

Till Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

JU2020/03215
Ju.remissvar@regeringskansliet.se

Project Soulidarity får lämna yttrande till *Betänkandet En långsiktigt hållbar Migrationspolitik SOU 2020:54*

Project Soulidarity (Soulidarity) arbetar i ett nätverk med ett flertal på humanism baserade organisationer, i det gemensamma arbetet med ungdomar i särskild utsatthet och då främst ensamkommande ungdomar och andra unga migranter. Röda korsets sju grundprinciper gäller i hela verksamheten.

Kommitténs direktiv

Utgångspunkten för Kommitténs uppdrag har varit att ”ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkten för uppdraget har varit att migrationspolitiken ska vara human, rättssäker och effektiv.”

Ställningstagandet enligt direktivet avser om asylsökanden som uppfyller kriterierna – som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd, längden på uppehållstillstånden om tidsbegränsade och om uppehållstillstånd ska ges på fler grunder än som följer av EU-rätt och konventioner.

Därutöver avser direktivet olika frågor kring anhöriginvandring, om en ny humanitär grund borde införas och hur det kan styras om så att fler människor kommer till Sverige på lagliga och säkra vägar samt stärka rättssäkerheten i asylprocessen. Uppdraget har varit starkt begränsat.

Soulidarity ansluter till de synpunkter som framförts av Svenska Röda Korset och UNHCR i remissvar och yttranden. Vi vill dock kompletteringsvis framhålla att begreppen ”långsiktigt hållbar migrationspolitik”, ”rättssäkerhet” och ”humanitet” är så mycket mer omfattande än ändringar i enstaka lagparagrafer, vilket också noteras av UNHCR. Med de inskränkningar som gjorts i kommittédirektiven medför betänkandet, oavsett innehållet i paragraferna, inte en rättssäker migrationspolitik.

Allmänna utgångspunkter för Soulidaritys kommentarer till betänkandet

Innan en rättsstat fastställer och implementerar lagar, riktlinjer och regler måste utgångspunkten vara genomarbetade och stabila värderingsgrunder som syftar till att följa statens inre och yttre åtaganden. Staten har ansvar för att tillse att lagar, riktlinjer och regler ställs i relation till samtliga de åtaganden som staten har, rättvist tillämpade utan att diskriminera eller utnyttja ”den svagaste”. Staten skall tjäna och respektera varje individs rättigheter. Rättsstatens arbete ska således utgå från grundlagar, demokratins bevarande och utveckling samt FN:s deklARATIONER om mänskliga

rättigheter, vilka sammantaget är och alltid skall tolkas som sammanflätade och enhetliga, för att de ska verka i synergi. Värderingsgrunderna ska därför vara primära i utvecklingen av nya lagar och riktlinjer och således inte kunna justeras så att värderingsgrunderna anpassas bakåt varken för stat eller individ för att passa en ny lag, vilket det nya lagförslaget tycks göra.

Kommitténs betänkande har sin utgångspunkt i att migrationspolitiken skall vara:

- human
- rättssäker
- effektiv

Migrationskommittén har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar.

Ställningstagandet utelämnar väsentliga delar av migrationspolitiken. Soulidity yttrande avser några av de frågeställningar som utelämnats för att fastställa en ordning som är långsiktigt hållbar.

Utgångspunkten för lagstiftning på migrationsområdet är Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (1994:219) som Sverige har införlivat i svensk lagstiftning och som därmed är gällande lag sedan 1994. Europakonventionen är rättighetsjuridik, vilket medger stora möjligheter till tolkningar och blir därmed automatiskt utsatt för politiska svängningar. Det är därför särskilt viktigt att i samband med långsiktigt hållbar migrationspolitik att definiera innebörden och syftet med lagregleringar för att förhindra alltför stora och snabba förändringar allteftersom den inhemska politiken ändras.

Europakonvention, asylprocedurdirektivet (2013/32/EU), skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU) och UNHCR:s handbok (tolkning av Genèvekonventionen) samt UNHCR:s riktlinjer fastställer emellertid ett antal förutsättningar för själva asylprocessen och därmed rättssäkerheten.

Syftet med Kommitténs betänkande uppges vara en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Kommittén fastställer inte vad som avses med ”långsiktigt hållbar”. Kostnadsaspekten berörs inte, trots att intäkter och kostnader i anledning av migrationen torde vara en del i begreppet ”långsiktigt hållbar”.

UNHCR och Svenska Röda Korset

Project Soulidity ansluter sig till UNHCR:s och Svenska Röda korsets inlämnade remissvar på Kommitténs betänkande. UNHCR påpekar att som medlem i UNHCR ExCom sedan 1958, har Sveriges deltagande varit omfattande i utvecklingen av Conclusions on International Protection, som enhälligt antagits av ExCom. Vidare tackar UNHCR Sverige för att under lång tid ha givit fristad åt personer i behov av internationellt skydd och för Sveriges starka support av det internationella systemet för flyktingskydd och UNHCRs arbete. UNHCR uppskattar utgångspunkten att Sveriges

framtida migrationspolitik måste vara human och effektiv. Dock har svenska regeringens arbete med att ansluta sig till kraven i internationella och europeiska regler, inkluderande EU:s lagregler ännu inte resulterat i en fungerande myndighet för mänskliga rättigheter.

UNHCR inser att den tillfälliga lagen år 2015 hade som syfte att minska antalet asylsökande till Sverige.

UNHCR har i sitt remissvar berört **syftet** med att nu förändra migrationslagstiftningen. UNHCR påtalar att Sverige år 2015 hade ungefär 163 000 asylsökande men år 2020 endast 13 500 asylsökande, vilket är det lägsta antalet under 20 år. UNHCR hade därför hoppats att Sverige inte skulle inkorporera vissa av de begränsningar som gjordes i den tillfälliga lagen. UNHCR uppmanar därför Sverige att överväga att återgå till tidigare lagstiftning som helt respekterar internationell standard. Detta är också Souliditys förhoppning.

Långsiktigt hållbar

Migrationskommittén utreder i betänkandet vad som har påverkat asylsökande att vända sig till Sverige och om antalet asylsökanden påverkats av den svenska lagstiftningens tillfälliga begränsningar eller om uppfattningen om Sverige som land har påverkat. Kommittén har funnit att det inte finns någon tydlig anledning till att så många asylsökanden valt Sverige som slutmål.

Det saknas i Kommitténs betänkande en kortfattad omvärldsanalys inför förslag om långsiktiga migrationspolitiska överväganden. Antalet asylsökande till Sverige har år 2020 varit extremt lågt liksom under åren 2018 och 2019. Det saknas tydligt syfte med de förslag som Kommittén lämnat. Är syftet att försöka minska antalet flyktingar och migranter till Sverige i allmänhet eller är syftet på något sätt ekonomiskt relaterat? I så fall ska utredningar som visar på ekonomiska fördelar av migrationen också tas med. Eller är syftet att hindra en anhopning av sökanden som år 2015 och hur står detta syfte i förhållande till en omvärldsanalys? Hur ställer det sig i förhållande till de nya hinder som satts upp för migration in till Europa? Vilka hinder ligger utanför Sveriges påverkan?

