

Till Justitiedepartementet
Rebecca Svad

Yttrande över EU-kommissionens förslag till skyddsgrundsförordning
Ärende Ju2016/05297/EMA

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, har den 31 augusti beretts tillfälle att lämna synpunkter och kommentarer över EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Allmänna synpunkter

I alla förslagen som kommit från EU-kommissionen på asylområdet de senaste månaderna framstår det som ett överordnat mål att förhindra ”sekundära förflyttningar” och ”asylshopping”, detta egentligen utan argumentering varför fri rörlighet är dåligt just för asylsökande eller invandrare som kommit som asylsökande.

Det förnedrande uttrycket asylshopping borde över huvud taget inte förekomma i EU-terminologin. Att försöka få skydd är inte en lättsam shopping. Om EU vill uppnå en god miniminivå i alla medlemsstater så är det utmärkt och kommer att leda till färre sekundära förflyttningar. Men det går inte att skapa en god nivå baklänges genom att stänga in skyddsbehövande människor i dåliga förhållanden.

Situationen skulle ha varit mycket värre i EU-ländernas asylsystem om asylsökande inte hade haft möjlighet att röra sig och åstadkomma en viss fördelning, något som inte EU-länderna själva klarat av. Om maxkvoter (150 % av jämn fördelning) ska införas så finns ännu mindre anledning att låsa in asylsökande i ankomstländer som konstant kommer att ligga ovanför kvoten. En möjlighet att nå ett

önskat land för asylansökan är en betydligt bättre förutsättning för familjeåterförening och integrering än den enorma tvångsapparat som kommer att behövas för att förflytta en stor majoritet av de sökande till länder de inte valt och där de i värsta fall inte är välkomna.

Vi vänder oss också emot att skyddsgrundsdirektivet omvandlas till förordning. Vi förstår ambitionen att nå en mer enhetlig nivå, då asylbedömningarna skilt sig radikalt åt. Men eftersom situationen förblivit sådan trots decenniernas försök att harmonisera, menar vi att skillnaderna istället riskerar att cementeras genom att reglerna slås fast - med sina olika tolkningar. Värsta scenariot är att de "villiga" länderna lojalt anpassar sin tolkning i restriktiv riktning, medan "ovilliga" länder ändå inte kommer att uppnå denna miniminivå.

Vi vill också påpeka att det är ett mycket drastiskt steg att göra asyldirektiven till förordningar, då det torde sätta en stor del av Utlänningslagen och gällande praxis ur spel, samtidigt som skrivningarna i förordningarna inte tillnärmelsevis har den detaljnivå som idag styr proceduren i Sverige. Många av formuleringarna i förslagen är synnerligen svårtolkade, och ibland drar preamble och olika artiklar åt olika håll. Vi kommer att ställas inför en oändlig mängd överväganden kring vilka regler som fortfarande gäller i Sverige och hur de nya ska tolkas.

På grund av bristande resurser har FARR inte haft möjlighet att detaljgranska och värdera varje artikel i de förslag vi getts tillfälle att yttra oss över. Följande synpunkter gör därför inte alls anspråk på fullständighet. Vi ser fram emot tillfällena att delta i kommande diskussioner under ärendets gång.

Synpunkter och kommentarer till enskilda artiklar

Artikel 5.3

Ett exempel på att det skulle vara mycket olyckligt att göra direktivet till en förordning är den regel om sur place-skäl som finns i nuvarande direktiv och skulle finnas kvar även i förordningen. Det står uttryckligen att en sökande vid efterföljande ansökan "normalt inte beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande om risken för förföljelse eller allvarlig skada grundar sig på omständigheter som sökanden genom eget beslut har skapat efter att ha lämnat ursprungslandet." Detta strider mot asyldrätten.

I svensk rätt finns en motsvarande regel men då handlar det om en bedömning att personen gjort något enbart för att få uppehållstillstånd och med undantag för situationen då förföljelse ändå riskeras.

När det gäller politiska flyktingar i klassisk bemärkelse är normalsituationen att personen genom eget beslut har varit politiskt aktiv. Det ska inte utesluta någon från skydd, oavsett om den politiska handlingen utförts i eller utanför hemlandet. Lägga märke till att den här paragrafen handlar om personer som faktiskt riskerar förföljelse eller allvarlig skada i hemlandet. Utvisning är och ska fortsätta vara förbjuden i det läget. Så länge skyddsgrundsdirektivet inte har varit förordning har Sverige kunnat upprätthålla den principen.

Även i förslaget till asylprocedurförordning uttrycks saken på liknande sätt som i den svenska Utlänningslagen, i artikel 33 p 2e. Sverige bör i förhandlingarna påpeka att artikeln om sur place-skäl i skyddsgrundsdirektivet bör omformuleras.

Artikel 8

Det är bra att EU:s asylbyrå förstärks om det innebär att landinformation kan framställas tillförlitligt och uppdateras snabbt. Men det är svårt att förstå varför rätten till skydd ska behöva ges en negativ baksida. Informationen blir aldrig fullständig, särskilt inte från de länder varifrån inte de stora mängderna asylsökande kommer. Ett exempel på en olycklig situation är om staterna skulle bli skyldiga att neka skydd efter en bedömning av asylbyrån av om det finns internt flyktalternativ. Denna bedömning är till sin natur beroende av personliga omständigheter, kan fluktuera snabbt och borde inte generaliseras.

