

Ju2016/0130/L7

Regeringskansliet
Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm den 7 mars 2016

Yttrande över utkastet till lagrådsremiss: Begränsningar av möjligheten att få
uppehållstillstånd i Sverige

Amnesty International avstyrker förslaget i sin helhet.

Under de senaste månaderna har regeringen infört en rad åtgärder med syfte att minska antalet asylansökningar i Sverige. Ingen av åtgärderna har föregåtts av någon konsekvensanalys.

Amnesty International delar inte regeringens bedömning av den aktuella situationen och anser att de åtgärder som nu föreslås inte står i proportion till problemen.

Regeringens ambition med åtgärderna, att medlemsländer som tidigare inte agerat i enlighet med sina åtaganden i det gemensamma europeiska asylsystemet i och med regeringens åtgärder nu skulle börja göra det, har inte infriats. Tvärtom har situationen för människor på flykt som befinner sig vid EU:s gränser eller inne i unionen, drastiskt förvärrats.

Däremot kan konstateras att antalet asylansökningar i Sverige har minskat dramatiskt.

Förslaget till lagrådsremiss innebär en helt ny syn på utlänningsrätten i Sverige. Sedan lång tid etablerade principer skulle inte längre komma att gälla. En sådan princip är att permanent uppehållstillstånd ska beviljas för personer vars behov av skydd inte kan anses tillfälligt. Att hålla samman kärnfamiljen som en grundläggande tanke i utlänningsrätten är en annan.

Frågan om permanenta uppehållstillstånd har diskuterats i flera utredningar under årens lopp (se exempelvis prop.1983/84:144) och har varit regel i Sverige under ett stort antal år. Det svenska systemet och däribland skola och arbetsmarknad är således anpassat efter detta. Konsekvenserna av en förändring till tillfälliga uppehållstillstånd är därför också i delar inte överskådliga.

Principen om rätten till familjeåterförening för personer som är i behov av skydd har varit grundläggande i Sverige. Även där skulle konsekvenserna av att genomföra de mycket drastiska förändringar och försämringar som nu föreslås, bli förödande. Det kan konstateras att förslaget inte heller här innehåller några konsekvensanalyser, vilket i sig är anmärkningsvärt.

För såväl den enskilda individen som för det svenska samhället skulle den tillfälliga lagen komma att få mycket stora negativa konsekvenser.

- Tidsbegränsade uppehållstillstånd som enligt lagförslaget ska gälla för alla som söker asyl i Sverige och som anses vara i behov av skydd leder enbart till negativa konsekvenser. Människor tvingas fortsätta att leva i oro över sin framtid och var man ska leva sitt liv. Incitamentet för att försöka fokusera på att lära sig ett nytt språk, lära sig det nya samhället, fortsätta med sina studier eller validera en redan genomförd utbildning, kort sagt att etablera sig i Sverige, kommer att vara mycket små. Det kommer att, utöver för den enskilde, innebära svårigheter för bland andra Arbetsförmedlingen och skolor.

Om ett, två eller tre år kommer de personer som enligt förslaget nu ska beviljas tillfälliga uppehållstillstånd fortfarande att vara i behov av skydd. De kommer att söka på nytt, Migrationsverket kommer att göra en förnyad prövning och nya tillstånd beviljas.

- De människor som söker asyl i Sverige och beviljas skydd kommer i hög utsträckning från Syrien, Irak, Afghanistan, Somalia och Eritrea, länder i vilka konflikterna och den politiska situationen är långvariga och komplexa. Sannolikheten att dessa länder inom något eller några år inte längre skulle befinna sig i väpnad konflikt eller ha en repressiv regim är minimal, liksom att något av dessa länder inom några år skulle vara en rättsstat.

-Migrationsverket kommer få ett stort extra arbete med att ompröva tillfälliga uppehållstillstånd och med att hitta system för att snabbt och rättssäkert implementera en ny lag.

