

Stockholm 7 oktober 2015

Flyktinggruppernas Riksråds (FARR) remissvar avseende genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet Ds 2015:37

Sammanfattande synpunkter

FARR ser positivt på flera av utredningens slutsatser om att inte tillämpa vissa bestämmelser i direktivet som skulle innebära försämringar av rättssäkerheten ur svenskt perspektiv.

FARR välkomnar även flera av de förbättringar av rättssäkerheten som föreslås i promemorian. Många förbättringar efterlever kritik som Sverige har fått från internationella organisationer och domstolar.

FARR:

- stödjer utredningens slutsats att ett beslut att avvisa ett ensamkommande barn med omedelbar verkställighet ska kunna verkställas tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet.
- tillstyrker förslaget om att inte införa möjligheten att skjuta upp prövningsförfarandet på grund av osäkra förhållanden i ursprungslandet som förväntas vara av tillfällig natur;
- menar att de särskilda förfarandegarantier för sårbara grupper som åsyftas i direktivet inte är tillräckligt uppfyllda genom gällande rätt utan bör införlivas i svensk lagstiftning;
- välkomnar att bestämmelsen av vad som ska utgöra grund för ny prövning, det som i direktivet anges som efterföljande ansökan, ska förtydligas så att ny bevisning kan utgöra grund för att pröva en ansökan på nytt;
- anser att de rättsäkerhetsgarantier som ska gälla vid en efterföljande ansökan inte bör tillämpas enbart vid en första efterföljande ansökan;
- anser att direktivets skrivelse om bevislättning vid åldersbestämning av ensamkommande barn ska läsas i ljuset av barnkonventionen och ges innebörden att om det *finns en möjlighet* att barnet är under 18 år ska hon eller han behandlas som ett barn;
- anser att om tidsfristerna för prövning av asylansökan överskrids skall det leda till att uppehållstillstånd beviljas om det inte finns synnerliga skäl däremot; samt
- framhåller att om bestämmelserna om tidsfrister ska få avsedd effekt måste Migrationsverket och domstolarna ges tillräckliga resurser.

FARRs synpunkter på promemorian Ds 2015:37

Sökande i behov av särskilda förfarandegarantier, 5.3.20

Bestämmelserna i det omarbetade asylprocedurdirektivet om sökande i behov av särskilda förfarandegarantier ska enligt promemorian anses vara uppfyllda genom gällande rätt.

FARR menar att det är tveksamt om det i enlighet med artikel 24.1 i direktivet rutinmässigt och skyndsamt görs en bedömning av om sökanden är i behov av särskilda förfarandegarantier.

Detta gäller i synnerhet förfarandet med att identifiera sökanden som varit utsatta för tortyr. Sverige har upprepade gånger kritiserats av internationella organ för bristande utredning gällande tortyrskador. Sverige har också dömts upprepade gånger i internationella domstolar för att bryta mot tortyrförbudet i beslut om utvisning trots starka indikationer på att personen i fråga varit utsatt för tortyr. Om grunden för beslutet är att sökanden inte gjort sannolikt att denne utsatts för tortyr borde detta vara en indikation på att en tortyrskadeutredning skulle ha gjorts. Se exempelvis Europadomstolen dom R.C. v Sweden, där bristande trovärdighet, trots läkarutlåtande, låg till grund för avslagsbeslutet hos Migrationsverket och Migrationsdomstolen. Europadomstolen konstaterade att Sverige borde ha utrett frågan om tortyr ytterligare och fälldes för att ha brutit mot artikel 3 i Europakonventionen.

Det finns stora brister i informationen till asylsökanden om hur tortyrskador ska dokumenteras, men det föreligger även brister i kunskapen hos läkare om hur ett sådant intyg ska utformas för att kunna användas i asylprocessen. Inom ramen för Migrationsverkets serviceskyldighet bör det specificeras för sökanden hur ett läkarintyg ska vara utformat. Ett förfarande där en asylsökande snabbt kan identifieras i fråga om eventuella tortyrskador måste säkerställas. Migrationsverket bör rimligen redan vid registrering eller i den inledande intervjun ställa en kontrollfråga till sökanden. Om det då framkommer att denne kan ha skador som är av vikt att dokumentera bör handläggaren ge information om var sökanden kan vända sig med instruktioner om hur ett läkarintyg ska utformas. Det ska ligga inom ramen för Migrationsverkets utredningsskyldighet att tillse att en tortyrskadeutredning kommer till stånd. Ett läkarintyg som pekar på möjliga tortyrskador ska föranleda att Migrationsverket utföra en kris- och traumautredning och bekostas av staten. Beslut i asylärendet ska inte fattas innan ett förväntat utlåtande har inlämnats. Stöd för detta härleds även ur artikel 18.1 i direktivet.

FARR menar även att identifiering av och särskilda förfarandegarantier för sårbara grupper generellt måste förbättras. Sådana förfarandegarantier bör lämpligen införas i utlänningsförordningen.

