktuellt. Det går att hävda att syftet med lagändringarna nu snarare har inrikespolitiska skäl som inte handlar om att asylmottagandet på nuvarande nivå skulle innebära stora påfrestningar för mottagningssystemet. Ett annat syfte med den tillfälliga lagen, att få en jämnare fördelning av antalet asylsökande inom EU, har inte kunnat uppnås utan skulle kräva en betydligt större samordning av flyktmottagandet inom EU än vad som idag är fallet.

RFSL menar att lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd har inneburit ett omfattande ytterligare mänskligt lidande för de som lyckats ta sig till Sverige för att söka asyl. De tillfälliga uppehållstillstånden innebär att människor tvingas leva med en konstant rädsla inför att tvingas återvända till de förhållanden de flytt ifrån som försvårar för

integrationen, samtidigt som många också förhindrats från att återförenas med familjemedlemmar. Att flera av de huvudsakliga förändringar i utlänningslagen som den tillfälliga lagen innebar, dvs att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel och att anhöriginvandring försvåras, nu föreslås fortsätta gälla som en del av en reformerad migrationslagstiftning är något som RFSL djupt beklagar.

RFSL vill också understryka att de lagförslag som läggs fram av utredningen förutsätter och utgår från att asylprocessen och asylprövningen är rättssäker. Det är den dessvärre inte, i synnerhet inte för särskilt utsatta grupper. RFSL har i november 2020 publicerat en mycket omfattande rättsutredning<sup>1</sup>, unik i sitt slag och den största som gjorts hittills i Sverige, om migrationsmyndigheternas utredning, prövning och bedömning av hbtqi-personers asylskäl. Utredningen baseras på långt över 2 000 enskilda beslut och domar i asylärenden där sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck åberopas som grund för skydd. Majoriteten av besluten och domarna är från efter 2016, då den tillfälliga lagen infördes, och det är tydligt att det migrationspolitiskt hårdare klimatet uppenbarligen har påverkat kvaliteten i enskilda bedömningar. Detta är både oacceptabelt och ytterst oroväckande. Rättsutredningen visar att Migrationsverket och migrationsdomstolarna i hbtqi-asylärenden systematiskt gör felaktiga bedömningar och använder otillåtna avslagsmotiveringar. Det leder till felaktiga avslag och utvisningar av många människor på flykt som har ett skyddsbehov och som är skyddsberättigade. Det innebär att Sverige redan nu inte lever upp till grundläggande rättigheter om förutsebarhet, enhetlighet och rätten till asyl för en av de mest utsatta och skyddsberättigade grupperna av asylsökande. Lagstiftaren bör vara medveten om detta inför att utredningens förslag behandlas.

## Utredningens förslag

### • Upphållstillståndens längd

Utredningen föreslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas som huvudregel. Till flyktingar för en första period på tre år och till alternativt skyddsbehövande för en första period på 13 månader. Därefter ska, om skyddsskäl kvarstår, ett förlängt uppehållstillstånd på två år beviljas. Om vissa krav är uppfyllda ska ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas efter tidigast tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd.

**- RFSL anser att permanenta uppehållstillstånd ska vara huvudregel vid beviljad asylansökan och avstyrker utredningens förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel.**

---

<sup>1</sup> *Avslagsmotiveringar i hbtqi-asylärenden. En rättsutredning av Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens prövning av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.* Se <https://www.rfsl.se/verksamhet/newcomers/rfsl-slapper-ny-rattsutredning>

- RFSL anser att om tidsbegränsade uppehållstillstånd ändå införs som huvudregel, i en reformerad utlänningslag som ersätter den tillfälliga lagen, så ska lika lång tidsperiod gälla för ett första uppehållstillstånd för flyktingar som för alternativt skyddsbehövande.

- RFSL anser att om tidsbegränsade uppehållstillstånd ändå införs som huvudregel, i en reformerad utlänningslag som ersätter den tillfälliga lagen, så behöver det finnas möjlighet till att direkt beviljas ett permanent uppehållstillstånd i särskilda fall. Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör tillämpas för asylsökande som tillhör särskilt utsatta grupper. Till särskilt utsatta grupper bör räknas hbtqi-personer som beviljas flyktingstatus på grund av risk för förföljelse på grund av sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck och personer från religiösa och etniska minoriteter. Särskilda fall bör även omfatta fall där vårdbehov kräver det för att garanteras livsnödvändig behandling.

- RFSL bedömer att särskilt tiden på 13 månader som föreslås gälla för ett första tidsbegränsat uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande kommer att påverka etableringen i samhället för dessa personer i hög grad negativt och försvåra traumabehandling.

Permanent uppehållstillstånd har varit huvudregel vid svenskt asylmottagande sedan lång tid tillbaka. Detta förändrades 2016 när lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd infördes, som i stället gjorde tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande till huvudregel. Ett uttalat motiv till att upphöra med att som huvudregel utfärda permanenta uppehållstillstånd vid ett första beslutstillfälle har varit att det ska leda till att färre söker asyl i Sverige, då Sverige skulle bli mindre attraktivt att söka asyl i om villkoren lades på en miniminivå för vad EU tillåter. Utvärderingar av konsekvenser av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd har inte kunnat visa att det varit införda skärpningar jämfört med tidigare utlänningslag som gjort att antalet asylsökande till Sverige har minskat efter att lagen infördes. Forskning visar vidare att tillfälliga uppehållstillstånd leder till psykisk ohälsa och integrationssvårigheter.<sup>2</sup> RFSL bedömer inte att de permanenta skärpningar i asyllagstiftningen som nu föreslås införas, som att tidsbegränsade uppehållstillstånd görs till huvudregel, är det som i första hand kommer påverka antalet asylsökande till Sverige. RFSL vill understryka att det som i första hand kunnat konstateras fått asylmottagningen att återgå till tidigare nivåer, och även sjunka till under tidigare nivåer, främst beror på att Sverige och andra länder införde inre och yttre gränskontroller och att en överenskommelse mellan EU:s medlemsländer och Turkiet avtalades. Under det senaste året har pågående reserestriktioner i världen till följd av coronapandemin lett till att antalet nya asylsökande som lyckas ta sig till Sverige ytterligare har minskat betydligt. Då det uttalade syftet, att minska antalet asylsökande, med att bl.a. införa tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel numera, på grund av andra faktorer,

---

<sup>2</sup> Röda Korset, Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen, december 2018. Se <https://www.redcross.se/vart-arbete/p/pa-flykt/tillfalliga-utlanningslagen-har-ar-konsekvenserna/> sid. 24ff.

har uppfyllts kan RFSL konstatera att detta argument för tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel inte längre är relevant.

