

Positionspapper - Sveriges och EU:s flyktingpolitik CONCORD Sveriges expertgrupp för migrations- och flyktingpolitik

Regeringens proposition¹ om nya regler i flyktingmottagandet innebär allvarliga försämringar av nuvarande asyllagstiftning. I remissyttranden har flera av CONCORD Sveriges medlemsorganisationer påtalat att förslagen till nya regler bryter mot internationella konventioner, exempelvis barnkonventionen, och mot EU:s familjeåterföreningsdirektiv. CONCORD Sveriges expertgrupp för migrations- och flyktingpolitiken ser också att såväl EU:s som Sveriges nya migrations- och flyktingpolitik riskerar att undergräva de åtaganden som gjorts i den svenska politiken för global utveckling (PGU) och EU:s motsvarighet Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD). Politiken är inte heller förenlig med åtagandena i Agenda 2030 om en hållbar och inkluderande global utveckling som bland annat ska säkerställa respekt för mänskliga rättigheter och human behandling av migranter och flyktingar, och med Sveriges ambition att bedriva en feministisk utrikespolitik eftersom flera av de föreslagna begränsningarna, framförallt i rätten till familjeåterförening, slår särskilt hårt mot kvinnor.

Vi anser att Sverige måste leva upp till sina åtaganden och säkerställa en ansvarsfull och human migrations- och flyktingpolitik. Därför bör Sverige inom EU:

- **Arbeta för att EU:s medlemsländer tar gemensamt ansvar för människor på flykt och för fler trygga och lagliga vägar till Europa och Sverige;**
- **Arbeta för att utöka antalet kvotflyktingar till EU och Sverige samt utfärda humanitära visum för att kunna söka asyl i högre grad;**
- **Arbeta för att flyktingöverenskommelsen mellan EU och Turkiet hävs.**

Därutöver bör Sverige:

- **Dra tillbaka förslaget om att införa tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel;**
- **Dra tillbaka förslagen om åtstramade regler kring familjeåterförening och anhöriginvandring;**
- **Dra tillbaka förslaget som innebär att kategorin övriga skyddsbehövande inte längre har rätt till uppehållstillstånd;**
- **Dra tillbaka förslaget om begränsningen av synnerligen och särskilt ömmande omständigheter;**
- **Återkalla förordningen om ID-kontroller vid Sveriges gränser och ge människor på flykt, oberoende av ID-handlingar, möjlighet att söka skydd i Sverige.**

Bristen på lagliga vägar för att söka asyl i EU och Sverige

Just nu befinner sig cirka 60 miljoner människor på flykt från förtryck, förföljelse, väpnade konflikter och sexuellt och genusbaserat våld världen över². Enligt internationella konventioner, inklusive FN:s flyktingkonvention från 1951 och efterföljande protokoll, har alla människor rätt att söka asyl och få sina asylskäl prövade för att få möjlighet till skydd i ett annat land. Dessa internationella överenskommelser återfinns även i EU:s grundfördrag, Lissabonfördraget, samt i flera EU-direktiv. Trots det begränsar både EU och Sverige, genom visumkrav, möjligheterna för människor på flykt att söka asyl i

¹ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2016/04/prop.-201516174/>

² Mid year trends, 2015. UNHCR, June 2015

Europa. Dessa människor tvingas istället ta sig hit genom att betala stora summor och riskera sina liv i händerna på människosmugglare. Under 2015 gjorde över 1 miljon människor den riskfyllda resan över Medelhavet för att söka skydd i Europa. Av dessa miste 3 605 livet³.

Bristen på lagliga vägar in i EU och Sverige gör att kvinnor och barn ofta blir kvar i konflikttrubbade områden eller andra osäkra situationer. Eftersom flykten anses för riskabel eller är omöjlig att bekosta för hela familjen, åker män ofta i förväg i hopp om att senare kunna återförenas med sin familj genom familjeåterförening. Det är inte ovanligt att kvinnor som lämnas kvar tvingas in i prostitution för sin egen och sina barns överlevnad, eller att flickor tvingas in i barnäktenskap på grund av brist på skydd och resurser. De kvinnor och barn som ändå ger sig ut på flyktvägen löper stor risk att utsättas för fysiska övergrepp, inklusive sexuellt våld, trafficking och andra människorättskränkningar och faror. Vid årsskiftet 2015-2016 rapporterade kvinnorättsorganisationer och humanitära organisationer om total straffrihet för genusbaserat och sexuellt våld mot kvinnor på flykt, och att kvinnor inte längre vågar rapportera sexuella övergrepp på grund av risken för att fastna hos myndigheter på fel sida av gränsen⁴. Personer med funktionsnedsättning, eller äldre personer som inte anses tillräckligt starka för att klara flykten, blir även de ofta kvar i konfliktområden eller flyktingläger i närområdet utan säker tillgång till mat, mediciner eller sjukvård.

