

## Yttrande

Flyktinggruppernas Riksråd, FARR, har den 16 oktober 2018 beretts tillfälle att lämna synpunkter och kommentarer över Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning).

## Allmänna synpunkter

EU:s återvändandepolitik under senare år har i huvudsak bestått i en rad nya metoder och verktyg för att effektivisera unionens återvändandesystem, med fokus på antal återvändare. FARR menar att detta är ett alltför begränsat synsätt. Effekterna av EU:s återvändandepolitik måste analyseras i ljuset av rättssäkerheten i asylsystemet och situationen för berörda personer vid ett återvändande, och inte enbart i termer av ett minskat deportationsgap ("the deportation gap", glappet mellan antal beslut om återvändande och antalet personer som faktiskt återvänder till det anvisade mottagarlandet). Konkret betyder en sådan analys att återvändandepolitiken för att vara effektiv och hållbar måste innefatta en strävan efter rättvisa och konsekventa asylprocesser; rättvisa och humana återvändandeprocesser inklusive vilka rättigheter de berörda har i mottagarländerna, samt transparenta avtal och förhandlingar med tredje länder vilka skyddar grundläggande mänskliga rättigheter.

FARR menar mot denna bakgrund att en konsekvensanalys är nödvändig för att säkerställa respekt för rättigheterna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Det framgår inte i underlaget på vilket sätt förslaget tar hänsyn till rätten till liv, förbudet mot tortyr och omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, rätten till frihet och säkerhet, rätten till skydd av personuppgifter, rätten till asyl och skydd i samband med utvisning, principerna om "non-refoulement" och icke-diskriminering, rätten till ett effektivt rättsmedel samt barnets rättigheter. Det framgår inte heller att en analys har gjorts av orsakerna till de påtagliga skillnaderna i beviljandegrad EU-länderna emellan för samma flyktländer, och hur dessa skillnader anknyter till varför återvändandebeslut inte verkställs. Personer som av olika skäl inte kan återvända ska enligt FARR:s mening beviljas permanenta uppehållstillstånd, detta förutsätter också en diskussion om alternativa regulariseringsprocesser.

FARRs långa erfarenhet av arbete med stöd till personer i Sverige som har ett återvändandebeslut, är att frivilligt återvändande alltid är att föredra framför ett tvångsmässigt sådant. Många asylsökande vill åka tillbaka till sitt tidigare hemland när detta är möjligt. De allra flesta personer som söker skydd i Sverige accepterar och vill efterfölja olika myndighetsbeslut. Emellertid behöver den enskilde tydlig information och tillgång till återetableringsstöd för att kunna fatta ett välgrundat beslut om återvändande. Detta

saknas i många fall idag. Under ett antal år har vi sett en förskjutning i återvändandearbetet, i såväl Sverige som EU, från att tillhandahålla olika sorters stöd till den enskilda personen till att nuförtiden i allt högre grad tvinga den berörda personen att återvända eller i vart fall lämna landet (ibland verkar det inte spela någon roll att detta sker utanför lagliga vägar). Det är numera inte ovanligt att asylsökande redan i samband med att de lämnar in sin asylansökan informeras om att de är skyldiga att samarbeta vid ett eventuellt återvändande i framtiden. Information är inte fel - men det de asylsökande behöver är klagörande information om vad som är skäl för uppehållstillstånd och vad som krävs av dem för att visa sina skäl och längre fram i proceduren eventuellt vad som krävs för att påtala eventuella verkställighetshinder. Att fokusera på risken för utvisning och tvångsåtgärder redan inledningsvis riskerar att sätta ned förtroendet för proceduren.

I förslaget tas upp staternas problem med att verkställa beslut om återvändande och ursprungsländernas samarbetsvilja. Det innehåller krav på att meddela återvändandebeslut i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut samt att enhetliga regler om överklagande av återvändandebeslut, en uttrycklig skyldighet för tredjelandsmedborgare att samarbeta i återvändandeprocessen, i synnerhet gällande identitet, samt ett system för stöd till självmant återvändande. Tidsfristen för frivillig avresa ska kunna begränsas och i vissa fall helt tas bort. Gemensamma kriterier för bedömning av risk för avvikande och en tidsgräns för en möjlig inledande maxperiod för förvarstagande på minst tre månader föreslås. Vidare föreslås ett särskilt gränsförfarande med förenklade och påskyndade förfaranden för återvändande.