Ur Ekonomifakta om flyktinginvandringen 20-11-24

”Flyktinginvandringen till Sverige har över tid uppvisat stora variationer. Under 1990-talet ökade flyktingströmmen kraftigt i samband med kriget på Balkan och under senare tid är det konflikter som de i Somalia och Syrien som ökat antalet asylsökande. Under de senaste åren har antalet asylsökningar dock återgått till den nivå som rådde före flyktingkrisen 2015. Coronapandemin har även minskat antalet ansökningar kraftigt under 2020.”

”Människor som invandrar till Sverige söker sig hit av olika anledningar. Under 2019 beviljades totalt omkring 120 000 uppehållstillstånd. 22% av dem avsåg flyktinginvandrare och personer med flyktingliknande skäl, samt deras anhöriga.

Resten utgjordes av invandring från EES-länderna, arbetskraftsinvandring, gäststudenter, övriga anhöriga etc.”

Ekonomiska överväganden saknas

Avsaknaden av ekonomiska kalkyler, ekonomiska fakta och andra ekonomiska referenser är påfallande och omöjliggör ett grundat och faktiskt ställningstagande till Kommitténs förslag avseende långsiktigt hållbar migrationspolitik. Det saknas en hel dimension. De ekonomiska konsekvenser som normalt ska beaktas vid all lagstiftning och som är en stor del av samhällsdebatten och landets ekonomiska planering lyser helt med sin frånvaro.

Det har inte legat in om Kommitténs uppdrag att pröva i vad mån asylsökande och migranter på sikt kan bidra till svensk ekonomi genom tillförande av kunskap och som skattebetalare. Ekonomiska experter som beräknat ekonomiska fördelar med migration har inte fått komma till tals i Kommitténs betänkande. Kommittén prövar inte i vad mån migranter kan vara en resurs demografiskt för en allt åldrande befolkning eller i bristyrken eller för avfolkningsbygder. Allt fler lever till högre ålder i Sverige och för närvarande är cirka 1,5 miljoner invånare över 70 år och antalet stiger. Hela förslaget verkar utgå från att i största möjliga mån förhindra migration till Sverige utan att ens klargöra vilken sorts migranter som kan bidra till eller till och med behövs för Sveriges utveckling.

Ur Ekonomifakta 2020-06-29

”Idag bor drygt 10 miljoner personer i Sverige. Nära 57 procent av dem beräknas år 2020 vara mellan 20-64 år och i arbetsför ålder. De övriga 43 procenten utgörs av barn och unga under 20 år samt av äldre över 65 år.

Den demografiska försörjningskvoten visar hur många personer en person i arbetsför ålder behöver försörja utöver sig själv. ”

”Idag ligger försörjningskvoten på 77. Det vill säga att det på 100 personer i arbetsför ålder går 77 personer som antingen är yngre eller äldre. Närmare bestämt är 41 av dessa yngre än 20 år och 36 personer är äldre än 65 år.

Fram till 2070 beräknas befolkningen öka till knappt 13 miljoner. Befolkningens ålderssammansättning kommer under denna period också att förändras.

Framförallt kommer andelen äldre över 65 år öka och förväntas 2070 uppgå till nära 25 procent av befolkningen. Det här skulle i så fall innebära att den demografiska försörjningskvoten stiger till 89.”

Med denna faktauppställning som grund borde Sverige bereda de ensamkommande ungdomarna, som i många fall redan är utbildade eller delvis utbildade, tillgång till arbetsmarknaden i de bristyrken som de studerar mot i stället för att begränsa deras möjligheter att utgöra en samhällsnyttig funktion. Således skulle en långsiktigt hållbar migrationspolitik strategi utgå från att särskilt välkomna yngre migranter och framför allt behålla de ensamkommande som nu finns i Sverige.

Hur påverkar flyktinginvandringen de offentliga kostnaderna?

Lina Aldén, docent i nationalekonomi och Mats Hammarstedt, professor i nationalekonomi, båda vid Linnéuniversitetet har gjort en forskningsstudie: Hur påverkar flyktinginvandringen de offentliga finanserna? Deras slutsats är att en effektiv och säker integration är kostnadsbesparande. De skriver:

”Vi studerar sysselsättning bland och påverkan på offentliga finanser av flyktingar från Afrika, Mellanöstern och övriga Asien. Det framkommer att omkring 50 procent av flyktingarna var sysselsatta sju år efter folkbokföring i Sverige. Den offentliga sektorns totala nettokostnad per flykting uppgår till ca 190 000 kr första året efter folkbokföring. Sju år efter folkbokföring uppgår denna kostnad till ca 95 000 kr per flykting. När den offentliga konsumtion som på kort sikt kan antas vara oförändrad vid en ökad flyktinginvandring exkluderas uppgår den offentliga sektorns totala nettokostnad per flykting till ca 125 000 kr första året efter folkbokföring.”

”Förutom att vi studerar samtliga flyktingar som är 18 år och äldre gör vi även separata analyser för flyktingar med grundskoleutbildning eller lägre samt flyktingar med eftergymnasial utbildning. När vi studerar olika utbildningsnivåer avser vi de utbildningsnivåer flyktingarna hade vid invandringstillfället till Sverige. Således ingår inte de kostnader för flyktingmottagning som uppkommer under asylprocessen, och som belastas Migrationsverket, i våra kalkyler.”

Human migrationspolitik

Av regeringsformen 1 kap 2 § framgår att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

På regeringens hemsida uttrycks detta som:

”De mänskliga rättigheterna är universella och gäller för alla och envar. De slår fast att alla människor, oavsett land, kultur och sammanhang, är födda fria och lika i värde och rättigheter. Demokratipolitiken omfattar bland annat allmänna val, åtgärder för att stärka och värna individens möjligheter till inflytande samt åtgärder för att främja och säkerställa respekten för de mänskliga rättigheterna. Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer ska även genomsyra hela den svenska utrikespolitiken.”

Regeringsformen och regeringens fastställande av mänskliga rättigheter är grunden för begreppet rättssäkerhet i Sveriges lagreglering och prövning av asylsökandes och andra migranternas rättigheter.

Det saknas i Kommitténs betänkande ett klart fastställande av på vilken human nivå migrationspolitiken ska ligga i framtiden.

Citat ur regeringens strategibeslut fattat 13 oktober 2016, undertecknat av kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke

”De mänskliga rättigheterna omfattar alla, alltid och överallt”

Det ska finnas:

- ett starkt rättsligt och institutionellt skydd av de mänskliga rättigheterna, genom en oberoende institution till skydd för de mänskliga rättigheterna,
- ett samordnat och systematiskt arbete med mänskliga rättigheter inom offentlig verksamhet, och
- ett starkt stöd för arbete med mänskliga rättigheter inom det civila samhället och näringslivet.

