



## Ensamkommandes Förbunds yttrande beträffande förslaget om förlängning av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Yttrande 2019-03-18

DNR: Ju2019/00509/L7

Till: Justitiedepartementet

[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)

Ensamkommandes Förbunds (EF) huvudsakliga åsikt är att förslaget om en förlängning av den tillfälliga lagen inte ska genomföras. Generellt är förslaget uppbyggt på vaga grunder och argumentationen för förlängning motverkar flera gånger lagens påstådda syfte. Den tillfälliga lagen har redan medfört enorma humanitära konsekvenser och en förlängning innebär fortsatt lidande för en redan utsatt grupp. Därför måste vi påminna om att det handlar om människors liv och deras rätt till internationellt skydd.

### **Sammanfattning av Ensamkommandes Förbunds bedömning av förslaget:**

- EF ifrågasätter att den tillfälliga lagen har medfört att färre personer söker om asyl i Sverige. EF menar även att det är, inte bara problematiskt, utan inhumant att regeringen har som syfte att minska antalet asylsökande som kommer till Sverige.
- Utmaningar med mottagande och etablering inte kan användas som ett argument för att begränsa rätten till internationellt skydd. Dessutom är en grundförutsättning för en god etablering är en trygg framtid, d.v.s. ett permanent uppehållstillstånd.
- Det faktum att det i EU pågår förhandlingar som har stagnerat är inte tillräckligt för att rättfärdiga att utsätta personer i behov av skydd för den omänskliga situation tillfälliga uppehållstillstånd medför.
- EF anser att Sverige måste återgå till permanenta uppehållstillstånd för alla, samt ta bort försörjnings- och tidskrav för familjeåterförening.
- Innan en grundlig utredning av den tillfälliga lagens konsekvenser för barn har gjorts och kan tas i beaktande bör en förlängning överhuvudtaget inte kunna träda i kraft.

- De föreslagna justeringar av vissa delar av denna lag är inte tillräckliga för att komma till rätta med de brister lagen innehåller:
  - Det är ett lagförslag som slår hårt mot redan utsatta och som kommer bidra till en ökad psykisk ohälsa bland unga nyanlända och ensamkommande.
  - Det är paradoxalt att förvänta sig att hbtq-personer ska våga berätta om sin identitet när det enda skydd som erbjuds är tillfälligt.
  - Den tillfälliga lagen har och kommer fortsatt att medföra konsekvenser i form av ökad exploatering av asylsökande ungdomar.
  - Åtstramningarna på rätten till familjeåterförening drabbar i första hand särskilt utsatta grupper som kvinnor och barn.

### **Kritik mot förslaget att förlänga:**

Den tillfälliga lagen som trädde i kraft den 20 juli 2016 med en tidsgräns om tre år infördes enligt aktuellt lagförslag för att minska antalet asylsökande. EF ifrågasätter att den tillfälliga lagen har medfört att färre personer söker om asyl i Sverige. Ett sådant fenomen ska förstås i ett mycket större sammanhang och kan inte tillskrivas denna lag. EF menar även att det är, inte bara problematiskt, utan inhumant att regeringen har som syfte att minska antalet asylsökande som kommer till Sverige. Antalet asylsökande i världen minskar inte om färre kommer till Sverige. Det är sorgligt att vi i detta sammanhang måste påminna om att det är människor i behov av skydd det rör sig om. Dessa två omständigheter i kombination gör att argumentet att förlänga lagen för att minska antalet asylsökande inte kan, så som det görs i lagförslaget, användas som en grund för att förlänga den tillfälliga lagen.

Den tillfälliga lagen som trädde i kraft den 20 juli 2016 med en tidsgräns om tre år infördes enligt lagförslaget även för att förbättra mottagandekapaciteten och etableringen i Sverige. Det finns inte underlag som visar på att kapaciteten i mottagandet har ökat, tvärtom vill regeringen förlänga lagen på grund av att mottagandekapaciteten och etableringen fortsatt står inför "utmaningar". Efter tre år vill alltså regeringen använda exakt samma argument för att förlänga lagen eftersom att lagen inte har uppfyllt sina syften. Vad har regeringen gjort för att förbättra mottagandekapaciteten under dessa tre år? Utan att ha redogjort för detta är det inte befogat att Sverige återigen begränsar tillgången till skydd för skyddssökande personer. Initialt stadgades denna lag för att vara i högst tre år. Om lagen inte har kunnat utnyttja denna tid för att uppnå sina syften bör ytterligare anledningar krävas för att

den ska förlängas. Samtidigt vill EF lyfta fram att utmaningar med mottagande och etablering inte kan användas som ett argument för att begränsa rätten till internationellt skydd.