Införandet av tidsbegränsade 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 många av de personer som flyr från förföljelse, exempelvis de som flyr på grund av sexuell läggning eller kön. Det är heller inte så att flyktingar i jämförelse med alternativt skyddsbehövande generellt sett inte har lika långvarigt behov av skydd, vilket gör att det inte finns något relevant motiv för att, som utredningen gör, föreslå olika långa tider för ett första uppehållstillstånd för flyktingar (tre år) respektive för alternativt skyddsbehövande (13 månader). EU-kommissionen har (i riktlinjer för tillämpningen av direktiv om rätt till familjeåterförening) uppmanat medlemsländerna att ”anta bestämmelser som beviljar flyktingar och personer som beviljas tillfälligt eller subsidiärt skydd liknande rättigheter”. Trots denna uppmaning så önskar utredningen permanenta en ordning som gör skillnad på flyktingar och alternativt skyddsbehövande när det gäller uppehållstillståndens längd.

Det stora antal personer som varje år flyr från förföljelse, tortyr och omänsklig behandling på grund av sin verkliga eller tillskrivna sexuella läggning, könsidentitet och/eller sitt könsuttryck, flyr från situationer som varken är tillfälliga eller övergående. Hbtqi-specifik förföljelse tar sig uttryck i bland annat kriminaliserande lagar som tillämpas för att gripa och straffa hbtqi-personer i många länder i världen. Det är vanligt att tortyr används, både av statliga och privata aktörer som den egna familjen, i syfte att ”bota” hbtqi-personer. Hbtqifobin är djupt rotad i och genomsyrar hela samhället i dessa länder. Myndigheterna varken vill eller kan skydda hbtqi-personer från förföljelse som begås av privatpersoner, då myndigheterna själva är skyldiga att ingripa mot hbtqi-personer. Situationen i de ursprungsländer som hbtqi-flyktingar flyr från uppgår till skyddsgrundande förföljelse och kommer inte att förbättras inom varken 13 månader eller tre år. Det är förbjudet sedan 15 år i svensk rätt och tio år i internationell rätt att kräva att den asylsökande ska dölja sin sexuella läggning, sin könsidentitet eller sitt könsuttryck för att undgå förföljelse i ursprungslandet. RFSL:s ovan nämnda rättsutredning visar att Sverige redan nu systematiskt misslyckas med att uppfylla rätten till asyl och en rättssäker prövning i hbtqi-asylärenden. Mot bakgrund av detta menar RFSL att det enda rimliga är att de hbtqi-asylsökande som, trots rättsosäkra bedömningar, beviljas flyktingstatus undantas, om utredningens förslag genomförs, som en särskilt utsatt grupp från en huvudregel om tillfälligt uppehållstillstånd. Detta eftersom deras skyddsbehov varken är tillfälligt eller övergående.

RFSL kan konstatera att förslaget att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregel inte är till den asylsökande individens bästa. Det är därmed inte heller att föredra för samhället i stort. Tillgänglig kunskap visar att permanenta uppehållstillstånd är bättre för individens integration än tidsbegränsade uppehållstillstånd, då det med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd blir betydligt svårare för individen att planera framåt för sitt liv gällande saker som bostad, relationer, försörjning och studier. I stället tyngs en person med tidsbegränsat uppehållstillstånd av en hämmande oro inför ovissheten kring om uppehållstillståndet kommer förlängas eller inte, vilket leder till höga nivåer av stress som påverkar den psykiska hälsan negativt med ökad risk för depression och posttraumatiskt stressyndrom. Att inte heller efter att skyddsstatus beviljats veta om en långsiktigt får stanna i

trygghet, eller kommer att utvisas till den tillvaro en flydde från, leder ofelbart till ökad psykisk ohälsa bland de personer som nyligen beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

RFSL kan, utifrån möten med ett stort antal hbtqi-flyktingar, bekräfta att den psykiska, och även fysiska, ohälsan bland asylsökande har ökat sedan införandet 2016 av tidsbegränsade i stället för permanenta uppehållstillstånd och begränsningar av rätten till familjeåterförening. Tidsbegränsade uppehållstillstånd försvårar vidare möjligheterna till effektiv traumabehandling av händelser som inträffat i ursprungslandet och under flykten. Etableringen i det svenska samhället förhindras och fördröjs. Detta visar både rapporter och internationell forskning inom området. Tidsbegränsade uppehållstillstånd kan därför betraktas som inhumana och som destruktiva för både individ och samhälle. Det får även anses ologiskt att man i ett samhälle som strävar efter förbättrad integration av personer som mer nyligen skapat sig en hemvist i landet, genom tidsbegränsade uppehållstillstånd föreslår hinder för etablering av de allra senast nyanlända.

RFSL menar, som ovan redan nämnts, att om tidsbegränsade uppehållstillstånd ändå införs som huvudregel så behöver det finnas en möjlighet till att direkt beviljas ett permanent uppehållstillstånd i särskilda fall. Undantag från huvudregeln om tidsbegränsade uppehållstillstånd bör tillämpas för asylsökande som tillhör särskilt utsatta grupper, som hbtqi-personer som beviljas status som flykting på grund av risk för förföljelse på grund av sexuell läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck. Vilket är motiverat utifrån att skyddsbehovet får anses vara långvarigt och oftast permanent, då utsikten för att situationen i ursprungsländerna för hbtqi-personer på kort tid förbättras är synnerligen liten. Eftersom utsikten att beviljas permanent uppehållstillstånd för denna kategori flyktingar är välgrundad, vore det även kostnadseffektivt att uppehållstillstånd inte ska behöva omprövas.

RFSL kan vidare konstatera att tidsbegränsade uppehållstillstånd riskerar leda till att personer med sådana uppehållstillstånd kommer nekas vård. Detta med motiveringen att tiden för deras uppehållstillstånd är för kort för att de ska kunna tillgodogöra sig nödvändig vård. Permanent uppehållstillstånd i särskilda fall bör därför även omfatta fall där vårdbehov kräver det för att garanteras livsnödvändig behandling.

RFSL vill också särskilt påpeka att tidsbegränsning av uppehållstillstånd skapar en ökad administrationsbörda för Migrationsverket som har till uppgift att pröva förlängning av utfärdade tidsbegränsade uppehållstillstånd. Detta är resurser som istället skulle kunna läggas på att höja kvaliteten och rättssäkerheten vid asylprövningen.