Med nuvarande system finns det ytterst få lagliga vägar till Europa. En av dessa få är familjeåterförening, att bli vidarebosatt som kvotflykting genom UNHCR en annan. Ytterligare en möjlighet är humanitärt visum, men denna möjlighet har endast utnyttjats i ett fåtal fall av några enstaka EU-länder.

Överenskommelsen mellan EU och Turkiet

EU:s enda gemensamma försök att öka möjligheterna för asylsökande att ta sig till Europa på lagliga vägar är löftet att ta emot 22 504 kvotflyktingar under 2015 och 2016, samt ytterligare 54 000 syriska flyktingar genom överenskommelsen med Turkiet som trädde i kraft den 1 april 2016⁵. Överenskommelsen har dock blivit hårt kritiserad av såväl FN som en rad framträdande humanitära aktörer. Den mest kontroversiella delen av överenskommelsen är den så kallade "en-för-en-principen". Den innebär att alla flyktingar som tar sig till Grekland från Turkiet ska skickas tillbaka till Turkiet, och för varje syrisk flykting som skickas tillbaka till Turkiet får en annan syrisk flykting komma till EU från ett flyktingläger i Turkiet. Överenskommelsen bygger på antagandet att Turkiet är ett säkert land för asylsökande, men enligt flera källor har Turkiet tvingat syriska asylsökande över gränsen tillbaka in i Syrien. I en rapport från Amnesty den 1 april 2016 skriver organisationen att det är högst troligt att Turkiet har tvingat tusentals syrier tillbaka in i Syrien under mars och februari 2016, inklusive ensamkommande barn och gravida kvinnor. Dessutom garanterar Turkiet endast skydd för syrier och inga andra nationaliteter, vilket innebär att flyktingar från exempelvis Afghanistan eller Irak inte garanteras skydd⁶.

Lagförslaget "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige"

I slutet av 2015 presenterade Sveriges regering en rad förslag på förändringar inom den svenska migrations- och flyktingpolitiken. Förslagen går ut på att svensk lagstiftning under de kommande tre

³ UNHCR

⁴ <http://nobelwomensinitiative.org/2015/11/nobel-peace-laureates-closing-borders-puts-women-children-at-great-risk/>

⁵ Commission Communication, 06.04.2016. TOWARDS A REFORM OF THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM AND ENHANCING LEGAL AVENUES TO EUROPE

European Commission Fact sheet on the EU-Turkey deal, 19 March 2016: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm

⁶ Amnesty International. 1 april, 2016. Turkey: Illegal mass returns of Syrian refugees expose fatal flaw in EU-Turkey deal.

Åren enbart ska leva upp till minimikraven enligt internationella konventioner och EU-rätten. De föreslagna åtgärderna, som bland annat inbegriper att tillfälliga uppehållstillstånd (istället för permanenta) blir huvudregel och att rätten till familjeåterförening begränsas avsevärt, ryms inom lagförslaget "Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige". Om lagförslaget godkänns av riksdagen kommer det att börja gälla den 20 juli 2016 och tre år framåt. Förslaget om ID-kontroller vid Sveriges gränser behandlades separat och började gälla redan den 4 januari 2016.

- **Tidsbegränsade uppehållstillstånd**

Enligt lagförslaget ska tidsbegränsade uppehållstillstånd bli huvudregeln för de tre kommande åren. Människor med flyktingstatus ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd på tre år medan uppehållstillståndet för de med alternativt skyddsbehov, den grupp som exempelvis de allra flesta syrier och andra nationaliteter som flyr väpnad konflikt tillhör, gäller i tretton månader. Tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär en stor osäkerhet inför framtiden och har en särskilt negativ inverkan på människor med traumatiska upplevelser, då otrygghet försvårar rehabilitering. Den säkerheten som ett permanent uppehållstillstånd ger har också visat sig bidra positivt till etablering och integrering i Sverige. För att kunna få ett permanent uppehållstillstånd och söka familjeåterförening måste personen ifråga visa upp att hen har en inkomst som det går att försörja sig och familjen på. Det innebär en betydande skärpning av försörjningskravet. Försörjningskravet försvårar särskilt möjligheten för äldre, sjuka samt ensamstående kvinnor med små barn att få permanent uppehållstillstånd under den treårsperiod som denna lag ska gälla.

- **Förlorad och begränsad rätt till uppehållstillstånd**

Kategorin övriga skyddsbehövande får inte rätt till uppehållstillstånd alls, enligt den nya lagen. Detta är den kategori som enligt RFSL:s uppskattning en tredjedel av alla hbtqi-personer som tidigare sökt asyl i Sverige har beviljats uppehållstillstånd genom, för att undgå förtryck och förföljelse på grund av sin sexuella läggning, könsidentitet och könsuttryck. Möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av synnerligen och särskilt ömmande omständigheter begränsas dessutom kraftigt i lagförslaget, trots att det endast är några få procent av alla asylsökande som får stanna på grund av ömmande omständigheter, varav de flesta är barn.