I lagförslaget anges som anledning till att inte återgå till ordinarie regelverk att en sådan återgång skulle innebära att Sveriges regelverk återigen skulle avvika från den ordning för uppehållstillståndslängd som gäller i övriga medlemsstater inom EU. EF ställer sig kritiska till denna utgångspunkt. EU har inte "en ordning". Medlemsstater ger väldigt olika längd på uppehållstillstånd, och asylprocessen i stort varierar i stor grad. Det finns inte en homogen asylprocess eller längd på uppehållstillstånd i EU så detta är ett icke-argument. Skyddsgrundsdirektivet som finns på EU-nivå sätter en minimistandard, men det är fullt möjligt för medlemsstater att göra bättre, vilket är vad hela Sveriges samlade civilsamhälle vill att Sverige ska göra.

En annan anledning som givits för att inte återgå till ordinarie regelverk är att det inom EU pågår förhandlingar om ett nytt gemensamt regelverk för asyl som kan komma att få inverkan även på det svenska regelverket. EF vill i detta sammanhang lyfta fram att förhandlingarna om ett nytt gemensamt regelverk för asyl i EU har pågått i över tre år och resulterat i att det är blockerat. De senaste informella överenskommelser, så vitt EF förstått, gällande Skyddsgrundsförordningen skulle dessutom tillåta Sverige att ge permanenta uppehållstillstånd. Så hur kan det vara ett argument att vänta på förhandlingar som uppenbart är blockerade, när det dessutom redan finns ett regelverk på EU-nivå? Är det faktum att det i EU pågår förhandlingar som har stagnerat verkligen en tillräckligt för att rättfärdiga att utsätta personer i behov av skydd för den omänskliga situation tillfälliga uppehållstillstånd medför? Det tycker inte vi. Vidare undrar EF om regeringen väntar på EU eller på den parlamentariska kommittén? Den parlamentariska kommittén bör naturligtvis ta Sveriges ordinarie utlänningslag i åtanke när de utarbetar ett nytt förslag för migrationspolitiken, och inte en tillfällig lag. Vi ser inte hur att återgå till ordinarie lagstiftning skulle kunna vara ett problem för framtida lagstiftning.

EF vill även ifrågasätta att en anledning till att inte återgå skulle vara för att det är önskvärt att begränsa antalet förändringar av lagstiftningen på kort tid. EF anser tvärtom att ett sådant resonemang talar för att återgå till ordinarie lagstiftning. Tre år är inte lång tid för att etablera praxis och Migrationsöverdomstolen har endast nyligen kommit med vägledande praxis om hur den tillfälliga lagen ska tillämpas. En återgång till ordinarie skulle därmed innebära mer rättssäkerhet än en förlängning av till den tillfälliga lagen. (MIÖD 2018:19, MIÖD 2018:20). Av rättssäkerhetsskäl är det därför mer önskvärt att återgå till den välbekanta lagstiftningen.

Sverige har all kapacitet att ha ett robust mottagandesystem. Det handlar om investeringar i offentlig sektor. Den underliggande logiken och rädslan att många asylsökande skulle vara farligt delar inte vi på EF. Migration är positivt. Men utan permanenta uppehållstillstånd och familjeåterförening gör man det omöjligt för de människor som är här att kunna leva, man haltar med andra ord integrationen. Regeringen har även lyft fram att en förlängning av den tillfälliga lagen ökar möjligheterna till en tillfredsställande etablering för asylsökande som kommit till Sverige under senare år och som beviljats uppehållstillstånd här. EF är starkt kritiska till detta påstående som inte heller underbyggs på ett tillfredsställande sätt i lagförslaget. Tvärtom kan EF genom den erfarenhet vi har i vår verksamhet vittna om att det inte finns något som verkar mer för en "tillfredsställande etablering" än permanenta uppehållstillstånd och familjeåterförening. Det går helt enkelt inte att kunna etablera sig i ett nytt land om man samtidigt oroar sig över sin familj och inte ens vet hur länge man kommer kunna stanna, utan måste vara kvar i administrativt limbo under många år då man försöker förlänga sitt tillfälliga uppehållstillstånd. EF anser därför att Sverige måste återgå till permanenta uppehållstillstånd för alla, samt ta bort försörjnings- och tidskrav för familjeåterförening.