### • **Permanent uppehållstillstånd**

Utredningen föreslår att den som haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år kan beviljas permanent uppehållstillstånd om:

- personen uppfyller krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap,
- personen kan försörja sig (försörjningskrav), och
- det med hänsyn till personens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att permanent uppehållstillstånd bör beviljas (vandelskrav).

Undantag från kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd föreslås gälla för barn, förutom gällande vandelskravet för straffmyndiga barn mellan 15-18 år. Undantag från kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap och försörjningskravet föreslås för personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension samt om det föreligger synnerliga skäl. (Exempel som ges på synnerliga skäl är sjukdom, funktionshinder, om en person befinner sig nära pensionsålder eller om en person befunnit sig i Sverige under längre tid med tillfälligt uppehållstillstånd och gjort ansträngningar för att klara kraven för permanent uppehållstillstånd men trots detta inte lyckats.)

**- RFSL anser inte, om tidsbegränsade uppehållstillstånd införs som huvudregel, att föreslagna krav för att beviljas permanent uppehållstillstånd ska införas. Om vandelskrav införs bör sådant inte gälla för barn mellan 15-18 år.**

De villkor utredningen föreslår ska ställas för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige är inte relaterade till skyddsbehovet. Tanken bakom att ställa dessa krav är förmodligen att man hoppas de ska påskynda integrationen. RFSL anser att innehavet i sig av ett permanent uppehållstillstånd är den viktigaste förutsättningen för etablering i det svenska samhället. Förslagen om upprättande av krav för permanent uppehållstillstånd kan därmed antas motverka sitt eget syfte. RFSL önskar, som framgått ovan, att permanent uppehållstillstånd ska vara huvudregel vid beviljande av en asylansökan. Om tidsbegränsade uppehållstillstånd i stället blir huvudregel ser RFSL inte nyttan med att ytterligare försvåra för personer som under flera år haft tidsbegränsade uppehållstillstånd att beviljas permanenta uppehållstillstånd genom krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap och försörjningskrav. De personer som misslyckas med att uppfylla dessa krav för permanent uppehållstillstånd, men bedöms ha fortsatt skyddsbehov, kommer att tvingas leva i fortsatt ovisshet under lång tid om sin framtid genom att fortsätta ha enbart tidsbegränsade uppehållstillstånd. Samhället har en skyldighet att tillhandahålla språkundervisning i svenska av hög kvalitet och samhällskunskap till nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Att kunskaper i svenska på viss nivå skulle vara tillräckligt relevant att ställa som krav för permanent uppehållstillstånd kan RFSL dock inte se. Särskilt inte mot bakgrund av att det i Sverige i praktiken i många yrken, exempelvis inom näringslivet, inom den privata tjänstesektorn och för en del tjänster vid högskolor/universitet, kan räcka med att tala flytande engelska. Tillräckliga kunskaper i svenska för att få en anställning i Sverige är alltså inget generellt krav som ställs, även om det alltid är en merit, utan är något som skiftar beroende på vad det är för jobb det rör sig om.

När det gäller försörjningskravet kommer ett generellt sådant krav för vuxna som inte uppnått pensionsålder att särskilt försvåra för individer som av olika anledningar har svårare att skaffa sig egen försörjning att kunna erhålla permanent uppehållstillstånd. Det kommer förmodligen drabba kvinnor (med generellt lägre sysselsättningsgrad) hårdare än män och kommer drabba personer med funktionsnedsättning och såväl yngre som äldre vuxna, som har högre trösklar för att uppnå egen försörjning. Detta även om det föreslås ett undantag från kraven om det föreligger synnerliga skäl.

När det gäller vandelskravet menar RFSL, om sådant införs, att det bara ska tillämpas för vuxna personer och inte också för straffmyndiga barn mellan 15-18 år. Gällande vandel



stadgas det redan i nu gällande utlänningslag att ett uppehållstillstånd ska tidsbegränsas om det med hänsyn till utlänningsens förväntade levnadssätt råder tveksamhet om uppehållstillstånd ska beviljas. En sådan motsvarande möjlighet vore att föredra i en framtida utlänningslag, menar RFSL, i stället för ett vandelskrav så som det är utformat i utredningens förslag.

### • **Möjlighet till anhöriginvandring**

För att kunna anhöriginvandra föreslår utredningen att det för vissa grupper av personer ska räcka att ha anknytning till en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, om den med tidsbegränsat uppehållstillstånd bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Detta gäller dock bara för personer som kan sägas ha tillhört anknytningspersonens kärnfamilj i ursprungslandet, som:

- make eller sambo,
- ett ogift barn, eller
- en på annat sätt nära anhörig som har ingått i samma hushåll och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

I fall där den person som önskar anhöriginvandra inte har ingått i samma hushåll i ursprungslandet föreslås att det ska krävas att anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det gäller för personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen och när det finns synnerliga skäl för andra anhöriga till anknytningspersonen. Utredningen föreslår dessutom att det inte ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till en förälder till ett barn vars uppehållstillstånd är tidsbegränsat, vilket gäller både om barnet kommit till Sverige som ensamkommande flykting eller kommit tillsammans med anhöriga.

Som remissinstans har RFSL, under slutförandet av detta remissvar, mottagit en kompletterande departementspromemoria till betänkandet *En långsiktig hållbar migrationspolitik*, i vilken det föreslås att det för anhöriginvandring ska räcka att ha anknytning till en person som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd, om den med tidsbegränsat uppehållstillstånd bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd, även för personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en anknytningsperson. RFSL välkomnar detta kompletterande förslag, som skulle underlätta för partner till hbtqi-flykting att kunna anhöriginvandra, och konstaterar att utredningens förslag om anhöriginvandring på denna punkt därmed inte kan sägas ha regeringens stöd. RFSL kommer inkomma med remissvar på departementspromemorian för sig och håller sig därför i det följande till att ge synpunkter på utredningens förslag gällande anhöriginvandring.