Trots det tydliga strategibeslutet har inte ett nationellt institut för mänskliga rättigheter inrättats i Sverige. Ett remissvar från en sådan institution, hade troligen klarlagt vad begreppet ”human migrationspolitik” är i Sverige.

Citat ur: Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete avseende arbetet med de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer 2018–2022

”Det övergripande målet för strategin för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer är att bidra till trygga, rättvisa och inkluderande demokratiska samhällen där allas lika rättigheter skyddas och respekteras.”

Det tidigare beslutet om införandet av ett nationellt institut för mänskliga rättigheter har fallit bort.

UNHCR rekommenderar Sverige att återgå till sitt åtagande att ha en asylrätt som till fullo respekterar internationell standard och skapar de grunder som behövs för ett välkomnande och inkluderande samhälle för människor som flytt krig, konflikter och förföljelse. Sverige liksom alla EU:s länder rekommenderas att i samarbete med EU Pact on Migration and Asylum arbeta mot en asylpolitik som är sammanhängande, omfattande, välfungerande baserad på solidaritet och är förutsägbar. UNHCR hänvisar till sin stora erfarenhet på området. Soulidity, som har stor erfarenhet av ungdomar i asylprocessen, delar helt UNHCR:s uppfattning att korta, tillfälliga uppehållstillstånd och bristen på förutsägbarhet underminerar den stabilitet och säkerhet för den enskilde som internationella regler om trygghet är avsedd att ge.

Av Skyddsgrundsdirektivet framgår:

§ 21 att ”Erkännandet av flyktingstatus är en fastställelse av redan existerande rättigheter.” Flyktingen är flykting men för status krävs att ett land erkänner flyktingens status.

Enligt § 33 bör status som subsidiärt skyddsbehövande fungera som ett komplement till den status för skydd för flyktingar som finns i Genèvekonventionen. Som Soulidity läser detta innebär det att inte införliva begreppet subsidiärt skyddsbehövande att frånse delar av Genèvekonventionen.

Enligt artikel 7 är staten en av de aktörer som kan ge medborgarna skydd. Enligt p2 ska bedömas om skydd mot förföljelse eller allvarlig skada i landet är verksamt och inte av en tillfällig natur. Staten eller organisationer eller internationella organ ska vita rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada genom att ombesörja att det finns ett effektivt rättssystem som sökanden har tillgång till. Det är Souliditys uppfattning att dessa villkor inte uppfylls avseende till exempel asylsökande ungdomar Afghanistan. Det har inneburit att ungdomar som med tvång sänts till Afghanistan åter har lämnat landet och påbörjat en ny flykt.

UNHCR fastställer i sin handbok, avseende kriterier för flyktingskap, att eftersom begreppet ”välgrundad fruktan för förföljelse” innehåller en subjektiv komponent nämligen fruktan, innefattar flyktingskapet en fråga om bedömning av vad den sökande har anfört snarare än att bedöma den rådande situationen i flyktingens hemland. Ordet välgrundad innefattar en objektiv bedömning. Det subjektiva elementet innebär att den psykologiska reaktionen hos personen ska beaktas såsom att det kan vara outhärdligt för en person att förneka sin religiösa övertygelse. Beträffande det objektiva elementet ska sökandens uttalanden värderas i förhållande till vad som råder i hemlandet. Faktorer som den sökandes personlighet, bakgrund, inflytande och frispråkighet kan leda fram till att sökandens fruktan för förföljelse är välgrundad.

Som Europakommissionären för Mänskliga rättigheter påtalar i sin rapport, CommDH(2018)4 av 2018-02-16, har Migrationsverkets handläggare saknat denna kunskap om de asylsökandes egna förhållanden vid sin bedömning av de asylsökandes asylskäl. Soulidity kan konstatera att Migrationsverket vid intervju tillfällen, inte klarlagt den sökande ungdomens förutsättningar.

Nya gymnasielagen

Nya Gymnasielagen är ett tydligt exempel på inhuman migrationspolitik vid Migrationsverkets praktiska hantering och hur otydlig lagstiftning har överlämnat fundamentala beslut till rättstillämpning. Migrationsverkets olika handläggare har kommit fram till olika beslut trots lika juridiska grunder, vilket har medfört en omfattande rättsosäkerhet. ”Kompletteringar” och ”uttydningar” av lagen har medfört justeringar utmed tiden. Samma juridiska förutsättningar har givit positivt asylbeslut i början av lagens tillämpningsområde och negativt beslut vid prövningar vid senare tidpunkt. Därtill har positiva beslut har ändrats till negativa när till exempel utbildningar i efterhand har bedömts inte uppfylla lagens kriterier och därmed har ungdomar som påbörjat dessa utbildningar som senare bedömts inte uppfylla kriterierna fått negativt beslut. Svenska Röda Korset har utförligt beskrivit effekterna i sitt remissvar.

I avsaknad av hänsynstagande till syftet med den Nya gymnasielagen medför alltför avslagsbeslut från Migrationsverket att färdigutbildade ungdomar och nästan färdigutbildade undersköterskor som har fått anställning på timbasis och andra ungdomar i bristyrken inte kommer att tillåtas stanna i Sverige trots det stora behov som finns för deras tjänster.

Kommitténs förslag att utvidga sexmånadersgränsen för att låta ungdomarna hinna hitta tillsvidareanställning. Avfärdandet har skett trots att såväl covid19 medfört en i princip fullständig obenägenhet att tillsvidareanställa därför att samhällsstöd till företag och andra förutsättningar omöjliggjort detta som att inom vissa yrken är timanställning den dominerande anställningsformen. Kravet på tillsvidareanställning är därför orimligt och inom vissa bristyrken i princip omöjligt att uppfylla. Detta torde vara diskriminerande mot ”denna minoritetsgrupp”.

Rättssäker migrationspolitik

Rättssäker migrationspolitik innebär inte enbart rättssäker lagstiftning, dvs lagar och regler som syftar till rättssäkerhet utan den innebär också rättssäkert handläggning av den reglering som riksdagen har beslutat om. Rättssäkerhet uppnås genom att samtliga myndigheter som på något sätt deltar i handläggning av asylsökandes och migranternas ärenden handlägger dem på ett rättssäkert och konsekvent sätt. Svenska Röda Korset har påtalat ett stort antal brister i handläggningen hos Migrationsverket i sitt remissvar och yttrande.

Syskon som haft olika handläggare under asylprocessen har genom felskrivning fått olika efternamn. Tvillingar som haft olika handläggare under asylprocessen har fått olika beslut och den ene har utvisats medan den andre fått uppehållstillstånd.

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter påtalar i sin rapport 2018-02-16, särskilt att det på grund av krav från regeringen på skyndsamt handläggning, under 2016 har uppstått ett stort antal fel vid bedömning av asylskäl.