Slutligen vill EF starkt framhålla att justeringar av vissa delar av denna lag inte är tillräckliga för att komma till rätta med dem brister lagen innehåller. De enorma konsekvenser som den tillfälliga lagen inneburit kommer inte lösas av de föreslagna förändringarna. Argumentationen för att förlänga den tillfälliga lagen i stort är bristfällig. EFs ståndpunkt att skälen för att förlänga lagens giltighetstid vare sig är goda eller motiverade. Sverige bör återgå till ordinarie lagstiftning. EF menar att de framlagda argument på inget vis visar att det finns skäl för att förlänga den tillfälliga lagen.

### **Konsekvenserna av den tillfälliga lagen och varför aktuellt lagförslag inte avhjälper de grundläggande problemen:**

Ensamkommandes Förbund arbetar i första hand med ensamkommande och unga nyanlända under 25 år. Vi kommer därför lyfta konsekvenser med den tillfälliga lagen i första hand för denna grupp, men vi ser hur den drabbar alla asylsökande oavsett ålder. Vi möter dagligen konsekvenserna av den tillfälliga lagen och ser hur den, till motsats från att främja etablering, har skapat en enorm utsatt situation som ännu fler människor inom Sveriges gränser idag tvingas leva i. Ensamkommandes Förbund samlar 3450 medlemmar i hela Sverige, har ett riksförbund och 19 lokalföreningar. Bara inom vår verksamhet i Malmö möter vi 60 unika deltagare dagligen och har därmed en stor insyn i målgruppens situation och hur den tillfälliga begränsningslagen drabbat unga nyanlända.

### **Psykisk ohälsa**

I januari 2018 publicerade Karolinska Institutet, på uppdrag av Socialstyrelsen, en kartläggning av självska debeteende, suicidförsök, suicid och annan dödlighet bland ensamkommande barn och unga. Resultaten är alarmerande, men för oss i civilsamhället som möter målgruppen ej chockerande. Bland annat framgår det att 2017 var suicid-talet bland asylsökande ensamkommande barn och unga nio gånger högre än motsvarande jämnåriga populationen. Suicid var den absolut främsta dödsorsaken bland ensamkommande asylsökande barn och unga.

Ensamkommandes Förbund ser hur den psykiska ohälsan drastiskt ökat bland målgruppen sen den tillfälliga lagen infördes och vi har tvingats hantera de oerhörda konsekvenser som självska debeteende, tankar om suicid, suicidförsök och även dödsfall. Vi möter dagligen, genom våra lokalföreningar, hundratals ungdomar som på olika sätt drabbats av den tillfälliga lagen och en stor del av vårt arbete går ut på att få dessa att fortsätta orka leva. Detta är en direkt konsekvens av restriktionerna av uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter och åtstramning av rätten till familjeåterförening. Dessa restriktioner som den tillfälliga lagen har medfört kan vi se särskilt har drabbat ensamkommande barn och unga.

Vi motsätter oss en förlängning av den tillfälliga lagen då vi av erfarenhet ser att dessa djupt allvarligt och oroande konsekvenser kommer fortsätta om lagen förlängs. Det är ett lagförslag som slår hårt mot redan utsatta och som kommer bidra till en ökad psykisk ohälsa bland unga nyanlända och ensamkommande. Därför bör inte lagförslaget inte antas.

## HBTQ

Tillfälliga uppehållstillstånd som norm slår hårt mot hbtq-personer. Asylskäl rörande sexuell läggning eller könsidentitet är inte övergående samt de progressiva socialpolitiska förändringar och den utveckling som behöver ske för att säkerställa trygghet för hbtq-personer i de länder där en majoritet av asylsökande kommer ifrån är skulle träda i kraft inom närmsta tre åren är inte realistiskt. Det är erkänt att det kan vara särskilt svårt för hbtq-personer att våga berätta om sin identitet och att det därmed kräver särskild kompetens hos berörda myndigheter för att hantera hbtq-ärenden. Det är därför paradoxalt att förvänta sig att hbtq-personer ska våga berätta om sin identitet när det enda skydd som erbjuds är tillfälligt.