**- RFSL avstyrker utredningens förslag att det i vissa fall ska krävas permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson till en person som önskar anhöriginvandra.**

**- RFSL anser att regeln att sambor eller makar under 18 år ska kunna vägras rätt till familjeåterförening är väl avvägd och att den åldern inte bör höjas till 21 år.**

RFSL vill framhålla att varje människas rätt till sin familj bör vara oinskränkbar och att det också är varje människas rätt att själv få definiera vilka personer det är som ingår i ens familj. En persons psykiska hälsa riskerar att påverkas mycket negativt av att hållas åtskild från sin familj och det finns en ökad risk för depression och posttraumatiskt stressyndrom. Utredningen fråntar delvis i sina förslag den enskilde, vid anhöriginvandring, rätten att definiera vilka personer det är som tillhör ens familj och som därmed ska kunna komma i fråga för anhöriginvandring. Detta genom att försvåra för anhöringinvandring för familjemedlemmar som inte ingår i samma hushåll i ursprungslandet.

FN:s flyktingorgan UNHCR anser att man bör ta bort juridiska, ekonomiska och praktiska hinder för familjeåterförening. Principen om familjens enhet fastslogs första gången 1948 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Sedan dess har familjens rätt till skydd bekräftats i ett flertal olika konventioner. Sverige riskerar, genom utredningens förslag, att bli ett land som ställer upp flera hinder i vägen för familjeåterförening som det inte finns annat motiv för än en strävan efter att minska antalet personer som beviljas uppehållstillstånd i landet.

RFSL befarar att utredningens förslag gällande familjeåterförening för många hbtqi-personer kommer att leda till att en återförening med en partner inte kommer att vara möjlig förrän efter många års åtskillnad. RFSL avstyrker därför utredningens förslag att det i vissa fall ska krävas permanent uppehållstillstånd för att vara anknytningsperson vid anhöriginvandring. Hbtqi-personer som lever tillsammans som familjer, till exempel samkönade par, har sällan haft möjlighet att officiellt leva och bo tillsammans i sina hemländer, än mindre att ingå äktenskap. Detta eftersom hbtqi-personer förföljs och deras relationer kriminaliseras i många länder. RFSL ser med stark oro på att utredningens förslag kommer leda till att rätten till familjeåterförening kommer bli mycket svår för hbtqi-personer att förverkliga, då det endast föreslås bli när en person har permanent uppehållstillstånd som det ska gå att återförenas med en anhörig som inte kan definieras ha tillhört personens kärnfamilj. Detta varken återspeglar eller tar någon individuell hänsyn till människors olika livssituationer och familjekonstellationer. Hbtqi-flyktingar som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande men ännu inte har permanent uppehållstillstånd kommer i många fall i praktiken ha svårt att utöva sin rätt till familjeåterförening, eftersom de på grund av kriminalisering och risk för förföljelser i sina ursprungsländer inte har kunnat sammanbo med en partner. Orsaken till att hbtqi-personer har flytt hemlandet riskerar alltså sedan också bli orsaken till att de inte kan återförenas med en partner i sitt nya hemland. Att genom förslag på stelbenta regler i praktiken förvägra människor att under många års tid leva med sina livskamrater är inhumant. Förutom för hbtqi-personer kan även personer som blivit utsatta för hedersförtryck i hemlandet komma att förhindras från att återförenas med en partner. Utredningen försöker adressera problematiken genom följande skrivning (sid. 258-259):

”I vissa fall kan par inte leva tillsammans på grund av att förhållandet inte accepteras i den kultur de levtt i. Detta hindrar inte att ett samboförhållande kan ha förelegat. Vid prövningen av om ett samboförhållande förelegat ska en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Att paret t.ex. haft tillgång till två olika bostäder utesluter inte att de kan vara sambor.”

RFSL kan konstatera att hbqti-flyktingar ofta i hemlandet inte heller haft tillgång till några separata bostäder där de kunnat leva fritt tillsammans och att prövningar av om samboförhållande förelegat tydligt riskerar att bli godtyckliga utifrån såväl västerländska som heteronormativa föreställningar.

RFSL menar vidare att det inte är förenligt med att barnkonventionen nu är svensk lag att det inte föreslås vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning för en förälder till och vårdnadshavare av ett barn som är bosatt i Sverige om barnets uppehållstillstånd är tidsbegränsat. Även i dessa fall kommer det leda till långvariga separationer mellan nära anhöriga när det krävs att för att en förälder ska kunna anhöriginvandra som anknytningsperson till ett barn att barnet har permanent uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår också att familjer där någon av samborna eller makarna är under 21 ska kunna vägras rätt till familjeåterförening, vilket även kommer att drabba barn i sådana familjer som kommer att tvingas leva utan en förälder under lång tid. RFSL kan inte se att det finns något tillräckligt motiv till förslaget att förhindra familjeåterförening när någon av samborna eller makarna är mellan 18-21 år. Personer över 18 år men under 21 år är vuxna och bör därmed behandlas som vuxna i lagstiftningen. Regeln i den nuvarande utlänningslagen är att när någon av makarna eller samborna är under 18 år ska de kunna vägras familjeåterförening, vilket är en betydelsefull regel för att förhindra barnäktenskap. En motsvarande regel vid 21 år istället blir dock godtycklig. Detta då en utsatthet för att riskera att bli tvångsgift inte upphör vid 21 års ålder och det i så fall, med ett argument om att vilja förhindra tvångsäktenskap, lika gärna skulle kunna föreslås någon annan ålder högre än 21 år då rätten till familjeåterförening skulle kunna vägras. RFSL menar därför att regeln att sambor eller makar under 18 år ska kunna vägras rätt till familjeåterförening är väl avvägd och bör behållas.

### • **Uppehållstillståndens längd vid anhöriginvandring**

Utredningen föreslår att möjligheten för make, maka eller sambo att vid första beslutstillfället beviljas ett permanent uppehållstillstånd tas bort och att den som beviljats ett sådant uppehållstillstånd som huvudregel endast får beviljas ett nytt uppehållstillstånd om förhållandet består. Alla uppehållstillstånd som beviljas på grund av anknytning föreslås gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen om dennes uppehållstillstånd är tidsbegränsat. Om anknytningspersonen har permanent uppehållstillstånd föreslås ett uppehållstillstånd på grund av anknytning vara tidsbegränsat till två år. Förnyelse av uppehållstillstånd på grund av anknytning föreslås också det vara tidsbegränsat och gälla i två år eller för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen. Om de krav som föreslås ställas upp för permanent uppehållstillstånd är uppfyllda kan den som anhöriginvandrat därefter efter ytterligare en förnyad ansökan om uppehållstillstånd beviljas permanent uppehållstillstånd.

