

Remissvar på promemorian Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft

Publicerad lördag, 31 Maj 2003 20:00

Sammanfattning

Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR) avstyrker i nuläget förslaget att prövning av ny ansökan hos Utlänningsnämnden skall upphöra och ersättas med prövning hos Migrationsverket av verkställighetshinder, utökad med prövning av humanitära skäl.

FARR avstyrker i nuläget förslaget att det skall framgå av lagstiftningen när ett beslut om avvisning eller utvisning skall vara verkställt.

FARR avstyrker i nuläget förslaget att införa en möjlighet att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som inte upphört att gälla, om utlänningen återvänder till Sverige utan tillstånd.

FARR avstyrker i nuläget förslaget att en ansökan om uppehållstillstånd enligt stycket ovan handläggs som ett verkställighetsärende

Övergripande synpunkter

Promemorian tar upp snabbbehandling av slutfasen i en asylprocedur som sedan flera år är föremål för en genomgripande förändring bl a på grund av erkända brister beträffande förutsägbarhet, rättssäkerhet och tydlighet. (NIPU- utredningen SOU 1999:16; Verktällighet vid oklar identitet m.m. SOU 2003:25 ; Översyn av utlänningslagen, direktivnr 2003:28) FARR finner det därför högst olämpligt att göra genomgripande förändringar i denna del av proceduren innan genomgången av hela utlänningslagstiftningen och asylprocessen är klar. FARR är övertygad om att om besluten blir mer rättssäkra och proceduren i sin helhet reformerad kommer antalet nya ansökningar och därmed asylsökande som undanhåller sig verkställighetsbeslut att minska.

FARR anser att promemorian inte på ett godtagbart sätt lyckats förklara varför det skett en förskjutning av tyngdpunkten i asylprocessen mot ny ansökan. Påståendet att biträden medvetet underlåter att åberopa material i ett grundärende anser FARR generellt vara felaktigt; under alla omständigheter är detta inte den enda förklaringen eller ens en viktig förklaring till att det skett en förskjutning av tyngdpunkten i processen.

FARR vill som en mer näraliggande förklaring peka på att bristen på muntlighet kan ha påverkat förhållandena. De begränsade inslag av muntlighet som införs i samband med asylutredningar förmår inte rubba det faktum att processen sett till sin helhet är en skriftlig process.

Det är allmänt accepterat att den muntliga processformen är den processform som är bäst skickad att hantera svåra bevisvärderingsproblem. Tidiga processdualister som t ex advokaten och politikern Staaf, men också upphovsmannen till nya rättegångsbalken, Gärde, ansåg att den muntliga processformens överlägsenhet vid bevisvärdering var så stor att de båda var motståndare till att införa fri bevisvärdering innan den muntliga processformen etablerats i vårt land.

Asylrätten bjuder på utomordentligt svåra bevisvärderingsproblem, detta beroende på en mängd orsaker som inte kommer att analyseras här. Det räcker med att konstatera att bevisvärderingen i ett asylärende är väsentligt annorlunda och väsentligt mer komplicerad än i många andra förvaltningsärendetyper.

FARR:s uppfattning är därför att bristen på muntlighet utgör ett stort rättsosäkerhets- problem framförallt i

de ärenden där bevisvärderingen är avgörande. Även i de ärenden där rättstillämpningsfrågor står i centrum kan den skriftliga processen utgöra en begränsning då denna processform inte på ett tillräckligt bra sätt fångar upp alla skäl som en asylsökande kan åberopa.

FARR vill även peka på att asylprocessen är en inkvisitorisk process utan inslag av tvåpartsförfarande. Problemen med den inkvisitoriska processen behandlades ingående i samband med tillkomsten av Nya Rättegångsbalken. Enkelt uttryck kan problemen beskrivas som att en myndighet som är både utredande och beslutsfattande blir s a s partisk till sin egen fördel och tenderar att överskatta bevis som talar till en sökandes nackdel och underskatta bevis som talar till hans fördel. Se bl.a prop 1942:5 sid 277.

I ett processsystem med så stora brister är det ofrånkomligt att nya skäl kan komma fram, och att det kan komma fram i processen på ett sent stadium. Således är bristen på muntlighet och den därmed sammanhängande rättsosäkerheten en väsentligt viktigare förklaring till den tyngdpunktsförskjutning som skett i asylprocessen.

FARR har i tidigare sammanhang tillstyrkt att asylärenden flyttas till förvaltningsdomstolar med ett ökat inslag av muntlighet och med ett tydligt tvåpartsförfarande. FARR vill därför mot den nu tecknade bakgrunden framhålla det olyckliga i att genomföra en begränsad processreform som inskränker möjligheten till en ny ansökan och samtidigt höjer ribban för det som anses utgöra humanitära skäl. Denna fråga bör i stället behandlas inom ramen för eller sättas i samband med övriga planerad processreformer på asyrrättens område.