Rätten till familjeåterförening måste omarbetas och inkludera fler. Idag är den direkt diskriminerande mot hbtq-personer och ställer krav som är omöjliga att som hbtq-person att uppfylla. T.ex. krav på att ha levt som sambo med sin partner, detta till trots att det i många länder som hbtq-personer söker

asyl gentemot är direkt kriminellt och kan medföra livshotande konsekvenser om en lever i samkönade relationer.

Det nya lagförslaget bibehåller tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel och det förstnämnda problemet som EF ser konsekvenserna av varje dag åtgärdas därmed inte i och med förslaget. Vilka personer som ska inkluderas i personer med rätt till familjeanknytning utvidgas inte heller i det nya lagförslaget varför inte heller den andra negativa konsekvens av lagen som EF kan vittna om avhjälps genom lagförslaget. EF anser därför att lagförslaget inte ska antas.

### Exploatering

En oroväckande konsekvens av den tillfälliga lagen är ökningen av exploateringen av unga nyanlända och ensamkommande. Den tillfälliga lagen har verkat repressivt mot individens rätt till asyl och antalet avslag har ökat. Asylprocesser karakteriseras fortfarande av långa väntetider. Frekventa ålderssuppskrivningar har även medfört att ett stort antal ensamkommande på en dag blivit av med boende, god man och socialsekreterare. Som en konsekvens av ovanstående ser vi på EF att hemlösheten drastiskt ökat bland de unga skyddsökande personer vi möter och att många tvingas överleva på existensminimum ekonomiskt. Avsaknaden av omsorgsfulla vuxna, skydds nät och en ohållbar ekonomisk situation och hemlöshet har gjort ensamkommande och unga nyanlända till ännu lättare offer för exploatering. Vi ser även hur många utnyttjas av kriminella gäng och på grund av deras akuta behov som boende och pengar för att överleva.

Vi på EF kan vittna om en ökning av antalet ungdomar som på grund av ovanstående anledningar tvingats till sex mot ersättning för att överleva, ett fenomen som internationellt kallas "survival sex" och länge varit ett problem just rörande unga migranter. Detta oroväckande och akuta problem har som en konsekvens av den tillfälliga lagen nu blivit högaktuellt inom svenska gränser. Det nya lagförslaget åtgärdar inte detta allvarliga problem och rättfärdigar inte heller att dessa allvarliga konsekvenser får fortlöpa. EF menar att förslaget av denna anledning inte ska antas.

### Jämställdhetsperspektiv

Åtstramningarna på rätten till familjeåterförening drabbar i första hand särskilt utsatta grupper som kvinnor och barn. Vi ser internationellt en ökning av antalet kvinnor och barn som ger sig ut på flykt. Under 2018 i Sverige var 40% av de som registrerade asylansökan kvinnor och av de ensamkommande 26% flickor. Jämför vi med 2015 innan den tillfälliga lagen var 29% av som registrerat asylansökan kvinnor och 8% av de ensamkommande flickor (enl. siffror från Migrationsverket). Det är inte en positiv utveckling att fler kvinnor och flickor tvingas ut på flykt, det är en konsekvens av

familjeåterföreningens åtstramningar och medför livsfara för dessa kvinnor och barn. Familjeåterförening är, förutom FN:s kvotflyktningssystem, det enda säkra sättet att fly på. EF möter många av dessa kvinnor och barn vars familjer har splittrats och ser allvarligt på det lidande dessa tvingas utstå.

Bostads- och försörjningskraven för familjeåterförening är problematiska. Det är krav som är väldigt svårt att leva upp till utifrån situationen på arbets- och bostadsmarknaden, dessutom svårare för nyanlända och särskilt nyanlända kvinnor. Svenska Röda Korset lyfter i sin rapport *Humanitära konsekvenser av den tillfälliga utlänningslagen* (2018) just att bostads- och försörjningskraven riskerar att drabba kvinnor i högre utsträckning än män eftersom kvinnor statistiskt sett har en längre etablerings-tid på arbetsmarknaden samt en lägre sysselsättningsgrad än män.