FARR menar att det finns en risk för att skyddet för migranternas befintliga rättigheter urholkas successivt om förslaget går igenom, även om så inte är avsikten. Även respekten för principen om ”non-refoulement” riskerar att försvagas genom att människor tvingas samarbeta för att kunna återvända vilket innebär att de exponerar sig för myndigheterna i andra länder som tidigare kanske inte haft ögonen på dem. Nya skyddsskäl måste alltid kunna undergå en prövning. EU bör också söka alternativa vägar för regularisering om det finns praktiska verkställighetshinder .

## Synpunkter och kommentarer till enskilda artiklar

5. FARR ställer sig positivt till att rätten till skydd för familjelivet ska komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför direktivet. Formuleringen borde vara att barnets bästa alltid ska komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför detta direktiv. I överensstämmelse med Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna bör rätten till skydd för familjelivet komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför direktivet. Konsekvenserna för barnets bästa och skyddet för familjeliv har inte utretts. Barn som har bott länge i Sverige och skaffat många vänner särskilt om de är tonåringar drabbas hårt i sitt privatliv av en utvisning.

6. Vi motsätter oss starkt rekommendationens lista över utökade kriterier för att bedöma när det finns risk för att en person ska avvika. Artikelns ramar är överdrivet vida gällande vilka som i förlängningen inte ska få frist för frivilligt återvändande och straffas på andra sätt. Vi har svårt att se vilka asylsökande som inte passar in på någon av dessa punkter. De är inte uteslutande som de nuvarande motsvarande punkterna, och verkar närmast ha som utgångspunkt att täppa till all handling som försvårar utvisningar utan att för den skull föra en proportionalitetsbedömning. Vår bedömning är vidare att gemensamma kriterier inte skulle motverka otillåtna sekundärflyttningar. Det överordnade målet att förhindra

”sekundära förflyttningar” läggs fram utan argumentering omkring varför fri rörlighet är dåligt just för asylsökande eller invandrare som kommit som asylsökande.

Vår bedömning är att det bästa sättet att skapa förutsättningar för en bibehållen kontakt mellan myndigheter och de personer som fått avslag, är genom tydlig information och stöd i återvändandeprocessen, en anpassad tidsfrist för frivillig utresa samt tillgång till grundläggande sociala rättigheter oavsett vilken legal status en person har. Ytterligare skäl till att vi motsätter oss rekommendationen är svårigheterna att övervaka de nationella myndigheternas överensstämmelse med skyldigheten att hålla berörda personer välinformerade.

Rättshjälp är nödvändigt och vi menar till att det fastställs att rättshjälp ska säkerställas i alla led.

7. Vi motsätter oss rekommendationen rörande skyldigheten att samarbeta med myndigheterna. FARR menar att det kommer bli svårt att visa att man aktivt samarbetar vid återvändandet och detta kriterium kan avskräcka enskilda från att diskutera berättigade bekymmer fritt från att vara rädd för att bli klassificerad som icke-samarbetsvillig. En skyldighet att lämna in en begäran om en giltig resehandling till de behöriga myndigheterna i tredjeländer kan i praktiken innebära att nya omständigheter uppkommer som innebär nya skyddsgrunder. Detta bör framgå av artikeln.

9. punkt 1. FARR ställer sig positivt till att tidsfristen för frivillig avresa fastställs med hänsyn till de specifika omständigheterna i det enskilda fallet, och menar att sista delen av meningen bör revideras så att frivilligt återvändande uttryckligen ska understödjas. Vi motsätter oss att miniminivån sju dagars tidsfrist skulle tas bort och möjliggöra ännu kortare tid.

9. punkt 4. I denna punkt anges ett antal situationer när tidsfrist inte ska kunna beviljas. FARR motsätter sig dessa bestämmelser då vi menar att tidsfrist för frivillig avresa alltid bör vara möjlig. Att helt ta bort tidsfristen för frivillig avresa undergräver individens möjligheter att förbereda sig för återvändande, eller tillgång till rådgivning. Även en frist om sju dagar som i tidigare skrivning kan vara för kort för att hinna ta ett planerat beslut och praktiskt svår att uppfylla om ett anvisat mottagarland har få ambassader och få direktflyg.