Alternativa åtgärder för att minska antalet nya ansökningar

1. Utöver ovanstående förslag till hur man kan minska antalet nya ansökningar vill FARR föreslå följande:

1. Saklig information ges av intresserade frivilliga organisationer till presumtiva asylsökanden i hemländerna på olika språk om asylreglerna i Sverige genom bl.a internet, samt genom samarbetsprojekt med frivilliga organisationer i ursprungsländerna. Sådan information kan också erbjudas invandrarföreningar m fl i Sverige, som kan vara viktiga informationskällor för sina landsmän om asylregler.

2. Informationsträffar och studiecirklar för relativt nyanlända asylsökanden i frivilliga organisationers regi (med möjlighet till samarbete med myndigheter och institutioner). Informationen bör ta upp bl a asyllagstiftningen, proceduren, aktuell praxis.

3. Behov av bra grundutbildning och fortbildning för offentliga biträden samt övriga som tar på sig rollen av ombud i asylärenden.

2. Införandet av ett rimligt återvändarstöd med uppföljning av vad som händer avvisade. Återvändarstödet kan även omfatta förberedande insatser här i Sverige.

3. Ökade insatser generellt såväl nationellt som internationellt i de f d kriszoner varifrån asylsökande flytt för att säkra respekten för mänskliga rättigheter samt skapa förutsättningar för ett säkert och värdigt återvändande.

Humanitära skäl

FARR oroar sig starkt för förslaget att ersätta prövningen i 2 kap 5 b p 2, som handlar om bifall på humanitära grunder 'om det annars skulle strida mot humanitetens krav' med begreppet 'synnerliga skäl'

som strider mot humanitetens krav. Detta skulle bli en återgång till formuleringen 'synnerliga humanitära skäl' som gällde före den 1 juli 1995 och som ändrades då efter långvarig kritik över en hårdnande tillämpning av humanitära skäl. I Utlänningslagen med kommentar (7e upplagan) av Wikrén och Sandesjö står att läsa på sid 107 om ändringen som infördes i lagen 1995:

'Ändringen har gjorts för att göra det möjligt att i något större utsträckning än tidigare bevilja en ny ansökan. Vad som därvid har avsetts är främst anknytning till Sverige genom äktenskap eller samboende. Ändringen innebär emellertid också att något lägre krav än tidigare skall ställas även när renodlat humanitära skäl åberopas utan att det föreligger någon form av anknytning (prop.1994/95:179 s.76)'

Med FARR:s kännedom om den även idag mycket restriktiva tillämpning av humanitära skäl, som vi har dokumenterat i vår rapport 'Tid att tänka om' Om bedömningen av flyktingars humanitära skäl' mars 2003, avstyrker vi mycket bestämt den föreslagna ändringen.

Föreslagen organisation av prövningen av verkställighetshinder

Det framgår ytterst litet av promemorian hur prövningen hos Migrationsverket ska gå till i praktiken. Visserligen ska beslut tas på hög nivå inom verket men det blir ändå en fråga om att en lägre instans i viss mån omprövar ett beslut av en högre instans. När Utlänningsnämnden fick uppdraget att pröva nya ansökningar fördes det fram som ett starkt argument att det var olämpligt för en underinstans att ompröva högsta instansens beslut. Även Utlänningsnämnden i den tilltänkta reformen ska pröva verkställighetshinder under handläggningen av ett överklagande i ett grundärende. Vid avslag förutsetts att beslutet ska verkställas skyndsamt. FARR undrar därför vilken roll Migrationsverkets hantering kommer att spela. Blir den koncentrerad främst till prövningen av de praktiska verkställighetshindren? I dag tar inte Utlänningsnämnden upp i sina beslut frågan om praktiska verkställighetshinder utan de överläts på Migrationsverket och polismyndigheten. FARR anser att även Utlänningsnämnden bör väga in de praktiska verkställighetshindren redan idag. Om detta gjordes skulle det i sig minska antalet nya ansökningar.