- För en människa som flyr krig och som ofta beviljas skydd som så kallad alternativ skyddsbehövande, ska det enligt regeringens förslag inte finnas en rätt till familjeåterförening. Detta gäller bland andra majoriteten av sökande från Syrien. Konsekvenserna skulle bli oerhörda för både de människor som har lyckats fly hit, och för de anhöriga som finns kvar i farliga och hotfulla situationer. Oron för nära och kära kommer att finnas som ett raster och försvårar en integration. De som kommer att drabbas allra mest av svårigheten till familjeåterförening och av tillfälliga uppehållstillstånd är barnen.

- För en person som lider av trauma på grund av övergrepp och krigsupplevelser går det ibland inte ens att genomföra den behandling som behövs på grund av att oron överskuggar allt annat. Det gäller både oron vid tillfälliga uppehållstillstånd och när möjligheten till familjeåterförening inte finns.

Det finns flera åtgärder i förslaget men bara av dessa som vi nu räknat upp kan vi konstatera att konsekvenserna av ett genomförande är så pass allvarliga att det inte bör ske.

Amnesty International är mycket oroad över utvecklingen. Att införa åtgärder som innebär att Sverige lägger sig på den absoluta miniminivån i vad som är tillåtet i EU-rätten skulle få mycket stora konsekvenser inte bara för människor på flykt på väg till Sverige, utan i hela EU.

Förslaget är i sin helhet kontraproduktivt och skulle komma att leda till mycket stort mänskligt lidande, stora kostnader för samhället däribland myndigheter som Migrationsverket, migrationsdomstolarna samt skolan och vården. En etablering i samhället i stort och på arbetsmarknaden försvåras, och omöjliggörs helt i vissa fall.

Permanent uppehållstillstånd om utlänningen kan försörja sig

Den enda möjligheten för de allra flesta (förutom de som beviljas flyktingstatusförklaring och vars anhöriga har möjlighet att söka inom tre månader samt ensamkommande barn) är att hitta ett arbete som man kan försörja såväl sig själv som familjen på, och en bostad som är tillräckligt stor.

Med tanke den osäkra och inte sällan farliga situationen som familjemedlemmar befinner sig i, ser vi att personer med utbildning inte skulle göra några försök att validera dessa eller söka arbete inom sina professioner och att lära sig det svenska språket, utan istället så fort som möjligt hitta ett arbete vilket som helst, för att kunna få hit sin familj.

Amnesty fruktar att försörjningskravet och kravet på en bostad av tillräcklig storlek och standard kommer att leda till ett utnyttjande av skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd på både arbetsmarknaden och bostadsmarknaden. Detta även med de kontroller som syftar till att upptäcka missbruk av reglerna som, enligt förslaget, Migrationsverket ska ansvara för.

Familjeåterförening

Att särskilja en sådan avgörande och viktig rättighet som familjeåterförening, som ju också är och alltid har varit en grundläggande tanke i den svenska utlänningsrätten, och göra den beroende av huruvida en person står till arbetsmarknadens förfogande, vilket det i realiteten skulle bli fråga om, är i sig diskriminerande. Som nämnts ovan, utesluts också personer som av olika skäl inte är intressanta på arbetsmarknaden.

Personer som är skyddsbehövande kan komma att känna sig tvingade att återvända tillbaka till den situation han eller hon har flytt när familjemedlemmar finns kvar och inte ges möjlighet att förena sig här i Sverige.

Konsekvenserna av att försvåra och i stor utsträckning utesluta möjligheten till familjeåterförening skulle komma att vara mycket allvarliga och icke önskvärda.

Vissa kommer att finna arbete och bostad och klara av att försörja sina anhöriga som då kan få tillstånd att komma till Sverige. För dem som inte står till arbetsmarknadens förfogande finns ingen väg öppen för återförening av familjemedlemmar. Det kan leda till fler kvinnor och barn på flykt, som på farliga vägar försöker ta sig till anhöriga i Sverige.