Innebörden av artikel 9 blir särskilt allvarlig läst i samband med den extensiva listan över vad som är "risk för avvikande" enligt artikel 6. Varje sådan risk skulle enligt 9.4 innebära att tidsfrist för frivilligt återvändande inte får tillåtas. Tidsfrist skulle enligt artikeln inte heller ges om en ansökan avvisats som uppenbart ogrundad. Vi erinrar om att de föreslagna nya förordningarna för asylprocedur och skyddsgrunder skulle innebära att kriterierna för att beteckna asylansökningar som "uppenbart ogrundade" skulle utvidgas även till omständigheter som inte är relaterade till ansökningens meriter, t.ex. när ansökan inte har lämnats in direkt efter ankomst. Att utesluta tidsfrist för frivilligt återvändande i dessa fall skulle kraftigt utvidga kretsen som inte tillåts ett frivilligt återvändande, med ett onödigt ökat mänskligt lidande och ökade kostnader för staterna som följd.

10. punkt 1. Vi motsätter oss rekommendationen om "alla åtgärder som krävs" för att fastställa identitet eftersom den inte tar hänsyn till principen om non-refoulement. Åtgärder som krävs för att bekräfta identiteten kan innebära att individer exponerar sig för myndigheterna i andra länder som tidigare kanske inte haft ögonen på dem. Detta bör beaktas genom hänvisning till vikten av att under alla omständigheter beakta flyktingskap sur place.

10. punkt 6. Angående effektivt övervakningssystem erinrar FARR om att Sverige fortfarande inte har inrättat ett oberoende organ för övervakning av verkställighet av utvisningar. Migrationsverket har utan beredning tilldelats uppgiften. Det är enligt vår mening olämpligt att den myndighet som har huvudansvaret också har ansvaret för övervakningen.

13. punkt 2. Bestämmelsen om återreseförbud bör omformuleras i sin helhet då den undergräver den absoluta rätten att söka asyl. Se vidare om detta under våra allmänna inledande synpunkter.

14. FARR är positiv till återetableringsstöd av olika slag och vill framhålla vikten av återkommande möjligheter att erhålla sådant stöd så att den enskilde kan göra ett välinformerat val. Förslagets tredje punkt om samarbete enligt artikel 7 riskerar dock att undergräva den asylsökandes möjligheter att ändra sig - dvs låta sig påverkas av informationen. Myndigheterna har ett ansvar att tillhandahålla information som kan ligga till grund för den enskildes beslut om frivilligt återvändande. Se vidare om detta under våra allmänna inledande synpunkter.

16. FARR motsätter sig en längsta tidsfrist på högst fem dagar för överklagande av beslut om återvändande, återreseförbud och avlägsnande. Det bör vara upp till medlemsstaterna med sina olika instansordningar att bestämma i frågan om hur många instanser överklagande kan ske och därmed inte begränsas till en instans. Vi menar att verkställighet alltid bör avbrytas i samband med överklaganden till nästa instans om överklagandet har gjorts inom den fastställda tidsperioden, under prövningen av överklagandet, om det finns en risk för överträdelser av principen om ”non-refoulement”. Vi motsätter oss formuleringen om att de specifika omständigheterna i det enskilda fallet avsevärt ska ha ändrats för att punkterna om effektivt rättsmedel ska tillämpas. Vi bedömer att det kommer göra det mycket svårt för den enskilde att föra fram sin sak.

Vi ser också flera problem med uppdelningen mellan första och andra efterföljande ansökan (ett andra försök att påtala verkställighetshinder med svensk terminologi). Den främsta anledningen är förstås att förbudet mot refoulement är absolut. Om det uppstår verkställighetshinder som medför skyddsbehov så ska detta accepteras oavsett vad som hänt dessförinnan. '

18. punkt 1. Ordet ”endast” har strukits i meningen ”... får medlemsstaterna endast hålla i förvar” Vi motsätter oss detta eftersom det innebär att förvarstagande tillåts av helt godtyckliga skäl. Skäl för förvarstagande ska vara uteslutande och finnas i direktivet. Artikel 6 refererar till artikel 6 om risker för avvikande, vars vida lista vi kritiserat ovan, och som skulle innebära att förvarstagande rekommenderas för en onödigt utvidgad krets.