Detta allvarliga problem borde vara ett av de överväganden som regeringen beaktar vid utformandet av en ny tillfällig lag men av lagförslaget framgår att dessa problem inte åtgärdas. Regeringen lyfter inte heller fram något som rättfärdigar en förlängning av den negativa effekt den tillfälliga lagen har ur ett jämställdhetsperspektiv. Därför bör förslaget inte antas.

### Etablering

En grundförutsättning för en god etablering är en trygg framtid. Med tillfälliga uppehållstillstånd blir det en omöjlighet då ens vardag istället kantas av ovisshet och otrygghet. De personer vi möter kom hit som skyddssökande och med framtidshopp och drömmar. Vi har sen den tillfälliga lagen infördes sett hur dessa systematiskt krossats samtidigt som den psykiska ohälsan ökar. En studie som gjorts i primärvården i Uppsala, där 76 procent av de ensamkommande barnen mellan 9–18 år testades positivt för posttraumatiskt stressyndrom, PTSD. Trots de svåra förutsättningar ensamkommande och unga nyanlända lever med ser vi hur samma grupp kämpar för sin etablering och för att klara av studier. Vi möter ungdomar i hemlöshet, som övernattar på värmestugor, sover i parker, flyttar runt bland kompisar eller sover på centralstationer och trots detta försöker klara av sina studier.

Lagförslaget motiverar arbete med etablering som en anledning till att förlänga den tillfälliga lagen. Det enskilt mest avgörande beslut som skulle främja etablering är att inte förlänga den tillfälliga lagen. Eftersom att lagförslaget inte innehåller en sådan förändring av den tillfälliga lagen bör lagförslaget inte antas. EF vill i detta sammanhang även lyfta fram att alternativet med en amnesti diskuteras på riksdagspolitisknivå och är ett alternativ regeringen borde beakta. Detta skulle enligt EF bidra positivt till den etablering som regeringen säger sig eftersträva.

### Barnrättsperspektiv

Samtliga av ovanstående allvarliga problem som den tillfälliga lagen medfört för den grupp personer EF möter dagligen avser barn. Barn vi möter drabbas av psykisk ohälsa enligt ovanstående redogörelse och bland de barn vi möter finns hbtq-personer som drabbas av den tillfälliga lagen på det sätt som vi redogjort för ovan. Dessutom, liksom vi lyft i ovan, är exploatering av underåriga ett reellt och akut problem i Sverige idag vilket är en konsekvens av den tillfälliga lagen. Slutligen avseende de negativa effekter på jämställdhet som den tillfälliga lagen medfört rör detta i högsta grad barn och de begränsande effekter på möjligheter att etablera sig som tillfälliga uppehållstillstånd medför påverkar självklart de barn vi möter.

EF ställer sig därför, liksom andra organisationer i civilsamhället, mycket kritiska till en förlängning utan att det gjorts en grundlig uppföljning om lagens konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv – något som utlovats redan i propositionen till den ursprungliga tillfälliga lagen. Det är problematiskt att regering uppger i lagrådsremissen att den har för avsikt att ”fortsatt noga följa konsekvenserna för den tillfälliga lagstiftningen, särskilt vad gäller barn och ur ett barnrättsperspektiv” eftersom att någon uppföljning inte ens har gjorts till att börja med. Innan en grundlig utredning av den tillfälliga lagens konsekvenser på barn har gjorts och kan tas i beaktande bör en förlängning över huvud taget inte kunna träda i kraft. Framförallt med hänsyn till det antal barn som har påverkats – och fortsätter påverkas – av lagstiftningen. Sedan år 2015 har totalt 96 129 barn sökt asyl i Sverige, varav 39 848 av dessa är ensamkommande (enl. siffror från Migrationsverket). På grund av detta anser EF att förslaget inte bör antas.





Omid Mahmoudi  
Verksamhetsansvarig  
Ensamkommandes Förbund



Mikaela Berg  
Verksamhetsansvarig  
Ensamkommandes Förbund

Kontaktperson:

Mira Björkegren

Projektledare

073 262 69 31 / [mira.bjorkegren@ensamkommandesforbund.se](mailto:mira.bjorkegren@ensamkommandesforbund.se)