

REMISSYTTRANDE

FARR – Flyktinggruppernas Riksråd

2015-12-15

Diarienummer: Ju2015/08225/L7

Promemorian Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716)

BAKGRUND

I sin promemoria Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716) föreslår regeringen att en utlänning ska kunna avvisas om hen har visering, eller är undantagen från kravet på visering, men inte har för avsikt att lämna landet efter viseringstidens utgång eller efter att den viseringsfria tiden har löpt ut. Bakgrunden till förslaget är att Migrationsöverdomstolen i två mål (UM 1546-13 och UM 2024-15 m.fl.) funnit att en utlänning som inte behöver en visering inte kan avvisas med stöd av 8 kap. 2 § 2 UtIL under den viseringsfria perioden. Flyktinggruppernas Riksråd (FARR) lämnar nedan sina synpunkter på lagförslaget. (Se även sammanfattning nedan)

PRINCIPIELL INSTÄLLNING

FARR ställer sig principiellt negativ till den föreslagna ändringen i utlänningslagen. Förslaget innebär att den som ansökt om asyl i Sverige, efter att den rest in i Sverige med ett visum eller som medborgare i ett land som åtnjuter viseringsfrihet, hamnar i en sämre situation än den som inte ansöker om asyl. Detta eftersom den kan tvingas lämna Sverige under tiden som beviljat visum eller viseringsfritt besök löper. Den som ansöker om asyl gör så för att undkomma ett hot eller risk för illabehandling. Hen befinner sig i en utsatt situation och nyttjar sin rätt enligt internationell rätt att söka skydd i en annan stat. För detta ska hen inte behandlas sämre än andra.

KONKRETA RISKER

När en asylansökan avslås meddelas ett beslut om avvisning eller utvisning (8 kap. 16 § UtlL). Avvisning av asylsökande kan ske om den asylsökande har vistats i Sverige i mindre än tre månader. Under de senaste åren har möjligheten till avvisning använts i omfattande skala i ärenden som fått en så kallad snabb prövning eller ärenden som klassats som uppenbart ogrundade ansökningar. I det första fallet genomgår sökanden en asylprocess som behandlas inom ett prioriterat "snabbspår" vid Migrationsverket, där handläggningen går snabbt i syfte att genomföra en hel asylprövning på någon månad så att avvisningsinstitutet ska kunna tillämpas. I vissa fall fattas beslut om avvisning direkt vid den muntliga asylutredningen utan att individuella skyddsbehov fullständigt utretts. I det andra fallet görs ingen asylprövning utan ärendet bedöms redan vid ansökan om asyl som ogrundat och avslås utan prövning. Handläggningen i bägge fallen medför att den asylsökande kan behöva göra sin ansökan utan hjälp av ett offentligt biträde och utan möjlighet att fullständigt få lägga fram sina individuella skyddsbehov. FARR anser att det finns en överhängande risk för att den föreslagna lagändringen skickar signaler om att effektiviteten ska betraktas som det centrala i asylprocessen, på ett sätt som kommer att innebära kränkningar av asylrätten.

RISKER UTIFRÅN DAGENS TILLÄMPNING

I vår verksamhet med stöd och rådgivning till flyktingar och papperslösa ser vi att handläggning genom "snabba avvisningar" (genom "snabbspår" alternativt "uppenbart ogrundad ansökan") har ökat de senaste åren och att de används i omfattande skala. Framförallt används de i fråga om asylsökande från Balkanländer, exempelvis Kosovo och Albanien. Sverige har inte formellt någon lagstiftning om säkra ursprungsländer, som tillåter myndigheterna att med automatik avvisa en asylansökan eller behandla den i förkortad procedur enbart på grund av att den sökande kommer från ett visst land. Det är tydligt av både lag och praxis att en individuell bedömning alltid skall göras. Migrationsverket tillämpar dock en bedömning av myndighetsskydd i ursprungsländerna med samma definition som "säkert land" enligt asylprocedurdirektivet. Detta får ett liknande resultat med en viss inbyggd risk att bedömningen i praktiken inte blir så individuell som lagstiftningen kräver.

Vi ser alltså i vår verksamhet att Migrationsverket de facto behandlar vissa länder som säkra, då asylsökande från dessa länder regelmässigt får sina ansökningar bedömda som uppenbart ogrundade eller endast förlänas en rudimentär process trots att de anför individuella skyddsbehov.

Utifrån FARRs samlade erfarenheter om tillämpningen av "snabbspår" och (sällan uppenbara) "ogrundade ansökningar" kan konstateras att asylsökande från Albanien och i viss mån från andra delar av Balkan är den grupp som kommer att drabbas hårdast av de risker för rättsförlust som lagförslaget medför. Denna grupp, särskilt albaner, får ofta en närmast summarisk asylprocess där Migrationsverket regelmässigt konstaterar att Albanien har vilja och förmåga att ge den sökande skydd, trots att mycket bevisning finns som motsäger detta. I välkänd landinformation, inklusive Migrationsverkets egen rapportering (se bl a Lifos 30453 och Lifos 35531), framgår att även om myndigheterna i Albanien har vilja att ge skydd, kan den som riskerar förföljelse från statliga aktörer inte påräkna sådant skydd. Vidare framgår att möjligheten till myndighetsskydd inte är generell och allmän; en individuell bedömning måste göras i varje enskilt fall. Sådant bedömning kräver en fullständig asylutredning samt för rättssäkerhetens skull ett kunnigt juridiskt biträde. Sorgligt nog är det vår erfarenhet att sökande från dessa länder ofta inte ges möjlighet till detta.