Den viktigaste utgångspunkten för den föreslagna ändringen är de många nya ansökningar som inkommer till Utlänningsnämnden och som minskar nämndens effektivitet i hanteringen av överklagandeärenden. Migrationsministern har också påpekat att nya ansökningar görs upprepade gånger och vill ha en effektivare hanteringen som 'så långt som möjligt inte medger upprepade prövningar av samma ärende'. FARR finner att den föreslagna ändringen inte minskar i teori (och förmodligen inte heller i praktiken) de antal gånger en ansökan om verkställighetshinder kan lämnas in och därmed kan samma situation uppstå hos Migrationsverket. De flesta som idag lämnar in nya ansökningar torde hålla sig undan verkställighet. Varför de gör detta är i många fall förståeligt, och en del nya ansökningar leder till att tillstånd beviljas. (I vissa fall kan avslag på alla grunder förändras till beslut om konventionsstatus) De gömda asylsökandes rädsla försvinner inte med en ny ordning. Möjligen kommer dessa att vänta en längre tid än idag med att lämna in sin första ansökan. Blir det avslag på en ansökan är det inte självklart att de återvänder frivilligt. Allt beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Vi undrar därför i FARR om myndigheterna (underförstått såväl Utlänningsnämnden, Migrationsverket som polisen) kommer att satsa ännu mera kraft på att ta asylsökande med verkställbara avvisningsbeslut i förvar för att uppnå de önskade effekterna. Detta anser vi i så fall vara fel väg att gå och den kan komma att leda till en oönskad polarisering. Migrationsverkets nuvarande uppdrag att samtala med de avvisningshotade i kombination med de reformer som FARR föreslår ovan leder till en humanare tillämpning.

Det är humant att vi verkställer avvisningarna, säger migrationsministern Jan O Karlsson. FARR förstår resonemanget och vill påpeka att de flesta som får verkställbara avvisningsbeslut accepterar beslutet och faktiskt lämnar landet mer eller mindre frivilligt utan att fysisk tvång används. Det är en mindre del av de avvisningshotade som vägrar lämna landet. Det är naturligtvis inte bra att det växer fram ett B-lag i

samhället. Men de som gömmer sig gör det inte för nöjet att bo här utan mänskliga rättigheter, utlämnade ibland åt de mest samvetslösa arbetsgivarna. De gör det för att de räknar med att alternativet är ännu värre (se bilaga för ett mer utförligt resonemang kring detta).

Det finns bättre sätt att hindra folk från att gömma sig. Det finns till och med förnuftigare sätt än att låta polisen samarbeta med Migrationsverket.

Det handlar om attityder som förståndiga politiker kan se till att lagstiftningen uttrycker, eller som regeringen kan uttrycka i förordningar eller i vägledande beslut:

- * Se till att ingen kan avfärdas för att han eller hon inte klarar av att berätta om sina fasansfulla upplevelser genast för första bästa myndighetsperson.

- * Låt alla barn höras av barnkompetent personal. Ta deras skäl på allvar.

- * Behandla ärenden inom rimlig tid - annars ska det bli uppehållstillstånd.

- * Lyssna till de experter som asylsökande har fått förtroende för.

På många av dessa områden har Migrationsverket påbörjat ett reformarbete men det har än så länge inte slagit igenom tillräckligt. Därför finns det ytterligare anledning att avvakta med nya ändringar i lagstiftningen som dessutom föreslås genomföras i rekord hastighet.

För Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd

Michael Williams, ordförande

Britta Flodin, vice sekreterare

Peter Bergquist, styrelseledamot

Bertil Matthson, styrelseledamot

Bilaga

Av uttalande från Migrationsminister Jan O Karlsson angående ny ansökan kan allmänheten ledas att tro att den som lämnar in en Ny ansökan också får rätt att vänta på besked i Sverige. Så är det inte. Om man har fått beslut från Utlänningsnämnden om avvisning kan man gripas och sättas på en transport till hemlandet så fort beslutet har vunnit laga kraft. Det spelar ingen roll om man har lämnat in en Ny ansökan, försåvitt inte Utlänningsnämnden har beslutat om inhibition. Det finns alltså ingen direkt koppling mellan Ny ansökan och vistelsetiden i Sverige.

Indirekt kan det naturligtvis finnas en koppling. Det skulle kunna vara så att människor går under jord i förhoppningen att så småningom få stanna efter en Ny ansökan - och att de inte skulle ge sig in på detta om de visste att det inte finns någon sådan möjlighet. En annan indirekt koppling, som Jan O Karlsson brukar framföra, är att de nya ansökningarna "tynger" beslutsapparaten och gör att andra sökande får vänta längre på besked.

Frågan är då varför människor går under jord. Gör de det med beräkning att få stanna och utan att förstå sitt eget bästa - att det är mer humant att bli avvisad?

Positiva reportage om återvändande flyktingar som äntligen bygger upp en tillvaro igen i det raserade Bosnien eller Afghanistan tyder på att det skulle kunna vara så. Till all lycka har många människor en stark överlevnadsinstinkt och förmåga att lägga svåra upplevelser bakom sig.