**- RFSL anser att den som anhöriginvandrar som huvudregel bör beviljas ett permanent uppehållstillstånd.**

Att på det sätt utredningen föreslår knyta en persons uppehållstillstånd till uppehållstillståndet för en make, maka eller sambo förstärker en beroendeställning för den som anhöriginvandrar till anknytningspersonen och undergräver den personens självständighet. De föreslagna reglerna kommer att försvåra för personer att lämna destruktiva förhållanden och öka risken för att personer inte ser någon annan utväg än att stanna i förhållanden som präglas av kränkningar och våld. Tidigare har uppehållstillståndet för den som anhöriginvandrar knutits till anknytningspersonens uppehållstillstånd bara vid nyetablerade förhållanden och under två års tid, vilket utgjort den så kallade tvåårsregeln. Denna förstärkta beroendeställning för att få fortsatt uppehållstillstånd kommer nu att gälla vid all anhöriginvandring och pågå längre än två år. Att kunna få beviljat ett eget permanent uppehållstillstånd föreslås ta minst tre år. RFSL menar att dessa nya regler för anhöriginvandring kommer att riskera att öka personers utsatthet för våld och andra kränkningar i nära relationer. Av de undantag som föreslås för att ändå kunna beviljas fortsatt uppehållstillstånd om ett förhållande har upphört utgör ett av undantagen om förhållandet upphört för att personen, eller personens barn, utsatts för våld eller för annan allvarlig kränkning av sin frihet eller frid. Det är visserligen bra att detta, och andra undantag, föreslås finnas, men RFSL befärar att det ändå inte generellt kommer förhindra att personer vars förhållande upphört för att de utsatts för partnervåld kommer att utvisas, då det kommer behöva påvisas ett upprepat våld och allvarliga kränkningar.

### • **Försörjningskrav vid anhöriginvandring**

Utredningen föreslår som huvudregel att ett försörjningskrav ska ställas som villkor för uppehållstillstånd på grund av anknytning. Försörjningskravet ska innebära ett krav på att anknytningspersonen ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och den anhörige.

En rad undantag från huvudregeln föreslås.:

- om anknytningspersonen är ett barn,
- om sökanden är ett barn som har fötts i Sverige och den som barnet åberopar anknytning till är förälder till barnet och sammanbor med barnet i Sverige,
- om anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat, Schweiz eller Storbritannien och sökanden är dennes make, maka eller sambo och sökanden och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat, eller
- om det finns synnerliga skäl.

Vidare föreslås att försörjningskrav för anknytningspersonen som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande endast ska gälla:

- om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande,
- om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller
- om sökanden och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat.

**- RFSL anser att försörjningskrav och krav på tillräckligt stor bostad inte ska utgöra huvudregel för uppehållstillstånd på grund av anknytning.**

De regler för försörjningskrav som föreslås vid anhöriginvandring för personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande har anpassats utifrån vad EU:s familjeåterföreningsdirektiv kräver. Direktivet innebär att undantag från ett försörjningskrav bl.a. ska göras om ansökan om uppehållstillstånd görs inom tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Trots detta undantag händer det att personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande omfattas av försörjningskravet, exempelvis som en följd av missförstånd och otillräcklig information om tremånadersregeln eller om familjemedlemmar tappat kontakten med varandra under flykten.

Ett försörjningskrav som huvudregel innebär att anknytningspersonen, om denne faller under huvudregeln om försörjningskrav, ska kunna försörja både sig själv och den anhörige och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och den anhörige. I de fall försörjningskravet konstateras gälla är det många gånger omöjligt att uppfylla kraven på inkomst och bostad av tillräcklig storlek. Det kan också uppstå situationer där föräldrar tvingas välja mellan sina barn vilka som ska få återförenas och vilka som fortsatt får leva skilda från föräldrar, eftersom ju fler barn som finns i en familj desto svårare blir det att uppfylla försörjnings- och bostadskravet. De restriktiva reglerna för familjeåterförening som infördes när den tillfälliga lagen började gälla, som först inte tillät familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande, har konstaterats i en rapport (från 2018) från Röda Korset ha en mycket negativ inverkan på nyanländas psykiska hälsa, med ökad frekvens av ångest och suicidtankar. Försörjningskravet leder också i vissa fall till utnyttjanden på arbetsmarknaden, eftersom många är beredda att acceptera dåliga arbetsförhållanden om de tror att det på sikt ökar möjligheten att kunna återförenas med sin familj.

Höga krav på försörjning och bostad kan vidare i praktiken innebära en inskränkning av rätten till respekt för familjeliv i enlighet med Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Ärenden om familjeåterförening avslås inte sällan, trots att familjemedlemmen i Sverige har både bostad och inkomst. Detta eftersom bostaden inte ansetts tillräckligt stor och/eller inkomsten inte ansetts tillräcklig. RFSL anser att det måste göras individuella prövningar av varje familjs ekonomiska behov om försörjningskrav ska finnas. Det är olämpligt att hänvisa till ett schablonbelopp, då alla familjekonstellationer inte är identiska och inte har samma behov. Kostnaderna för en bostad varierar även kraftigt i olika delar av landet.

RFSL anser att det försörjningskrav och krav på tillräckligt stor bostad som föreslås gälla som huvudregel vid anhöriginvandring i många fall leder till mänskligt lidande för enskilda individer, vilka förhindras från att återförenas med nära anhöriga, som inte är försvarbart. Familjeåterförening ska ses som en rättighet. I stället blir det i många fall en fråga om tillräckligt god ekonomi för att kunna förverkliga önskan att återförenas i Sverige med sina närstående. RFSL menar därför att försörjningskrav och krav på tillräckligt stor bostad inte ska utgöra någon huvudregel för uppehållstillstånd på grund av anknytning.

### • **Uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl**

Utredningen föreslår att uppehållstillstånd åter ska kunna beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, och vid en samlad bedömning ska det särskilt tas hänsyn till sökandes hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i sökandes hemland. Ett uppehållstillstånd föreslås vara tidsbegränsat och gälla för en första period i 13 månader. En förlängning av ett sådant uppehållstillstånd är också tidsbegränsat och ska gälla i två år och en ansökan om permanent uppehållstillstånd kan beviljas tidigast efter en andra ansökan om förlängning.

Även när det gäller utredningens förslag rörande humanitära skäl finns andra förslag än utredningens i en kompletterande departementspromemoria. RFSL välkomnar att det i departementspromemorian föreslås att barn ska få beviljas uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter och att detsamma ska gälla för en vuxen person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd och under den tiden fått en särskild anknytning till Sverige. Remissvar från RFSL på departementspromemorians förslag kommer att inkomma för sig.