- **Minskade möjligheter till familjeåterförening och anhöriginvandring**

Förslaget innefattar även åtstramade regler kring familjeåterförening. Personer som faller under kategorin alternativt skyddsbehövande med tillfälliga uppehållstillstånd kommer enligt förslaget nekas rätt att ta hit sin familj. Under 2015 tillhörde 80 procent av alla flyktingar från Syrien denna kategori⁷. En person med flyktingstatus som har tillfälligt uppehållstillstånd har endast möjlighet att ta hit sin familj om denne anses ha goda förutsättningar att få permanent uppehållstillstånd. Bristen på trygga och lagliga sätt att ta sig till Europa gör det extra svårt för kvinnor. Pengarna räcker sällan till hela familjens flykt och ofta reser pappan i familjen i förväg i hopp om att sedan kunna återförenas med sin familj genom familjeåterförening. Detta har inneburit att kvinnor, barn och äldre personer ofta är beroende av möjlighet till familjeåterförening och anhöriginvandring för att kunna lämna konflikttrubbade områden eller andra osäkra situationer och få sina skyddsbehov tillgodosedda. Det nya lagförslaget innebär därför att många syriska kvinnor, barn och äldre som normalt sett hade fått en säker flyktväg till Sverige antingen blir kvar i konfliktens Syrien eller själva tvingas ge sig ut på flykt. Andelen kvinnor och

⁷ Beviljande av uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter, första och andra instans (Beslut av Migrationsverket och Migrationsdomstolarna). Förstagångstillstånd. 2015, den 1 januari 2016.

barn som nu försöker ta sig till Europa över Medelhavet har ökat från 27 procent i juni 2015 till 55 procent i januari 2016⁸. Hjälparbetare har även noterat en ökning av äldre i flyktinglägren i Grekland.

- **Lag och förordning kring identitetskontroller**

I december 2015 antog riksdagen regeringens lagförslag om möjligheten att införa obligatoriska ID-kontroller vid kollektiva färdmedel från andra Schengenländer. Sedan den 4 januari 2016 har regeringen genom en efterföljande förordning verkställt lagen. Enligt regeringen är lagens syfte att försvara sig mot det "allvarliga hot mot allmän ordning och inre säkerhet" som regeringen anser att det stora antalet asylsökande medför.

Detta innebär att asylsökande som saknar giltiga ID-handlingar fråntas rätten att söka asyl i Sverige eftersom de inte ens kan ta sig till landets gränser. Detta är en mycket långtgående begränsning av asylrätten som får allvarliga konsekvenser för den stora del asylsökande som saknar giltiga ID-handlingar. Ju längre konflikter pågår, desto svårare blir det för människor som flyr att ordna identitets-handlingar. Människor som flyr kan inte heller förväntas få med sig identitetshandlingar, och många blir av med sina identitetshandlingar under flykten. Rätten att söka asyl gäller oavsett om man har id-handlingar eller inte. Genevekonventionens artikel 31 förbjuder länder att straffa asylsökande som tar sig in i landet illegalt utan id-handlingar eller med falska id-handlingar under förutsättning att de söker asyl vid ankomsten. Att asylsökande kan sakna id-handlingar är ett välkänt problem och anledningen till att det finns en bevislättnad som gör att man inte alltid måste ha identitetsdokument för att få skydd i Sverige. Därför är det inte heller logiskt att kräva giltiga ID-handlingar vid inresande.

De nya reglerna om ID-kontroller och krav på giltiga identitetshandlingar för inresa i Sverige slår särskilt hårt mot kvinnor, då kvinnor i större utsträckning än män saknar sådana handlingar. Det beror delvis på diskriminerande normer som gör att kvinnor i många länder inte deltar i det offentliga samhället på lika villkor och i samma utsträckning som män. Dessutom finns det länder där kvinnor överhuvudtaget inte kan erhålla ID-handlingar utan tillstånd från sin man eller förmyndare. Om en kvinna är ogift, änka, lever i en samkönad relation eller om makarna är splittrade är det därmed inte möjligt att få tillgång till de ID-handlingar som Sveriges regler nu kräver.

Afrikagrupperna

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet

IM Individuell Människohjälp

KFUM Sverige

Kvinna till Kvinna

Män för Jämställdhet

Praktisk Solidaritet

PRO Global

RFSL

Svenska Freds- och skiljedomsföreningen

Sveriges kristna råd

Svenska kyrkans internationella arbete

Rädda Barnen

CONCORD Sveriges expertgrupp för migrations- och flyktingpolitik. Maj 2016.

⁸ Women Refugee Council. January 2016. No Safety for Refugee Women on European Route; Report from the Balkans.