Tyvärr finns också motstridiga vittnesmål om misslyckat återvändande, om människor som åter hamnar i läger, lever under jord i hemlandet istället eller drivs på flykt igen.

Asylprocessen är till just för att bedöma vilka individer som inte kan återvända. Det är meningen att myndigheterna inte bara ska ta hänsyn till risken för individen att utsättas för tortyr och förföljelse utan också till de skäl som gör det orimligt att begära att just den här personen återvänder - med sin fruktan och sina skador och med risken att behöva konfronteras med forna förföljare.

Ingen borde behöva tvivla om att Sverige prövar varje asylansökan individuellt. Det tar ju månader och år. Problemet är snarare att bedömningen av individuella skyddsbehov och humanitära skäl i praxis är så snäv att de sökande upplever att det inte finns någon individuell bedömning.

Alla inblandade känner till de schabloner som formellt sett inte existerar. De som har stor chans att få stanna är somalier och en del statslösa som det är svårt att avvisa. Tidigare var det irakier också. De som kommer från Bosnien och från gamla sovjetrepubliker får avslag, liksom de flesta från Jugoslavien och länder som Turkiet, Bangladesh och till och med Iran. Undantagen finns, men de är så få att de inte gör avtryck.

Desto större avtryck gör de fall där det inhumana i avvisningen får schablonmotiveringen att framstå som cynisk. Från dessa fall sprids "vetskapen" att myndigheterna inte tar hänsyn till individuella skäl.

När det gäller drömmar och förhoppningar hos dem som går under jord så är bilden från de enkäter som faktiskt har gjorts (av socialstyrelsen och Migrationsverket i samarbete med frivilligorganisationer) mycket svart. De som gömmer sig är skräckslagna för att återvända. Många har knappast några beräkningar alls, och än mindre några förhoppningar. De ser helt enkelt inga alternativ. De upplever att de inte blivit trodda av myndigheterna i Sverige. Deras fingeravtryck i dataregistren hindrar dem att försöka någon annanstans och de vet inte vad de ska ta sig till.

Där ministern ser människor som bryts ned på grund av sina upprepade ansökningar, där ser frivilliga organisationer tvärtom människor som på grund av att de är nedbrutna lämnar in nya ansökningar. Hur det än är så har asylsökande i den här situationen inte rätt att hävda sina ursprungliga asylskäl på nytt - de är redan prövade. Därför handlar de nya ansökningarna nästan uteslutande om humanitära skäl.

Kan det vara så att hjälparna och engagerade ombud förvärrar situationen, genom att kämpa för varje asylsökande i en utdragen process i stället för att försöka stödja ett återvändande där det skulle vara möjligt? Detta kan inte helt uteslutas. Men det finns också en stark kraft i motsatt riktning.

FARR anser de flesta som är personligt engagerade i flyktingöden inte tar lätt på saken. Tvärtom tror vi att de flesta aldrig uppmanar någon att gömma sig utan så gott det går försöker upplysa om vilka påfrestningar det alternativet innebär. Trots att man vet att även barn "måste" må dåligt för att få uppehållstillstånd så gör man sitt bästa för att skydda barnen och ge dem en så normal och trygg tillvaro man bara kan.

Många som visar engagemang för flyktingar nämner sin önskan att hjälpa även dem som väljer att återvända. De säger: Om det bara fanns något att återvända till! Om det fanns något stöd... Om det fanns något nätverk...

Ändå har de gång efter annan hamnat i den situationen att ett avslag känns så omänskligt att de är beredda att göra allt de kan för att hjälpa någon som går under jorden.

Då måste man ge råd. Men att sakligt upplysa om vad som krävs för att få uppehållstillstånd efter en Ny ansökan kan lätt uppfattas som en underförstådd rekommendation att släppa taget, att begå självmord. Det hänger ihop med att skälen måste vara nya och med olycksaliga formuleringar i lagens förarbeten om livshotande sjukdom som skäl.

En advokat som gått över gränsen och faktiskt rekommenderat självdestruktiva handlingar kritiserar. Men den starkaste kritiken borde väl ändå riktas mot den lagstiftning och lagtolkning som är så hård att människor drivs så nära gränsen, att någon kan ta en självmordsrekommendation på allvar?

Den avvisade som gör ett självmordsförsök är beredd att riskera livet hellre än att återvända till hemlandet. Vad säger det om avvisningsbeslutet? Att självmordsförsök har blivit så vanligt i ansökningarna att Utlänningsnämndens företrädare offentligt kan säga att de inte kan ta alla på allvar, vad säger det om praxis för humanitära skäl?

Sanna Vestin

Artikel 14