Krav för förlängt uppehållstillstånd

Kommittén anser att det borde krävas kunskap i samhällskunskap för att få förlängt uppehållstillstånd. I detta är Norge en förebild. Förslaget skulle underlätta integrationen, men kräver längre första tid för uppehållstillstånd än 13 månader för att vara genomförbart. Samtidigt krävs en precisering och tydligt framtagen utbildning med tillräckliga och tillgängliga utbildningsplatser samt någon form av standardiserad kontroll om inte förslaget ska medföra ytterligare ett osäkerhetsmoment för personer med tillfälligt uppehållstillstånd. Utan säkerställande av tydlighet och tillgänglighet finns risk för framtida avslag därför att personer inte givits möjlighet att uppfylla uppställda krav.

Många ungdomar som inledningsvis fick uppehållstillstånd enligt Nya gymnasielagen har bittert fått erfara senare avslag, därför att de valt skolor som senare inte ansetts fullgoda, därför att skolor och utbildningar helt saknats där de hade sitt boende och i övrigt att senare gjorda preciseringar, uttydningar och justeringar medfört att deras skolgång inte har uppfyllt de krav som Migrationsverket ställt.

UNHCR påtalar särskilt att de nu föreslagna ändringarna medför stor rättsosäkerhet. Tydliga syften, gränsdragningar och vägledning inför avvägningar är i slutändan

avgörande för rättssäkra beslut inom migrationsområdet. UNHCR:s handbok innehåller allt detta och borde vara en självklar rättskälla inför bedömningar.

Riksrevisionen

Riksrevisionens uppgift är att granska regeringen, myndigheter, bolag och stiftelser däri ingår Migrationsverket. ”Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat att granska statliga myndigheter och verksamheter.”

Riksrevisionen beslutar självständigt vad som ska granskas och är därmed det organ som hade kunnat fastställa till exempel i vad mån Migrationsverkets hantering är rättssäker. Såvitt har kunnat utrönas har Riksrevisionen aldrig granskat Migrationsverkets handläggning av asylärenden. En sådan granskning hade kunnat fastställa om Migrationsverkets hantering av regelsystemen är rättssäker. I avsaknad av sådan kan ”rättssäkerheten” för en långsiktig migrationspolitik inte bedömas.

Riksrevisionens rapport om återvändarverksamheten 2019/20:191:

Riksrevisionen har däremot granskat återvändarverksamheten i vilken Migrationsverket har en dominerande roll. Ur rapporten:

”Riksrevisionen har följt över 23 000 återvändandeärenden som öppnades av Migrationsverket under åren 2013 och 2014. Fyra år senare hade drygt hälften av de studerade ärendena avslutats med en registrerad utresa från landet. I de flesta av dessa fall hade personen lämnat landet självmant. En fjärdedel av ärendena avslutades dock genom att preskriptionstiden för av- eller utvisningsbeslutet löpte ut. Resten avslutades på annat sätt, till exempel genom att personen beviljades uppehållstillstånd.”

Det innebär att nära 25% av avslagsärendena avslutades genom ett senare givet uppehållstillstånd antingen genom överprövning i domstol eller genom verkställighetshinder. Migrationsverkets handläggning kan därmed rent objektivt inte anses rättssäker. Det ska påtalas att utan Riksrevisionens utredning av Migrationsverkets handläggning i övrigt, är det inte fastställt hur många av dem som självmant lämnade landet efter ett första avslag, hade kunnat få rätt vid en överprövning. Siffran kan därmed vara avsevärt högre än 25%.

Ett stort antal avslag har motiverats med att utredningen varit ”torftig” och det saknats uppgifter om sakförhållanden och att uppgifter varit motstridiga.

Asylprocedurdirektivet och UNHCR:s handbok om intervjuer

”torftiga” och ”detaljfattiga” berättelser

I artikel 14 punkt 1 stycke 2, anges att personal som genomför intervjuer med sökande i enlighet med direktivet ska ha tillägnat sig allmänna kunskaper om de problem som kan ha en negativ inverkan på en sökandes förmåga att bli intervjuad, till exempel indikationer på att sökanden tidigare kan ha varit utsatt för tortyr.

I artikel 15 punkt 3a, anges att den person som genomför intervjun ska ha den kompetens som krävs för att kunna beakta de personliga och allmänna omständigheter som ligger bakom ansökan inklusive sökandes kulturella ursprung, kön, sexuell läggning, könsidentitet eller utsatta ställning.

I artikel 15 punkt 3c, anges att det ska utses en tolk som kan säkerställa en fungerande kommunikation mellan sökanden och den person som ska genomföra intervju. *En fungerande kommunikation med en underårig afghan underlättas inte av en iransk manlig tolk som dessutom talar ett språk där det i vissa fall finns väsentliga språkskillnader mellan viktiga ord.*

I artikel 16 anges att när den beslutande myndigheten genomför en personlig intervju avseende ansökan om internationellt skydd ska myndigheten se till att sökanden har lämpliga möjligheter att lägga fram underlag som behövs för att styrka ansökan om internationellt skydd i enlighet med art 4 i skyddsdirektivet så fullständigt som möjligt. Detta ska innebära en möjlighet för sökanden att förklara eventuella saknade uppgifter och/eller eventuella oförenligheter och motsägelser i sökandens utsagor.

I artikel 25, punkt 3a) anges att när ett ensamkommande barn intervjuas om sin ansökan om internationellt skydd i enlighet med artiklarna 14-17 och 34, ska denna intervju genomföras av en person som har nödvändiga kunskaper om underårigas särskilda behov.

I artikel 17 p 1 anges att medlemsstaterna ska se till att det i samband med varje personlig intervju antingen upprättas en ingående objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter eller att det görs en utskrift. Enligt p 3 åligger det medlemsstaterna att säkerställa att sökanden underrättas om rapportens hela innehåll eller innehållet i de väsentliga delarna av utskriften med tolk om detta krävs. Sökanden ska därefter bekräfta att rapporten återger intervjun korrekt.

Mot bakgrund av asylprocedurdirektivet skulle ett avslag inte kunna grundas på att en rapport är ”torftig” eller att sökandens uppgifter är motstridiga. Ett sådant avslag innebär att intervjuaren allvarligt har brutit mot direktivets anvisningar genom att till beslutsfattaren överlämnat en undermålig utredning.

Av UNHCR:s handbok framgår, punkt 195 att i det enskilda fallet måste de relevanta uppgifterna i första hand tillhandahållas av den sökande själv. Det blir sedan den person som har till uppgift att avgöra den sökandes rättsliga ställning (utredaren) som har att göra en bevisvärdering och trovärdighetsbedömning rörande den sökandes påståenden.