Läkarundersökning av ensamkommande barn, 5.3.21

I direktivets artikel 25.5 anges att medlemsstaterna får använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn. Enligt utlänningsförordningen ska Migrationsverket informera barnet om möjligheten att genomgå en sådan läkarundersökning. Resultatet av den medicinska ålderbedömningen är sedan ett av flera bevismedel för att fastställa barnets ålder i de fall det råder tvivel om sökandens underårighet. Förfarandet med medicinska åldersbedömningar har i Sverige varit föremål för stark kritik från flera håll, inte minst från barnläkare. En övertro på resultaten av sådana medicinska undersökningar, i synnerhet röntgenundersökningar, har påpekats. Det vetenskapliga spannet kan ofta skifta så mycket som flera år, men beslut ändå hänvisar till en ålder fastställd med decimaler.

FARR anser att bevislätnadsregeln måste förtydligas vid ålderbestämning av barn. I asylrätten gäller generellt regeln om *benefit of the doubt* eller tvivelmålets fördel. Av artikel 25.5 anges att medlemsstaterna får använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn i sådana fall där medlemsstaterna hyser tvivel beträffande sökandens ålder. *Om medlemsstaterna därefter fortfarande hyser tvivel när det gäller sökandens ålder ska de utgå ifrån att sökanden är underårig.* Det är alltså en synnerligen stark formulering om principen om *benefit of the doubt*.

Artikeln bör läsas i ljuset av barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté ger vägledning för hur förfarande vid åldersbestämning av ensamkommande barn ska ske. Åldersbedömningar ska inte endast ta i beaktande barnets fysiska utseende utan även deras psykologiska mognad. Utredningen måste ske med respekt för den fysiska integriteten hos barnet. Om det efter en sådan utredning föreligger en fortsatt osäkerhet ska barnet erhålla *benefit of doubt*, så att om det *finns en möjlighet* att barnet är under 18 år ska hon eller han behandlas som ett barn.¹

¹ Se UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, V. (a) 31. (i), <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html> [accessed 7 October 2015].

FARR anser att det är viktigt att det förs in en skrivning i lagtext som uttryckligen anger ett förfarande i enlighet med direktivet.

Efterföljande ansökan, 5.4.7

En efterföljande ansökan, vilket enligt utredaren motsvarar ny prövning enligt 12 kap 19 § Utlänningslagen, ska omfatta nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen.

Promemorian anger att detta bör förtydligas i utlänningslagen.

FARR anser att det i gällande praxis finns stora problem i bedömningen av vad som utgör nya omständigheter i verkställighetsärenden. Ny bevisning avvisas om det är kopplat till en omständighet som återopats tidigare. I praktiken innebär detta att Sverige i vissa fall bryter mot det absoluta förbudet om non-refoulement på grund av den snäva tolkning som görs av kravet på nya omständigheter.

Enligt direktivets artikel 40.2 och 40.3 ska nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen tas upp som en efterföljande ansökan om dessa kan ligga till grund för en bedömning av om sökanden ska beviljas skyddsstatus. Medlemsstaterna får också ange andra skäl till att gå vidare med en efterföljande ansökan. Denna formulering i direktivet öppnar för en betydligt vidare tolkning av vad en sökande kan lägga fram i en ansökan om verkställighetshinder och därmed beviljas ny prövning. Nya fakta eller utsagor avser att styrka sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd i enlighet med det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

Ny bevisning ska alltså enligt direktivet kunna ge sökanden möjlighet till en ny prövning, något som hittills inte varit tillgodosett enligt svensk lagstiftning. FARR välkomnar utredningens förslag i det avseendet.

FARR tillstyrker utredningens förslag om att det inte ska införas undantag från rätten att stanna kvar i medlemsstaten under prövningen i första instans av en efterföljande ansökan. FARR motsätter sig dock att rättssäkerhetsgarantierna beträffande tillgång till prövning och suspensiv verkan begränsas till en första efterföljande ansökan.

Tidsgränser för prövning, 5.4.1

I genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet ska enligt förslaget införas en regel om att ärenden gällande vissa uppehållstillstånd bör avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl får tiden förlängas med högst nio månader. Det anges även att sökanden i så fall bör få upplysning och förlängningen samt om skälen till förlängningen.

FARR stödjer utredningens slutsats att inte utnyttja möjligheten i direktivet att ytterligare förlänga tiden för prövning av en ansökan samtidigt som det finns skepsis om hur bestämmelsen om tidsgränser ska förändra något i praktiken. Det finns redan bestämmelser om tidsfrister vid handläggningstider för beslut som regelmässigt inte efterlevs.

FARR vill framhålla att för att få den önskade effekten med mer effektiv och ändamålsenlig prövning, så är det nödvändigt att Migrationsverket och Migrationsdomstolar tilldelas ökade resurser. Lagtexten bör förtydligas så att det framgår att om tidsfristen för prövning av asylansökan överskrids utöver lagstadgad möjlighet till förlängning skall det leda till att uppehållstillstånd beviljas, om det inte finns synnerliga skäl däremot.

För Flyktinggruppernas Riksråd, FARR

Sanna Vestin, ordförande

I detta ärende har FARRs styrelse beslutat. Mai Greitz har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Sanna Vestin deltagit.