### **- RFSL välkomnar utredningens förslag om att uppehållstillstånd ska kunna beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, men menar att det när det gäller barn borde införas möjlighet till uppehållstillstånd vid särskilt ömmande omständigheter.**

Att utredningen föreslår att det åter, vilket inte är möjligt så länge den tillfälliga lagen gäller, ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter är glädjande. Liksom vad gäller uppehållstillstånd för flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska dock ett uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter vara tidsbegränsat, vilket RFSL vänder sig emot och menar att det borde vara permanent från början. Om uppehållstillståndet ska vara tidsbegränsat anser RFSL att det i så fall för en första period bör gälla i tre år.

Innan den tillfälliga lagen infördes fanns det för barn ett starkare skydd på humanitära grunder att kunna beviljas uppehållstillstånd genom att det räckte med särskilt ömmande omständigheter istället för synnerligen ömmande omständigheter. Ett sådant starkare skydd saknas i utredningens lagförslag, vilket RFSL beklagar. Särskilt mot bakgrund av att barnkonventionen nyligen blivit svensk lag.

### • **Övriga skyddsbehövande**

Utredningen föreslår att kategorin övriga skyddsbehövande inte längre ska finnas kvar i utlänningslagen. Kategorin har, innan den tillfälliga lagens införande, kunnat användas för att bevilja uppehållstillstånd bl.a. åt den som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet än en väpnad konflikt känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.

**- RFSL anser att övriga skyddsbehövande ska behållas som en skyddskategori i utlänningslagen.**

RFSL anser inte att kategorin övriga skyddsbehövande ska tas bort ur utlänningslagen. Detta eftersom borttagandet av denna skyddsstatus kommer innebära att vissa personer som varken kan klassas som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, men som dock de facto är i behov av skydd, kommer få avslag på ansökan om asyl och utvisas.

### • Verkställighetshinder

Utredningen föreslår att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas även vid uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder. Detta för en första period på maximalt 13 månader. Därefter ska, om verkställighetshinder kvarstår, uppehållstillståndet kunna förlängas på maximalt ett år i taget. Om verkställighetshindret är bestående och vissa krav är uppfyllda ska ett permanent uppehållstillstånd kunna beviljas efter tidigast tre år med tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om verkställighetshindret har sin grund i att sökanden har flyktingskäl föreslås att ett första uppehållstillstånd på tre år utfärdas.

**- RFSL anser att gällande ordning ska behållas att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas om ett bestående hinder mot verkställighet föreligger.**

**- RFSL anser att om utredningens förslag genomförs att göra tidsbegränsade uppehållstillstånd till huvudregel att uppehållstillståndet ska vara permanent i fall då hbtqi-skäl åberopas som verkställighetshinder, och föranleder en ny prövning där flyktingstatus beviljas.**

RFSL kan konstatera att det är mycket vanligt att hbtqi-personer inte berättar omedelbart för myndigheterna i asyllandet om sin sexuella läggning, sin könsidentitet eller sitt könsuttryck. Detta beskrivs i svensk och internationell rätt, EU-domstolspraxis och i UNHCR:s riktlinjer. En inom hbtqi-asylrätten etablerad term för detta är "late disclosure". Det kan bero på rädsla, skam och/eller okunskap om att sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck utgör asylskäl. Det kan vara först efter en tid i Sverige som personen får kännedom om ord som beskriver hans identitet, vilka kan sakna motsvarighet i hans hemland. Det kan även vara först i Sverige som personen inser eller börjar definiera sin sexuella läggning eller könsidentitet eller uttrycker ett könsuttryck som innebär risk för förföljelse. EU-domstolen, UNHCR, svensk lagstiftare och Migrationsverkets rättschef erkänner och uttrycker alla förståelse för "late disclosure" och framhåller att detta inte minskar hbtqi-asylskälens trovärdighet.<sup>3</sup> Trots det visar den rättsutredning RFSL tagit fram att 91 procent av just dessa fall, då ny prövning beviljats enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen, avslås med argument om att hbtqi-skälen inte är trovärdiga eller tillförlitliga då de åberopats sent i processen, som verkställighetshinder. Detta sker på ett sätt som strider mot svensk och internationell rätt.

---

<sup>3</sup> SR 38/2015 p. 4.6, *prop. 2005/06:6, s. 34, Socialförsäkringsutskottets befänkande. Migration och asylpolitik.2009/10:SJU14*, sid. 22, EU-domstolens dom den 2 december 2014 i de förenade målen C148/13– C150/13, sid. 69-71, UNHCR:s riktlinjer nr. 9, sid. 59 och 63.

RFSL anser att då hbtqi-skäl åberopas som verkställighetshinder och föranleder en ny prövning där flyktingstatus beviljas, ska uppehållstillståndet vara permanent. RFSL föreslår detta i enlighet med förbundets förslag ovan om att särskilt utsatta grupper som hbtqi-flyktingar bör undantas från den huvudregel utredningen föreslår ska införas om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Hbtqi-personers asylskäl är varken tillfälliga eller övergående och förändras inte av att skyddsbehovet inte kunnat åberopas förrän vid verkställighetsstadiet. Förslaget ska också ses mot bakgrund av den rådande omfattande bristen på rättssäkerhet och de otillåtna avslagsmotiveringar som tillämpas för att avslå skyddsberättigade hbtqi-personers asylansökningar.

Det är mycket vanligt att sur place-skäl uppstår i hbtqi-asylärenden. Exempelvis är det vanligt att skyddsbehov följer av att sökanden får motta hot från ursprungslandet och/eller att hen "hängs ut" i media i ursprungslandet. Dessa är vanliga företeelser som kan drabba hbtqi-personer på flykt och som grundar ett uppenbart skyddsbehov gentemot länder där hbtqi-personer förföljs, exempelvis genom kriminaliserande lagstiftning. Att bli tillskriven en viss sexuell läggning eller könsidentitet och därför riskera förföljelse ger enligt både svensk och internationell rätt en lika stark rätt till skydd som vid förföljelse på grund av en verklig sexuell läggning eller könsidentitet. De som begår förföljelsen, tillämpar kriminaliserande lagstiftning och utövar hbtqi-fobiskt våld skiljer inte på om den utsatta faktiskt är eller identifierar sig som exempelvis homosexuell eller transperson. Inte heller i dessa fall är skyddsbehovet tillfälligt eller övergående. Status som flykting efter verkställighetshinder vid sur place-skäl på grund av verklig eller tillskriven tillhörighet till samhällsgruppen hbtqi-personer bör därför också föranleda undantag från den huvudregel utredningen föreslår om tidsbegränsade uppehållstillstånd.