Enligt punkt 196 ligger bevisvärderingen hos den som söker, men skyldigheten delas mellan sökanden och utredaren. I vissa fall måste utredaren utnyttja alla till buds stående medel för att få fram erforderlig bevisning till stöd för den sökande. Om den sökandes redogörelse förefaller trovärdig och det inte finns goda skäl att anta det motsatta, bör den sökande i sådana fall ges en fördel av det uppkomna tvivlet.

Enligt punkt 197 ska beviskravet inte tillämpas alltför strikt. Att man tillåter sådan måhända bristande bevisning innebär emellertid inte att man nödvändigtvis måste acceptera ostyrkta påståenden som sanna om dessa är oförenliga med den allmänna redogörelse som den sökande framlagt.

Slutligen är det enligt punkt 199 utredarens ansvar att bedöma felaktiga påståenden och underlåtenhet att uppge väsentliga förhållanden, liksom att klara ut vad som kan uppfattas som motsägelser. Bevisvärderingen ska göras av varje enskild omständighet.

Avslag med den grunden att berättelsen är ”torftig” eller ”motsägelsefull” skulle därmed inte vara en möjlighet och visar på rättsosäkerhet i Migrationsverkets handläggning.

Asylprocedurdirektivet och UNHCR:s handbok om rättsligt stöd

Enligt artikel 19 i Asylprocedurdirektivet ska medlemsstaterna se till att sökanden, på begäran, får kostnadsfri rättslig information om förfarandet, vilket åtminstone inbegriper information om förfarandet mot bakgrund av sökandens särskilda förhållanden. Punkten anger därmed att den sökande ska ha givits informationen före intervjun och att det rättsliga biträdet dessutom ska ha kännedom om den sökandens särskilda förhållanden för att kunna ge korrekt information. Ensamkommande ungdomar har i många fall träffat sitt rättsliga biträde först i samband med intervjun och har därmed inte fått sin rätt tillgodosedd enligt direktivet.

Av punkt 190 i UNHCR:s handbok om förfarandet vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning framgår att handläggare i asylutredningar ska vara kvalificerad personal som besitter erforderliga kunskaper och erfarenheter och som har förståelse för sökandens särskilda svårigheter och behov.

Enligt punkt 192 är kravet att den sökande bör få erforderlig information om det förfarande som tillämpas.

Handläggningen av ensamkommande asylsökande

Ett stort antal asylsökande ungdomar har inte träffat sitt ombud före intervjun och har inte heller tilldelats ett ombud med särskild kunskap i migrationsrätt. Sådan handläggning är helt i strid med UNHCR:s handbok och brister därmed i humanitet.

Den sökande ska ges erforderligt stöd, däribland tillgång till tolk, för att kunna presentera sitt fall för de berörda myndigheterna. Sökanden bör ges tillfälle att kontakta en representant för UNHCR och bör bli informerad om denna möjlighet.

Sannolik identitet

I ett stort antal fall har Migrationsverket inte ansett att sökanden gjort sin identitet sannolik. Asylsökande ungdomar har saknat tazkira, pass och annan handling och även om sådan handling har funnits har den enligt Migrationsverket haft lågt bevisvärde.

Enligt UNHCR är det normala att flyktingen inte har pass eller annan identitetshandling. Men innehavet av pass utgör inte hinder av flyktingskap även om avsaknad av pass visar att personen inte är önskvärd i sitt hemland.

I avsaknad av godtagbar identitetshandling ska utredaren försöka få fram uppgifter som stärker den sökandes påstående om sin ålder.

Statistiska felaktigheter

Allvarliga statistiska felaktigheter har legat till underlag för åldersbedömningar av ensamkommande som inte kunnat styrka sin ålder enligt Migrationsverket, eftersom handläggarna inte har gjort bedömning enligt de parametrar som anvisas till i UNHCR:s handbok. Socialstyrelsen har godkänt åldersbedömningar genom scanning av knäled och tänder. Förfarandet strider mot långsiktigt hållbar migrationspolitik och rättssäkerhet. Detta sker fortlöpande och trots många professionella utredningar som visar att till och med metoderna i sig är felaktiga. Professorerna i statistik vid Dalarnas högskola, Johan Bring och Lars Rönnergård, har visat att Socialstyrelsens jämförelse av metoder för åldersbedömning bygger inte på samma förutsättningar. 1. De säger en sak och räknar ut en annan. 2. De blandar rad- och kolumnprocent. 3. De blandar olika åldersfördelningar. Sammanfattningsvis riskerar hela 67% av barnen ha bedömts som vuxna. Trots detta och otaliga andra professionella utredningar, till och med av rättsmedicinska forskare, fortsätter Socialstyrelsen att hänvisa till en tvivelaktig metod som därtill har kritiserats av UNHCR. Den här typen av rättsvidrig hantering bör åtgärdas före det att lagregler justeras.

Rapport från Europarådets kommissionär 2018-02-16 efter besök i Sverige i oktober 2017

Kommissionären konstaterade att den tillfälliga lagen, som var ett svar på det stora antalet asylsökande, innebar att Sverige gick mot restriktioner utöver det som var nödvändigt. Han påtalade att det var dags att gå i motsatt riktning.

Han var bekymrad över att personer som nekats uppehållstillstånd fråntagits rätten till vård och boende och mat, vilka förmåner drogs in för att tvinga dem till frivillig återresa. Riksrevisionen har i sin rapport över återvändarverksamheten 2014 till 2019 skrivit att denna indragning inte haft avsedd effekt utan tvärtom skingrat de asylsökande.

Kommissionären påtalar ett antal brister i mottagandet av de ensamkommande och att då antalet asylsökande har avtagit avsevärt skulle Sverige prioritera arbetet med dem. Avseende åldersfrågan skulle Sverige inte stödja sig på medicinska åldersbedömningar utan etablera flera vetenskapliga sätt att definiera ålder och säkerställa att ungdomarna alltid fick "the benefit of doubt" vid tveksamhet.

Han påtalar särskilt den utsatthet som de ungdomar som har tvingas att lämna Sverige för Afghanistan. Han påminner om att länder ska inte sända barn till länder där det finns en verklig risk att de utsätts för skada.

Han konstaterar att trots det stora antalet statslösa människor som bor i Sverige har Sverige inte ett klart handlägningsförfarande eller en klar definition av begreppet statslöshet. Det finns inte heller särskild tillståndsregel för statslösa personer eller grund för uppehållstillstånd. Vidare saknas geografisk plats för de konstaterat statslösa och till detta ska läggas att det finns en dålig medvetenhet kring frågeställningar om statslöshet.

Kommissionären rekommenderar att begreppet definieras i svensk lag, så att personer som har rätt till asyl enligt konventionen avseende statslösa personer kan identifieras vid asylprövningen.

Soulidity ifrågasätter varför inte ensamkommande ungdomar vars föräldrar eller farföräldrar flytt från sitt hemland definieras som statslösa.