Amnesty International vill särskilt understryka allvaret i detta eftersom vi det att även förekommer att kvinnor på flykt utsätts för sexuella trakasserier och sexuella övergrepp av bland andra smugglare. Det förekommer också att kvinnor som inte har tillräckligt med pengar för att betala smugglare föreslås fortsatt resa i utbyte med sexuella tjänster.

Så som lagen är utformad försätter den personer som lider av trauma, tortyröverlevare och sjuka och andra som är ointressanta för arbetsmarknaden i ett läge som helt och hållet omöjliggör familjeåterförening, på grund av försörjningskravet. Detta är inte rimligt. Konsekvenserna för de anhöriga som inte befinner sig i Sverige är att familjeåterförening i de allra flesta fall omöjliggörs.

För dem som beviljas en flyktingstatusförklaring, är de tre månader inom vilka en familjeåterförening måste initieras för att inte ett försörjningskrav ska påföras, alldeles för snävt tilltaget. Vi vet att många familjemedlemmar är separerade utan att ha vetskap om varandras uppehållsorter/ länder. I vissa fall vet man inte ens om de anhöriga finns i livet. Utöver finns det en mängd praktiska problem som har att göra med möjligheten att lämna in en ansökan. Konsekvensen kommer att bli att många av de (i Sverige förhållandevis få) personer som beviljas en flyktingstatusförklaring i realiteten kommer att omfattas av försörjningskravet.

Förslaget slår undan benen på en av huvudprinciperna i utlänningsrätten; att hålla samman kärnfamiljen.

Amnesty International är av uppfattningen att förslaget här står i strid med andemeningen och principen om barnets bästa i artikel 3 i Barnkonventionen samt artikel 9 och 10 som särskilt specificerar rätten till familjeåterförening. Vi finner det mycket märkligt att regeringen som också har deklarerat att se över hur Barnkonventionen kan inkorporeras i svensk lag samtidigt föreslår en tillfällig lag som kommer att slå enormt hårt mot just barn.

Den psykosociala hälsan och traumabehandling

Många av dem som beviljas skydd i Sverige har genomlevt och erfarit krig, väpnad konflikt, förföljelse, tortyr och repressiva regimer. Alla har flytt och tvingats lämna sitt land och sin vardag. Många är traumatiserade.

Ett tillfälligt uppehållstillstånd innebär att behandling inte alltid är möjligt. För att vara mottaglig för behandling behöver man uppleva trygghet och befinna sig i en säker och förutsebar situation. Med ett tillfälligt uppehållstillstånd känner sig många inte trygga och ovissheten om vad som kommer att hända i framtiden lägger sig som ett raster över existensen och vardagen.

Rimlighet och proportionalitet

Utredningen konstaterar att enligt förarbeten och fast praxis beviljas kvotflyktingar permanent uppehållstillstånd. Utredningen säger vidare: " Det vore inte rimligt att nu ändra på detta och bevilja kvotflyktingar tidsbegränsade uppehållstillstånd."

I detta instämmer Amnesty International. Vi vill dock samtidigt påpeka att enligt samma förarbeten och fast praxis, också personer som söker asyl i Sverige och befinner sig i behov av skydd, beviljas permanent uppehållstillstånd.

Amnesty International är av uppfattningen att det inte vore rimligt att nu ändra på det som uttalats i förarbeten och fast praxis och anser att såväl kvotflyktingar som personer som söker asyl i Sverige och anses vara i behov av skydd, som huvudregel ska beviljas permanent uppehållstillstånd.

Proportionalitetsprincipen innebär att en myndighet inte får göra mer ingripande åtgärder än nödvändigt för att uppnå förväntat resultat. Även om principen inte direkt tar sikte på lagstiftningsåtgärder är den, i och med sin starka Europarättsliga ställning, värd att nämnas i detta sammanhang.