### • Säkra och lagliga vägar

Utredningen bedömer att det finns ett behov av säkra och lagliga vägar, men att Sveriges möjligheter att genom nationella åtgärder styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar är begränsade. Man menar att för detta krävs ansträngningar på EU-nivå och på internationell nivå. Det kan i sammanhanget framhållas att anhöriginvandring utgör en säker och laglig väg, men att utredningen ändå väljer att föreslå restriktivare regler för anhöriginvandring. En anhöriginvandring där det inte ställs upp svårigheter i lagstiftningen för familjer att snabbt återförenas är ett sätt att ge incitament för familjer, främst kvinnor och barn, att inte välja att ta sig till Europa på riskfyllda vägar.

RFSL instämmer med utredningen att Sverige bör verka för att det internationella samarbetet för vidarebosättning av kvotflyktingar vidareutvecklas och utvidgas så att fler länder tar emot kvotflyktingar respektive ökar sina kvoter. RFSL instämmer också med utredningen att Sverige bör stödja utvecklingen av ett gemensamt europeiskt system för vidarebosättning och andra EU-initiativ kring säkra och lagliga vägar för personer i behov av skydd. RFSL ställer sig exempelvis bakom Europaparlamentets lagstiftningsinitiativ från december 2018 om att inrätta ett särskilt europeiskt humanitärt visum som ger rätt till inresa i EU till det land som utfärdat visumet för att kunna ansöka om asyl i det landet.



RFSL finner dock inte utredningens bedömning tillfredsställande om att Sveriges möjligheter att genom nationella åtgärder styra om så att relativt sett fler människor kommer till Sverige på säkra och lagliga vägar måste uppfattas som begränsade. Visserligen finns det en viss ansträngning på EU-nivå och på internationell nivå att verka för detta. Det utesluter dock inte nationella åtgärder. Exempelvis har Sverige rätt, enligt Schengenavtalet, att undantagsvis utfärda visum på grund av humanitära skäl. Detta är en möjlighet Sverige bör tillämpa, menar RFSL, för att underlätta för människor att komma till Sverige på säkra och lagliga vägar.

Utredningen har heller inte tagit UNHCR:s rekommendationer på området i beaktande, och det verkar inte ha gjorts någon djupare analys av vilka alternativ till säkra och lagliga vägar som vore möjliga. Att vänta med att vidta åtgärder med hänvisning till gemensamt initiativ från EU är inte förenligt med FN:s konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och inte heller den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta då principerna inom internationell rätt innebär att en stat, i detta fall Sverige, inte kan avstå från sina skyldigheter enligt internationell rätt genom att hänvisa till dess medlemskap i mellanstatliga organisationer, som EU, och till EU:s initiativ i detta sammanhang. Staternas skyldighet är att främja universell respekt för rättigheterna och friheterna i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och det är bindande.

### • Rättssäkerheten

Utredningen bedömer att rättssäkerheten i asylprocessen är god. Skälen för denna bedömning är följande: rätten till offentligt biträde, möjlighet till muntlig förhandling och möjligheten att överklaga.

### - RFSL delar inte utredningens bedömning att rättssäkerheten i asylprocessen är god.

RFSL kan konstatera att samtliga av utredningens exempel på god rättssäkerhet inte efterlevs i praktiken. Detta erfar RFSL genom sitt dagliga juridiska arbete med hundratals asylärenden varje år, samt utifrån RFSL:s nyligen presenterade omfattande rättsutredning baserad på över 2 000 enskilda beslut och domar i hbtqi-asylärenden. Asylsökandes rätt att begära ett specifikt offentligt biträde, exempelvis ett biträde som är kompetent i och behärskar skyddsgrunderna sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck, förbises frekvent av Migrationsverket. Migrationsdomstolarna avslår närmast systematiskt begäran om muntlig förhandling även när detta är påkallat och uppenbarligen nödvändigt, då den sökande fått avslag i underinstansen med motiveringen att hans muntliga utsaga brister i trovärdighet och tillförlitlighet gällande hans sexuella läggning, könsidentitet och/eller könsuttryck. Det förekommer även att migrationsdomstolar, i de få fall de beviljar muntlig förhandling, inte tillåter den sökandes biträde att göra muntlig sakframställan. Samt att biträdet ges mindre än 20 minuter att ställa frågor under en muntlig förhandling. Dessa är inte enskilda exempel utan förekommer frekvent. Såväl Migrationsverket som dess överinstans migrationsdomstolen tillämpar systematiskt otillåtna krav i hbtqi-asylärenden och avslagsmotiveringar som varit otillåtna i decennier i svensk och internationell rätt. RFSL:s

rättsutredning visar med all önskvärd tydlighet att utredning, prövning och bedömning av i synnerhet utsatta grupper asylärenden är allt annat än rättssäker. Grundläggande förvaltningsrättsliga principer om enhetlighet och förutsebarhet uppfylls inte. Identiska berättelser, omständigheter och landrapporter bedöms olika av olika handläggare och olika migrationsdomstolar. Vissa sökande beviljas asyl medan andra lika skyddsbehövande får avslag och utvisas. Sent framförda hbtqi-asylskäl bedöms ofta vara icke trovärdiga och tillförlitliga på ett sätt som strider mot svensk och internationell rätt, och 91 procent av fallen avslås vid ny prövning. Dessa systematiska brister och felaktiga bedömningar av hbtqi-asylärenden leder till felaktiga avslag och utvisningar till länder där hbtqi-personer riskerar förföljelse, tortyr och avrättning.