Kommissionärens uppfattning grundas på möten med ett stort antal företrädare för myndigheter och ideella organisationer såväl som med gruppen ensamkommande. En av frågorna vid hans besök i Sverige var inrättandet av ett nationellt institut för mänskliga rättigheter. Han påtalade att en sådan institution skulle ha ett så vitt mandat som möjligt, vara pluralistiskt, vara oberoende av andra myndigheter, adekvat grundat och vara skyddat från ekonomisk kontroll som kan påverka dess funktion. Som påtalats ovan har Sverige i strategibeslut från 2016 beslutat att sådan institution skulle införas. I strategibeslutet för 2018–2022 finns den inte med. Kommissionären påtalar att det, trots att det skulle säkerställas att en process inleddes för att ta fram ett nationellt institut för mänskliga rättigheter, som antytts i svaret från riksdagen daterat 30 november 2017, så hade frågan skickats tillbaka till regeringen, vilket tyvärr ytterligare skulle försena etableringen av ett sådant institut i Sverige.

Kommissionären redogör för utvecklingen i Sveriges hantering av migrationen från 2015 och om de åtaganden som Sverige har enligt de olika konventionerna. Sveriges deklarerade avsikt med införandet av begränsningarna i migrationslagstiftningen år 2015 var att få ner antalet asylsökande, som år 2015 var 162 877. Redan år 2016 hade antalet minskat till 28 939 och år 2017 till 25 666. Åtgärderna innehöll också en utvidgning av antalet handläggare inom Migrationsverket från 3 500 till 8 000, vilka följde instruktionerna från regeringen om snabbare handläggning. 111 979 beslut gjordes avseende asylansökningar under 2016. Kvalitén på besluten blev på grund av detta tidvis bristfällig.

Kommissionären drar uppmärksamheten till ett antal områden där Sverige snabbt måste göra förbättringar. Uteblivet stöd till dem som fått avslag på sin asylansökan har medfört att många tvingas leva som hemlösa och i behov av frivilligstöd till mat och sovplats samt med en allt sämre hälsa som följd. Kommissionären påminner om att EU:s kommitté för sociala rättigheter har fastslagit att tillgång till mat, vatten och basala förnödenheter som sovplats och kläder utgör basen för human existens.

Kommissionären påtalar brister i handläggningen av familjeåterförening och hoppas att Sverige återgår till tidigare regler.

Avseende Sveriges hantering av ensamkommande asylsökande påtalar kommissionären att då ansvaret för ungdomen övergår från kommunen till staten vid 18 års ålder innebär det att ungdomen tvingas byta skola och bostad. Han kritiserar att vissa ungdomar har fått vänta i mer än två år på handläggning av asylärendet, att medeltiden för beslut under 2017 var 578 dagar och för 2016 460 dagar, att en god man kan ha upp till 25 ungdomar att ta ansvar för. Han oroas också över att 1 829 asylsökande ungdomar hade försvunnit mellan 2013 och maj 2016 i Sverige.

Han påtalade att flera officiella instanser klandrat åldersbestämningarna. I mars 2017 gjorde regeringen justeringar så att en persons ålder skulle fastställas tidigare i asylprocessen vilket medförde att medicinska åldersbedömningar infördes och Migrationsverket kunde göra ett temporärt åldersbeslut. Han påtalar att åldersbestämning av ett barn är en komplex process inkluderande fysiska, sociala och kulturella faktorer.

Han påtalar vidare att FN:s barnkonvention har tydliggjort att åldersbedömningar av barn ska göras på ett vetenskapligt, säkert, barn- och könskänsligt samt korrekt sätt och med undvikande av all risk för övertramp av barnets fysiska och psykiska integritet. Därtill påtalades att stater skulle avhålla sig från att använda åldersbestämning framför allt baserad på ben- och tandanalyser som kan vara dåliga och som också kan vara traumatiska och leda till onödiga legala processer.

Han avslutar med att påtala att det är särskilt olämpligt att utvisa ett barn till ett land som Afghanistan utan familj eller annat säkert nätverk.

Krav på tydliga förarbeten med uttalade syften med regleringen

En ny migrationslag måste därför ha ett tydligt syfte, en tydlig lagtext, tydliga förarbeten, tydliga begreppsbestämningar och inte ge annan möjlighet till omtolkning eller justering än som förekommer genom annan ny lag eller senare uttolkning i högsta beslutande instans, Migrationsöverdomstolen. I den slutliga juridiska produkten, den nya migrationslagen, bör dock av effektivitetsskäl så lite som möjligt lämnas över till rättstillämpningen. Samma höga krav som ställs på övrig lagstiftning ska ställas på den här lagen, framför allt då det finns, som framgår av betänkandets inledning, mycket europeisk lagstiftning att få tillgång till och därmed en stor kunskapsbank som bör vara utgångspunkt för den svenska migrationslagen.

För rättssäkerhet krävs tydliga förarbeten med bestämningar av ord och begrepp som används i lagtext och förklaringar för att undvika de glidningar i tolkning som har varit förhållande under åren 2015 till 2020. Rättssäkerheten blir annars lidande, som nu är fallet, då olika handläggare lägger in olika gränsdragningar i begreppen. Därtill måste handläggarna få tillräcklig utbildning för att undvika den rättsosäkra situation som förelåg 2016.

Precisering av vad som innefattas i juridiska begrepp som **synnerlig** och **sannolik** inom migrationsområdet ska finnas med. UNHCR påtalar särskilt att begreppet synnerliga skäl, med de i Kommitténs betänkande givna exempel kan utestänga asylsökanden som

borde ha inkluderats och därför bör begreppet särskilda skäl användas i stället för synnerliga skäl, vilket begrepp i juridiken betyder i princip aldrig.

Andra aktörer inom asylprocessen

Tolkarnas roll vid utfrågning av asylsökanden och i samband med överprövning i domstol är en del av rättssäkerheten. I 49 ärenden anmälda till Kammarkollegiet mellan 2015 och 2020 hade 10 tolkar fått en varning. I fyra fall hade auktorisationen dragits in. Resterande anmälningar hade avskrivits trots att anmälan gjorts av annan tjänsteman, av tolkförmedlingar, jurister, andra tolkar och i några fall av privatpersoner. Vid utfrågning av afghanska underåriga har inte hänsyn tagits till om de talat dialekt /hazargi eller om de ens behärskat persiska, trots att tolkarna i 95% av fallen tolkat på persiska, ett språk som skiljer sig från dari som svenska från danska.

Ett enkelt exempel på språkligt misstag är att ordet för gå, resa, fly är samma på dari. Vi flydde har därmed översatts med vi reste i utredningar, vilket har givit en annan kontext än som den sökande avsåg och därmed kraftigt minimerat förståelsen av det hot som den sökande har försökt förmedla.

Effektiv migrationspolitik

Allmänt kan konstateras att Kommitténs förslag innebär mycket merarbete för Migrationsverket med alla korta tidsbegränsade uppehållstillstånd. Det framgår inte om syftet med detta är av hänsyn till rikets säkerhet, det vill säga att säkerställa att inte någon person som utgör hot mot rikets säkerhet kan få permanent uppehållstillstånd eller om syftet är att kunna utvisa en person efter att justeringar eller ändrade förhållanden vid senare tillfälle i till exempel arbetsmarknadslagstiftning eller sociallagstiftning eller av annan orsak.