Regeringen menar att förslaget har till syfte att minska antalet asylsökande i Sverige samt att få övriga EU-stater att ta ett större ansvar vad gäller mottagandet av flyktingar. Att lagstiftningsförslaget knappast kommer att få önskad effekt vad gäller övriga medlemsstaters ansvarstagande behöver knappast någon ytterligare motivering. Vad så gäller att minska antalet asylsökande i Sverige kan konstateras att efter införandet av ID-kontroller har antalet asylsökande kraftigt minskat. Att antalet ska minskas ytterligare kan inte vara nödvändigt och knappast ens önskvärt för regeringen som ju öppet värnar asylrätten, mänskliga rättigheter och att individens rättigheter ska vara i fokus.

Sverige och den restriktiva tolkningen av flyktningbegreppet

Sverige tillämpar en restriktiv tolkning av FN:s Flyktingkonvention. Detta är inte nytt men skulle komma att få nya och allvarliga konsekvenser i förhållande till möjligheten till familjeåterförening. Det är mycket stora skillnader i bedömning av exempelvis hur många asylsökande från Syrien som bedöms vara flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande i olika EU länder. Sverige beviljar exempelvis långt färre flyktingstatusförklaringar till asylsökande från Syrien än Storbritannien (84% 2015), Tyskland (97%) och Nederländerna (50%). I Sverige var motsvarande siffra 10%.

EU

Amnesty International har följt och deltagit i utvecklingen av det EU-gemensamma arbetet vad gäller flykting- och migration sedan dess start. Vi har följt förhandlingarna kring Schengenregelverket, Dublinförordningen och de olika direktiven, det som idag kallas det gemensamma europeiska asylsystemet (Common European Asylum System, CEAS).

Vi har, tillsammans med många andra organisationer kritiserat den synnerligen låga nivå som EU-länderna gemensamt har kommit överens om ska vara den så kallade miniminivån i det gemensamma europeiska asylsystemet. I flera rapporter och brev dokumenterar Amnesty International de stora bristerna i det gemensamma europeiska asylsystemet för människor på flykt. Vi har dokumenterat vad avsaknaden av legala vägar för att ta sig till skydd i realiteten får för konsekvenser för redan drabbade människor och vi har kritiserat såväl EU som institution men och de medlemsländer som inte agerar i enlighet med de förpliktelser som de själva har kommit överens om ska gälla.

Således delar vi regeringens kritik mot de medlemsländer som inte tar sitt ansvar. Men vi delar inte dess syn på hur detta ska åtgärdas.

Det är oerhört tydligt att andra medlemsländer inte har tagit åt sig av regeringens åtgärder på det sätt som regeringen hade önskat. Tvärtom har det svenska agerandet sannolikt ytterligare bidragit till att den allvarliga situationen som människor på flykt befinner sig i vid våra gränser och i EU har förvärrats.

Avslutande kommentarer

Några ord kopplade till Flyktingkonventionens tillkomst. För inte alltför länge sedan, och vid flera olika tillfällen, har Europa varit den "flyktingproducerande" världsdelen.

Att nu, när vi tillhör den förskonade delen av världen föreslå lagar som i all väsentligt leder till en urholkning av asylrätten är djupt oroande och väcker frågor om hur Sverige ser på mänskliga rättigheter i de stunder människor i högre utsträckning tvingas på flykt mot Europa istället för andra håll.

Om de nu föreslagna åtgärderna blir lag kommer det att leda till ytterligare stort mänskligt lidande för människor som redan är drabbade av flyktingskap och som ofta har utsatts för våld och övergrepp-i hemlandet eller på flykten. Dessutom riskerar lagen att, i en förlängning, och i kombination med andra EU-gemensamma åtgärder, leda till att Sverige bryter mot sina flyktingrättsliga och folkrättsliga förpliktelser.

Om vi tar flyktingrätten och respekten för individen liksom Sveriges internationella förpliktelser ur ett människorättsperspektiv på allvar, kan detta förslag inte genomföras.

I vissa delar balanserar man nu till och med på gränsen till vad som är juridiskt möjligt.

Anna Lindenfors
Generalsekreterare
Amnesty International
Svenska sektionen

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