Det är bra att bevisbördan ligger hos staten beträffande internflyktalternativ och vi välkomnar att det inte ska ställas krav på att personen kan bevisa att den redan sökt skydd i hemlandet. Vi välkomnar också att UNHCR:s bedömning tas in i detta vid sidan av asylbyrån men ställer oss oförstående till att dessa skulle vara den i stort sett de enda källorna.

Artikel 10.2

I förslagets artikel om skäl till förföljelse understryks - till skillnad från i artikel 5.3 - att en person inte ska tvingas bete sig diskret i hemlandet. Vi välkomnar denna formulering: "Vid bedömningen av om en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse kan den beslutande myndigheten inte rimligen förvänta sig att en sökande ska bete sig diskret eller iaktta återhållsamhet i fråga om vissa vanor, när sådant beteende eller sådana vanor är inneboende i hans eller hennes identitet, för att undvika risken för förföljelse i hans eller hennes ursprungsland."

Artikel 11.1a

Vi välkomnar att formuleringen om att den som "av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd vari han eller hon är medborgare" byts ut mot att personen "har frivilligt åter begagnat sig av skydd i det land där han eller hon är medborgare" i fråga om situationer då någon upphör att vara flykting. Den tidigare formuleringen har blivit alltmer problematisk i takt med att sökande utsätts för en stark press att försöka visa upp hemlandspass för att styrka sin identitet och därmed sina asylskäl, samtidigt som besök på ambassad kan ses som att personen begagnat sig av sitt lands skydd (trots att hen snarare utsätter sig för en viss fara).

Artiklarna 14, 20, 26, 30-33

Obligatorisk omprövning av flyktingstatus och alternativ status är destruktivt för alla parter, både stater och individer, inte minst barn. Detta gäller inte minst en obligatorisk åtföljande indragning av uppehållstillstånd, som vi inte ser någon förklaring till. Medlemsstaterna bör ha en politik för inkludering av alla invånare, inklusive integrering av invandrare men detta motverkas genom återkommande omprövning. Vi erinrar om att även rekordåret 2015 så låg antalet beviljade uppehållstillstånd till asylsökande i EU (ca 250.000) på ungefär 10 procent av antalet förstagångstillstånd till personer från icke EU-länder. Människor invandrar av alla möjliga skäl och en flykting är inte bara en flykting utan också en invånare som kan bidra till samhället. Det är svårt att förstå varför just personer som invandrat på flykt ska särbehandlas genom obligatorisk indragning av uppehållstillstånd. Många av dessa torde ha upplevelser bakom sig som gör en utvisning olämplig även om de inte längre uppställer de högt ställda kraven på skyddsbehov. Förfarandet drabbar även barn.

Samma invändning har vi gentemot de korta tillstånd som EU-kommissionen vill göra obligatoriska. Korta tillstånd är inte heller någon bra grund för rehabilitering av krigsskadade eller traumatiserade barn. I kombinationen med att deltagande i integrationsåtgärder kan göras obligatoriska eller försedda

med sanktioner för dem som uteblit, blir det mycket motstridiga signaler. Du ska inte tro att du får integreras här, men passa dig om du inte vill integreras!

Vi hänvisar här även

EU-kommissionen frångår nu den strävan som pågått att likställa flyktingstatus och alternativ status. Om en person inte kan återvända till hemlandet på grund av hot mot liv och lem så är behovet av skydd lika angeläget och viktigt att värna oavsett orsaken. Många aktörer, inklusive UNHCR, har strävat efter att modernisera flyktingpolitiken så att den ska omfatta dagens akuta flyktsituationer. Meningen med detta är inte att införa a- och b-kategorier med olika rättigheter utan tvärtom se till att alla som behöver skydd får det, oavsett orsak. Därför är det olyckligt att behålla särbehandlingen med extra korta tillstånd för alternativt skyddsbehövande.

Slutkommentar

EU-kommissionen har tidigare många gånger lagt fram förslag som skyddar asylrätten i vid bemärkelse. De dokument som så småningom har antagits har dock varit urvattnade efter många års förhandlingar, framför allt drivet av regeringarnas olika intressen. Vi ser med oro på att EU-kommissionen denna gång verkar ha haft utgångspunkten att reglera på en miniminivå. Det är stor risk att regeringar med lägre ambitioner trots detta kommer att "bjuda under" och slutreslutet bli ännu mer restriktivt. Det är mycket viktigt att länder med en ambition att stärka asylrätten står upp för detta och försöker se till så att asylsökande får en kraftfull möjlighet till skydd i EU-länderna fortsättningsvis.

När Sveriges riksdag antog den tillfälliga begränsningslagen och en rad andra åtgärder har det varit efter regeringens uttryckliga önskan att Sveriges asylregler ska ligga på en miniminivå. Samtidigt har regeringen varit helt överens med kritikerna om att många av åtgärderna drabbar både de asylsökande och samhället på ett olyckligt sätt. Rimligen bör därför Sverige nu strida för en högre miniminivå, så att dessa olyckliga konsekvenser kan undvikas istället för att permanentas.

På uppdrag av FARR:s styrelse

Sanna Vestin, ordförande