Det är inte särskilt troligt att hot eller krigstillstånd i hemlandet, vilket inneburit asylskäl, kommer att upphöra efter 13 månader i Sverige. Den som får tillfälligt uppehållstillstånd med så kort tid kommer inte att hinna få möjlighet och inte heller motivation att lära sig språk och samhällskunskap för en snabb integration i det svenska samhället. Den psykiska oron vid korta, tillfälliga uppehållstillstånd minskar möjligheten till aktivt eget integrationsarbete, vilket också påtalas av UNHCR.

Av artikel 24 p1 i Skyddsgrundsdirektivet, framgår att så snart som möjligt efter det att internationellt skydd har beviljats, ska medlemsstaterna till de personer som innehar flyktingstatus utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år. Det innebär att tre år är den normala minsta tiden, vilken tid är grundad på en gemensam europeisk uppfattning.

Ekonomiska överväganden saknas

Begreppet ”effektiv” torde innefatta ekonomiska aspekter eller avses möjligen att korta vissa delar av handläggningen. Det ska i så fall särskilt utredas eller särskilt lagregleras så att inte effektiviteten sker på bekostnad av rättssäkerheten.

Det har inte utretts vilken ekonomisk påverkan dessa korta tider har för Migrationsverket, samhället eller den enskilde asylsökanden vare sig i positiv eller i negativ riktning. Ovan har påtalats ett lägre incitament att arbeta mot integrering för det fall att det överhuvudtaget skulle vara tidsmässigt möjligt att påbörja språkträning och utbildning i samhällskunskap. Därtill kan en person med ett längre uppehållstillstånd bidra till den svenska ekonomin genom arbetsinsats i bristyrken och/eller erlagda skatter redan under den tid som asylansökan handläggs. En uträkning av kostnaderna/förlorade intäkter saknas dock helt i utredningen avseende ekonomiska konsekvenser av korta uppehållstillstånd.

Bristen på ekonomisk redovisning kan tolkas som att asylsökande endast ses som en ekonomisk belastning för Sverige. I Frankrike däremot ges regelmässigt minst 4 års och upp till 10 års uppehållstillstånd och därmed möjligheten att på sikt och efter att ha uppfyllt de krav som ställs, medverka till den franska ekonomin och samhället. Ungdomar som enligt Nya gymnasielagen har fått tre års uppehållstillstånd har snabbt och effektivt kunnat satsat på att tillägna sig den kunskap som krävs för att ta ett arbete inom bristyrken. Sådan möjlighet finns inte med korta uppehållstillstånd.

Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer (Ds 2020:2).

Chefen för Justitiedepartementet gav i juni 2019 en utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att Migrationsverket får utökade möjligheter att bedöma en asylansökan som uppenbart ogrundad och fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. Syftet med uppdraget var att kunna ge Migrationsverket motsvarande möjligheter som före EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17, som inskränkte dessa möjligheter. I promemorian föreslås att regler om säkra ursprungsländer införs i svensk rätt i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), i fortsättningen kallat det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Regeringen har överlämnat en remiss till lagrådet avseende ”Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer”

Grunden är att EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17 begränsade Migrationsverkets möjligheter att kunna bedöma en asylansökan som uppenbart ogrundad och fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. För att ge Migrationsverket motsvarande möjligheter som tidigare föreslår regeringen att det omarbetade asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer genomförs i svensk rätt.

Förslagen innebär att Migrationsverket ska kunna anse en asylansökan som uppenbart ogrundad om sökanden kommer från ett land som tagits upp på en förteckning över säkra ursprungsländer. Detta gäller dock endast om sökanden inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne. Om det även är uppenbart att uppehållstillstånd inte ska beviljas på någon annan grund, ska Migrationsverket få besluta om avvisning med omedelbar verkställighet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2021.

Bistånd villkorat av återtagande av asylsökande som nekats uppehållstillstånd

I en motion till Riksdagen 2019/20:1793 från SD ställde sig riksdagen bakom förslaget att i huvudsak neka länder bistånd om de inte undertecknar återtagandeavtal.

EU har villkorat sitt bistånd till Afghanistan om 40 miljarder åren 2016 till 2019 med krav på återtagande. Frankrike har trots detta under långa perioder inte utvisat ensamkommande till Afghanistan och dessutom i många fall gjort en helt annan och mer human bedömning än Sverige avseende de hundratals ensamkommande som flytt från Sverige till Frankrike. Av EU:s länder är Sverige den tredje största givaren.

Sverige har också tecknat eget avtal om återtagande med Afghanistan.

Artikel 3 lyder:

Parterna godtar härmed att återvändandet i första hand ska ske självmant och utifrån nedan angivna grunder rörande möjligheterna att stanna i Sverige:

”a) Parterna erkänner sina internationella åtaganden om att återta egna medborgare som uppmanas lämna den andra partens territorium.

b) Afghanska medborgare som efter rättslig prövning av sina ansökningar inte befinns ha laglig rätt att vistas i Sverige, skyddsbehov eller tillräckliga humanitära skäl som enligt svensk lag motiverar en förlängning av deras vistelse i Sverige ska, efter slutligt beslut om avslag på ansökan om att få stanna i Sverige eller få internationellt skydd, kunna välja att självmant återvända, i enlighet med svensk lagstiftning som grundas på kännedom om den situation som råder på de platser dit de avser återvända. Afghanska medborgare som ändå fortsätter att vägra att begagna sig av möjligheten att återvända självmant får som en sista utväg åläggas att lämna Sverige. Återvändandet ska ske på ett stegvist, ordnat och humant sätt.” Återvändandeprocessen beskrivs i detalj i bilaga I återvändandeprocess.”

Det bör noteras att begreppet ”tillräckliga humanitära skäl” har kraftigt inskränkts genom den år 2015 så kallade tillfälliga lagen och Migrationsverkets tillämpning. För en långsiktigt hållbar migrationspolitik måste inskränkningen tas bort, som också UNHCR påtalar, så att de mänskliga rättigheterna sammanflätas med begreppet.

Av Regeringens hemsida avseende Afghanistan framgår:

”Sverige har haft diplomatiska relationer med Afghanistan sedan 1930-talet. Sedan 2008 har Sverige en diplomatisk närvaro genom en ambassad i Kabul. Ambassaden fungerar som ett nav för Sveriges samlade insatser i landet och arbetar bland annat för att främja våra bilaterala relationer med Afghanistan liksom att stärka banden länderna emellan. Därtill deltar Sverige aktivt i det multilaterala arbetet som exempelvis bedrivs genom EU och FN i Afghanistan. Utöver utsända från Utrikesdepartementet och lokalanställd personal finns på ambassaden personal från Sida, Folke Bernadotteakademien,

Migrationsverket och Polisen. Sverige har under åren bidragit såväl militärt som med utvecklingsinsatser. Sedan 2014 ligger tonvikten i det svenska engagemanget på långsiktigt stats- och fredsbyggande samt politiskt stöd.