Gällande rättssäkerhet vill RFSL också framföra de brister som föreligger i kvaliteten på Migrationsverkets tolkar. Migrationsverket har inte ingått i det statliga ramavtalet gällande tolkar. Man har därmed en egen upphandling. Det statliga ramavtalet, som Migrationsverket alltså inte följer, är väldigt tydligt med att man i första hand ska anlita en auktoriserad tolk. Finns inte det så ska man anlita en utbildad tolk och bara i de fall där det inte finns varken eller ska man anlita en tolk som saknar formell kompetens. Tolkförmedlingarna som idag anlitas av Migrationsverket i asylärenden håller inte en rimlig språklig kvalitet, då många tolkar saknar tillräcklig utbildning. I asylsökningar är kommunikationen en extra viktig faktor, då Migrationsverkets beslut oftast grundar sig på den sökandes egen berättelse. Allt som sägs i samtalet ligger till grund för om en ansökan beviljas eller avslås. Det ligger på Migrationsverkets ansvar, enligt EU:s asylprocedurdirektiv (i artikel 12.1), att säkerställa att den asylsökande förstår information som ges och frågor som ställs av handläggaren

Bla. utifrån vad RFSL:s rättsutredning om asylprövningen av sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck visar, anser RFSL att utredningen har fel i sin bedömning att rättssäkerheten i asylprocessen är god. Då RFSL:s egen rättsutredning tydligt visar att så inte är fallet, stämmer inte heller bedömningen att utredningens förslag om förändringar i utlänningslagen kommer att stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Förslagen riskerar istället att fördjupa och permanenta de redan existerande allvarliga rättssäkerhetsbrister som drabbar framför allt utsatta grupper som hbtqi-flyktingar.

### • **Utredning av systemet med offentliga biträden**

Kommittén föreslår att det ska tillsättas en utredning som ser över hanteringen av offentliga biträden inom det förvaltningsrättsliga systemet, med särskild fokus på offentliga biträden i asylärenden. Inom ramen för denna utredning ska möjligheten att införa specifika behörighetskrav för offentliga biträden övervägas samt om förvaltningsmyndigheter, likt förvaltningsdomstolarna, ska ges möjlighet att avvisa ett biträde generellt. Utredningen ska avseende frågan om avvisning se över möjligheten att utforma en särreglering för Migrationsverket. Vidare ska det utredas om det genom förändrade regler om substitution eller på annat sätt är möjligt att begränsa antalet förordnanden som ett och samma biträde kan åta sig samtidigt.

**- RFSL välkomnar en utredning av hanteringen av offentliga biträden, tillstyrker utredningens förslag.**

**- RFSL föreslår att det, inom ramen för kvalitetssäkringen av offentliga biträden, även utreds hur biträden med särskild kompetens, exempelvis i hbtqi-asylskäl, barns asylskäl, kvinnors asylskäl, vissa geografiska områden med mera, kan förordnas i asylärenden där denna särskilda kompetens erfordras.**

RFSL konstaterar att det tyvärr är mycket vanligt förekommande att oerfarna och direkt olämpliga offentliga biträden förordnas i hbtqi-asyllärenden. Det är vanligt förekommande att Migrationsverket, medvetet eller omedvetet, bortser från den sökandes uttryckta önskemål om att ett specifikt biträde ska förordnas, som sökande önskar då biträdet har särskild hbtqi-kompetens. Det är även mycket vanligt att det av Migrationsverket förordnade biträdet varken träffar sin klient före eller efter asylutredningen hos Migrationsverket. Detta är oacceptabelt och får givetvis negativa följder för den sökande, minskar rättssäkerheten i ärendet och riskerar att bli avgörande för utgången i bedömningen av asylärendet. Att ha kontakt med och förtroende för det juridiska biträde som för ens talan i asylärendet är en nödvändig förutsättning för att den enskilde ska kunna framföra sina asylskäl, och bevisning till stöd för dessa, inför statliga myndigheter i ett för den sökande främmande land. Att inte få träffa sitt biträde annat än under en muntlig asylutredning, som idag ofta sker över telefon på grund av covid-19, innebär att den sökande inte informeras om sina rättigheter, hur asylutredningen och prövningen går till, vilken typ av bevisning som är viktig och vad som är avgörande för att Migrationsverket ska kunna fatta ett korrekt beslut. Den sökande fråntas möjligheten att förbereda sig inför den livsavgörande muntliga utredningen och rättigheten att korrigerera fel och missförstånd som oundvikligen riskerar att ske exempelvis vid tolkningen under den muntliga utredningen. Det gynnar varken migrationsmyndigheterna, staten eller den enskilde asylsökande att hen förordnas ett biträde som inte sköter sitt uppdrag på ett seriöst sätt i sin klients bästa intresse.

RFSL föreslår att det, inom ramen för kvalitetssäkringen av offentliga biträden, även utreds hur biträden med särskild kompetens, exempelvis i hbtqi-asylskäl, barns asylskäl, kvinnors asylskäl, med mera, kan förordnas i asylärenden där denna särskilda kompetens erfordras. Så sker inte idag. Avsaknaden av nödvändig kunskap hos många biträden om asylskälen och skyddsgrunderna sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck, samt skillnaden mellan dessa tre olika asylskäl, leder till att dessa biträden inte kan ingripa när Migrationsverket eller migrationsdomstolen utreder och bedömer hbtqi-skälen på ett felaktigt sätt. RFSL:s rättsutredning visar att det är mycket vanligt förekommande att transpersoners asylskäl prövas felaktigt eller inte alls. Könsidentitet prövas felaktigt som homo- eller "transsexuell" läggning. Transmän prövas som lesbiska kvinnor och transkvinnor som homosexuella män. Könsuttryck feltolkas som sexuell läggning eller till och med "ett personlighetsdrag". Det innebär att asylsökandes grundläggande rätt att få sina asylskäl prövade inte uppfylls i hbtqi-asyllärenden. Det leder i många fall till felaktiga avslag och utvisningar av homosexuella, bisexuella, transpersoner, queera, ickebinära och intersexpersoner till länder där de kan straffas med döden.

Det är helt avgörande för att tillgodose grundläggande rättssäkerhetsprinciper i bland annat hbtqi-asyllärenden att det förordnade biträdet behärskar de juridiska skyddsgrunder som hen är förordnad att representera när hen för sin klients talan. Det är varken möjligt eller önskvärt att förvänta sig att landets samtliga offentliga biträden ska vara specialiserade på

samtliga många olika juridiska skyddsgrunder som omfattas av utlänningslagen. Det är både naturligt och ett faktum att olika jurister, advokater och biträden har olika intresse- och kompetensområden inom migrations- och asylrätten. Det torde vara fullt möjligt att registrera särskild kompetens hos offentliga biträden inom vissa specifika rättsområden, i syfte att öka rättssäkerheten men även effektiviteten i handläggningen av asylärenden. Bitrådets särskilda kompetens gynnar enskilda sökandes rätt till en rättssäker prövning samt underlättar Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas utredning, prövning och bedömning av asylärendena.

**Deidre Palacios**  
Förbundsordförande

**Aino Gröndahl**  
Asylrättsjurist

**Lars Jonsson**  
Sakkunnig redaktör

**Jasminé Mehho**  
Sakkunnig asyl och migration