Vi ifrågasätter nödvändigheten av att föreskriva en nedre gräns för maxtid för förvarstagande. Vi menar att förvar i sig själv är inhumant och inte borde tillgripas överhuvudtaget. Det finns andra mindre integritetskränkande åtgärder som vi menar kan användas, exempelvis ett anmälningsförfarande. Om det anses nödvändigt ska förvarstagandet vara så kort tid som det är möjligt.

20. Artikel 6 om förvarstagande av barn och familjer innehåller ett alltför svagt skydd för barn. Barn bör aldrig sättas i förvar. Vi ifrågasätter att förvar någonsin kan vara i enlighet med barnets bästa. Vi kräver enbart uppsikt för barn som ska utvisas/avvisas och tar avstånd helt från förvarstagandet.

22. FARR ställer sig bakom en automatisk suspensiv verkan av överklaganden eftersom det annars finns risk för att principen om ”non-refoulement” överträds, men menar att kravet på ”väsentligt förändrad situation” är alltför högt ställt och dessutom lämnar utrymme för tolkningar som är orimligt svåra i synnerhet med beaktande av de korta tidsramarna. Vi motsätter oss en så kort tidsfrist för överklagande som 48 timmar, då asylsökande behöver mer tid för att förbereda ett överklagande än så om det ska vara rimligt att nå framgång. Vi har även samma invändning mot skillnaden mellan första och efterföljande ansökningar som anförts rörande artikel 16.

Det föreslagna gränsförfarandet bör inte genomföras överhuvudtaget enligt FARR eftersom det kommer föra med sig att rätten till en individuell prövning av skyddsgrunder undergrävs. Långa handläggningstider är ett problem enligt FARR, men de här påskyndade och förenklade processerna inklusive kortare tidsfrist för överklagande och ingen frist för frivillig avresa är inte lösningen på de problem asylprocessen är behäftad med. Vi motsäger oss förfarandet och föreslår att lagliga vägar för att kunna söka asyl i EU ges en högre prioritet (se även vårt yttrande över EU-kommissionens förslag till asylprocedurförordning. Ärende Ju2016/05296/EMA.

Vi motsätter oss att ingen tidsfrist för frivillig återresa skulle medges för sökande som inte innehar en giltig resehandling. Människor som varit på flykt under lång tid behöver tydlig information om förhållandena i det anvisade mottagarlandet och viss tid för att kunna göra ett välinformerat val att återvända frivilligt. Den som saknar ID-handling ska inte diskrimineras. Asylsökande som saknar ID-handlingar har inte ansvaret för detta i alla fall. Även myndigheternas aktivitet eller passivitet för att ID-handlingar ska utfärdas bör beaktas. En tidsfrist för frivillig avresa bör beviljas alla tredjelandsmedborgare oavsett om de saknar ID-handlingar, så länge de efterföljer myndigheternas instruktioner i återvändandeprocessen. Exempelvis statslösa personer saknar ofta ambassader att vända sig till för att erhålla resehandlingar.

### **Slutkommentar**

FARR ser inga problem med att bestämmelserna är utformade i överensstämmelse med övriga rättsakter på asyl- och migrationsområdet. Emellertid behövs ett visst utrymme för att beakta den specifika situationen i olika medlemsstater. Regleringar som redan från början kan förutses leda till att fler människor hamnar i en utblottad situation inom Europa, bör undvikas.

Återvändande är en komplex fråga som inbegriper många aktörer och omständigheter, varav flera inte har anknytning till den enskildes vilja eller samarbete i återvändandeprocessen. Bland omständigheter som ligger bortom den enskildes kontroll märks statslöshet, mottagarländers ovilja att ta emot enskilda eller vissa grupper av personer, svårigheter att fastställa medborgarskap samt protester från allmänheten.

Det är FARRs erfarenhet att personer som sökt asyl i många fall vill efterleva meddelade myndighetsbeslut men pga av olika skäl bortom deras egen kontroll inte kan göra det. Vi ser även framför oss att lagstiftningen och de förslag som nu läggs fram på EU-nivå kommer föra med sig att fler människor hamnar i en limbosituation utan möjlighet till uppehållstillstånd och obefintliga möjligheter att återvända under överskådlig framtid. Praktiska verkställighetshinder beaktas i allt färre ärenden (vilket synliggjorts i den statliga utredningen SOU 2017:84). De beviskrav som ställs på den enskilde för att praktiska verkställighetshinder ska bedömas föreligga i ärendet, är orimligt höga. I Sverige har tillämpningen av utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd pga praktiska verkställighetshinder eller efter preskription blivit så restriktiv att lagstiftningens ursprungliga intention inte längre är vägledande för bedömningar i enskilda fall. Detta har lett till att fler människor, särskilt statslösa personer, hamnar i en limbosituation pga rättstillämpningen.