En ytterligare fråga som sammanhänger tätt med beslut om avvisning är möjligheten att vid sådant beslut meddela återreseförbud (UtlL 8 kap. 21-23 §§). Samtidigt med den olyckliga utveckling som beskrivs ovan har FARR sett en ökning av sådana förbud i samband med "snabba avvisningar" till Balkans länder. Utan en ingående redogörelse av dessa bestämmelser (och dess samband med tidsfrist för avresa m.m.) kan konstateras att i ett vidare perspektiv får dessa effekten att den som efter en snabb eller obefintlig asylprövning i Sverige får ett beslut om avvisning också får ett förbud att återvända under flera år. Då sådant beslut ofta meddelas personer som i annat fall hade haft möjligheten att återvända till Sverige som turister, besökare eller arbetskraft inom ramen för viseringsfri vistelse, utgör återreseförbud en inskränkning som kan betraktas som ett "straff" för att en viseringsfri person sökt skydd i Sverige. FARR ser det som önskvärt att regeringen verkar för att stävja denna tendens att begränsa

skyddssökande personers rätt att resa in i Sverige och EU, enär det är en stark begränsning av individens frihet och inskränkningen sker just med anledning av att personen nyttjat sin rätt att söka asyl.

Utöver de som sökt skydd i drabbar beslut om återreseförbud även dem som missförstått asylinstitutet och sökt asyl för kunna återförenas med sin familj, återuppta ett arbete eller liknande. Detta kan vara fullt legitima behov som ska kunna tillgodoses på andra sätt än genom asylansökan. Att i det läget rutinmässigt utfärda återreseförbud är direkt olämpligt eftersom det hindrar den sökande för att ansöka om uppehållstillstånd på legitim grund från hemlandet. Men så sker alltså i nuläget. Även i övrigt är den närmast rutinmässiga meddelandet av återreseförbud olyckligt då det handlar om näraliggande länder med stort utbyte med Sverige och då det i de flesta fall finns ett legitimt behov av besök på grund av släktband, studier, näringsverksamhet m.m.

Redan i dagens tillämpning av bestämmelserna om avvisning av asylansökningar riskerar alltså Migrationsverkets handläggning att asylsökandes skyddsbehov utreds ofullständigt eller inte alls, men kränkningar av asylrätten som följd. Lagstiftning som förenklar möjligheten att avvisa asylsökande genom bedömning i "snabbspår" eller efter klassificeringen "ogrundad ansökan" medför än större risker att människor med skyddsbehov inte får tillgodogöra sig sin rätt att söka asyl och få en rättssäker prövning av sitt skyddsbehov. Det tycks inte hjälpa att Migrationsöverdomstolen i flera mål (se bl a Mig 2006:07 och 2010:22) påpekat att uppenbarhetsrekvisitet innebär att ansökan måste kunna bedömas utan några ingående överväganden, samt att bedömningen måste ske utifrån det enskilda fallet och inte kan göras utifrån gruppstillhörighet. Att bedömning av möjligheterna att erhålla myndighetsskydd kräver ingående överväganden framgår av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande om myndighetsskydd. Migrationsverket fortsätter att tillämpa detta rekvisit på ett sätt som enligt FARR riskerar att kränka den internationella asylrätten och frångå rätten till en säker asylprövning som utgår från den harmoniserade asylpolitiken inom EU.

Under all omständigheter anser FARR det önskvärt att regeringen tydliggör för Migrationsverket att tillämpningen av bestämmelsen om avslag och avvisning vid "uppenbart oggrundade" ansökningar om asyl ska användas restriktivt och med

stor försiktighet. Om någon form av hot eller fara för personen föreligger, alternativt om den utsatts för någon form av skyddsgrundande behandling, ett begrepp som enligt UNCHR:s allmänna riktlinjer har en extensiv tolkning, måste den sökande erbjudas en fullständig asylutredning. Då är ansökan inte uppenbart ogrundad. Vilket land den sökande kommer från kan inte tillåtas ha en avgörande betydelse för om ansökan är uppenbart ogrundad, detta eftersom möjligheterna till myndighetsskydd måste bedömas utifrån de individuella förutsättningarna på ett sätt som omöjligt låter sig göras utan en fullständig utredning. FARR uppmanar därför regeringen att i förevarande lagstiftningsärendet och i övrigt göra tydligt för Migrationsverket att rekvisitet "uppenbart ogrundad" måste tillämpas restriktivt.

SAMMANFATTNING

Sammantaget ställer sig FARR negativt till lagförslaget utifrån ett asylrättsligt principiellt perspektiv och en överhängande risk för de effektivitets-signaler som förslaget innebär gentemot en asylprövning som redan riskerar att förbise asylsökandes skyddsbehov. Den som utnyttjar sin rätt att ansöka om asyl ska inte försättas i sämre situation än någon annan. Detta bör även gälla rätten att vistas i Sverige med visum eller under en viseringsfri period. I syfte att höja effektiviteten i asylprövningen ser FARR stora risker att vissa grupper av asylsökande får en handläggning som är mer rudimentär och inte uppfyller kraven på rättssäkerhet och en riktig prövning av individuella skyddsbehov. Den föreslagna lagändringen riskerar att sända signaler om att Migrationsverket tillämpning av svensk asylrätt med "snabba avvisningar" och slentrianmässiga återreseförbud accepteras av regeringen. FARR vänder sig mot denna utveckling då den hotar den individuella rätten till asyl och den europeiska avsikten om en rättssäker asylprövning.

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