Om EU:s återvändandepolitik ska kunna bli hållbar och effektiv måste det vara möjligt för medlemsländerna att på basis av nationell lagstiftning bevilja uppehållstillstånd i situationer där återvändande inte är möjligt inom överskådlig framtid. Det ligger i alla länders intresse att motverka en EU-rättslig utveckling som för med sig att fler människor hamnar i en limbosituation. Risker finns nu för att just detta kommer ske, om vissa av EU-kommissionens förslag blir verklighet.

Det nuvarande systemet undergrävs också av att alla som fått slutligt avslag inte omedelbart informeras om detta och att kallelse till återvändandesamtal inte alltid kommer förrän tiden för frivilligt återvändande passerat. Detta skadar hela idén med att ge möjlighet till frivilligt återvändande. Direktivet behöver fasta regler kring informationen. FARR menar att det bör skapas ett utrymme under senare delen av asylprocessen för rådrum för den som hotas av utvisning att på frivillig basis delta i informativa diskussioner enskilt och i grupp om olika utgångar och konsekvenserna av olika val. En långsiktig idé vore att skapa en struktur med regelbundna möten med berörda individer som fått avvisnings- eller utvisningsbeslut för att informera om möjligheterna kring frivilligt återvändande.

Att människor tvingas leva i limbo kan som redan framkommit också uppgå till en kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter när människor ställs på gatan utan rätt till bostad eller försörjning samtidigt som utvisningsbeslut inte kan verkställas. Även om barn inte drabbas lika dramatiskt, är det tveksamt om det är förenligt med barnets bästa att en barnfamilj kan befinna sig i limbo i många år. Europarådets granskningsorgan för den sociala stadgan har uttalat att stadgan innebär skyldigheter för stater att säkerställa tillgång till rättigheter även för personer som saknar formell rätt att vistas i landet. Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI) lämnat en policyrekommendation avseende staters skyldigheter att säkerställa rättigheter för alla, inklusive papperslösa. Som ett led i detta arbete uppmanas staterna utveckla s.k. ”brandväggar” mellan migrationskontroll och övrig statlig verksamhet för att göra det möjligt för papperslösa att våga anmäla brott och söka hjälp vid behov. Brandväggar håller isär olika myndigheters specifika uppdrag och innebär konkret ett förbud för offentliga och privata verksamheter som tryggar grundläggande rättigheter att samarbeta med myndigheter som verkställer utvisningar. Rättsliga regleringar som säkerställer brandväggar behöver utredas.

De åtstramningar i välfärdssystemet som genomförts i akt och mening att den som fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska lämna landet, innebär att enskilda slutar hålla kontakten med myndigheterna. Straffåtgärder för återvändande är kontraproduktiva eftersom de gör det svårare att hålla kontakten med berörda personer i återvändandearbetet. Ett exempel är att förändringarna i LMA-lagen har försvårat myndigheternas möjlighet att hålla kontakt med personer med utvisningsbeslut. Vad viktigare att beakta är, att detta sätt att behandla människor strider mot Sveriges åtaganden enligt den Europeiska sociala stadgan. Europarådets kommitté som överser stadgan har beslutat i två fall mot Nederländerna att även tredjelandsmedborgare omfattas av grundläggande sociala rättigheter. Långsiktigt innebär dessa kränkningar av grundläggande rättigheter också att integrationsarbetet blir lidande. Det går inte att säga klart hur många av de personer myndigheterna inte har kontakt med som inte kan återvända pga skäl utanför deras kontroll.

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. Ovanstående synpunkter gör därför inte alls anspråk på fullständighet. Vi ser fram emot tillfällena att delta i kommande diskussioner under ärendets gång.

FARR motsätter sig de förslag i det reviderade direktivet som försämrar situationen för asylsökande.

**Undertecknat**



Emma Persson, ordförande

I detta ärende har FARR:s styrelse beslutat. Föredragande har varit professor Anna Lundberg. I handläggningen har även styrelseledamöterna Michael Williams och Sanna Vestin deltagit.