Afghanistan är sedan 2013 det största mottagarlandet för svenskt bistånd. Sverige har gjort ett politiskt åtagande att bidra med 8-8,5 miljarder kronor i utvecklingssamarbete under 2015-2024. Biståndsstrategin för 2014-2019 har förlängts med ett år och omfattar 5,7 miljarder SEK. Biståndets fokus är på demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, samt på utbildning och ekonomisk utveckling. Afghanistans president Ashraf Ghani besökte Sverige 2015. Utrikesminister Margot Wallström besökte Afghanistan 2017.”

Kommittén har inte tagit ställning till i vad mån det till återvändande villkorade ekonomiska biståndet till mottagarlandet har påverkat Migrationsverkets beslutsfattande och därmed rättssäkerheten i asylprocessen. Bilateral relationer och stärkandet av banden länder emellan tycks påverka Migrationsverkets uppfattning om behovet av asyl från länder som får villkorat bistånd vid löfte om återtagande.

Sverige har i mycket större omfattning än övriga europeiska länder haft uppfattningen att Afghanistan har kunnat ta emot och skydda asylsökande som nekats uppehållstillstånd här, vilket visas av att ensamkommande som flytt till Frankrike från Sverige i många fall fått uppehållstillstånd där.

Riksrevisionen har granskat själva återvändandeverksamheten i rapport 2019/20:191

Regeringen har i kommentar till rapporten anfört att regeringen i huvudsak inte delar Riksrevisionens redovisade kritik, som beskrivs kortfattat nedan.

”Enligt Riksrevisionen visar granskningen på svagheter i regeringens samlade mål-, resultat- och anslagsstyrning av återvändandeverksamheten. Svagheter anses höra ihop med att verksamheten bedrivs av tre olika myndigheter, som finansieras inom två olika utgiftsområden, och som styrs från tre olika enheter på Justitiedepartementet. Regeringen följer inte heller verksamhetens samlade kostnader eller resultat av verksamheten på regelbunden basis. ”

”Även när det gäller aktiva ärenden finns det förhållanden som har betydelse för möjligheten att verkställa ett återvändandebeslut, vilka ligger utanför såväl regeringens som myndigheternas omedelbara kontroll. Utöver individens personliga inställning, vilken i många fall är avgörande för återvändandet, är det av betydelse vilka länder som personerna kommer ifrån. Ett flertal länder tar inte emot medborgare som inte återvänder självmant och dessa beslut kan därför inte verkställas med tvång. ”

Genom villkorade bistånd om återtagande undanröjs dock delvis detta problem, då personer som inte frivilligt vill lämna Sverige kan tvingas göra detta.

Av Riksrevisionens rapport framgår:

”Sedan 2010 har ca 60 procent av återvändandeärendena avslutats genom att personen lämnat Sverige. Det är en väsentligt högre nivå än EU-genomsnittet. Under åren 2014–2020 har drygt 80 000 personer med beslut om av- eller utvisning registrerats som utresta från Sverige.”

I Riksrevisionens rapport saknas uppgift om hur många som har lämnat Sverige utan att detta registrerats för att till exempel söka asyl i annat EU-land.

Riksrevisionen anger: ”Ytterligare resurser har tilldelats för att bygga upp förvarsverksamheten.” I regleringsbrev för 2019 angavs i anslagsvillkoret för anslagspost att 100 miljoner kronor av medlen endast får användas för inrättande av nya förvarsplatser. I Migrationsverkets regleringsbrev för 2020 anges att antalet förvarsplatser minst ska uppgå till 520 stycken. Inför en långsiktigt hållbar migrationspolitik och med det avsevärt minskade antalet asylsökande efter det att Europas gränser har stängts behöver troligen antalet beslutade förvarsplatser övervägas.

Av Riksrevisionens rapport framgår:

”Trots att kostnaderna har ökat, har antalet avslutade återvändandeärenden minskat med 30 procent 2016–2018, från 26 731 till 18 761. Antalet verkställda utresor har minskat från drygt 18 000 till drygt 10 000. Om den totala kostnaden för verksamheten slås ut per verkställd person, har kostnaden fördubblats från cirka 48 000 kronor 2016 till knappt 97 000 kronor 2018. Tiden från att ett återvändandeärende öppnas till att det avslutas har ökat med 61 procent 2016–2018. Tiderna för dem som reser självmant har nästan dubblats. Ökningen av kostnader per utresa kan delvis förklaras av att Migrationsverket år 2016 kunde verkställa många relativt enkla ärenden avseende personer som sökte asyl 2015, och som återkallade sin ansökan. Därmed har de svårare ärendena blivit kvar.”

Utlovat stöd vid frivilligt återvändande

I avslagsbeslut till asylsökande ungdomar som skrivits upp i ålder eller som av annan anledning inte ansetts ha asylskäl återfinns följande text:

”Vad avser förhållandet i ditt hemland har du bedömts inte ha något skyddsbehov. Du kan därför som arbetsför, frisk och ung man återetablera dig i det afghanska samhället. Migrationsverket erbjuder dessutom återintegreringsstöd till de personer som återvänder från Sverige till Afghanistan via European Reintegration Network (ERIN). De stödinsatser som erbjuds återvändande personer inom ramen för ERIN är behovsanpassade och omfattar bland annat rådgivning inför återvändande, mottagande vid ankomst på flygplats i hemlandet, tillfälligt boende, transporter till slutdestination, medicinsk vård, juridisk rådgivning, hjälp vid kontakt med myndigheter och inkomstgenererande aktiviteter. Personer som har fått avslag på sin asylansökan och som ska återvända självmant till Afghanistan har också möjlighet att ansöka om ett så kallat återetableringsstöd. Summan en återvändande kan få motsvarar 30 000 svenska kronor för personer över 18 år.”

Migrationsverket stödjer sig på Lifos avseende risk vid återvändande och uppgift om säkra platser. Avseende Afghanistan har dock antalet av Migrationsverket bedömda ”säkra” platser minskat avsevärt över tiden. I en stor mängd fall har inte heller medicinsk vård, juridisk rådgivning eller ekonomiskt stöd givits på plats i Afghanistan på grund av administrativa problem.

Av Riksrevisionens rapport framgår vidare:

”Förvarsenheternas kostnader har under 2016–2018 fördubblats till 428 miljoner kronor. Därmed har förvarsverksamheten ökat från att utgöra 15 procent av myndigheternas totala återvändandekostnader till 23 procent. Både antalet förvarsplatser och mängden transporter som förvarsenheten genomför har ökat under perioden. Kostnaderna för förvaltningsprocessenheterna har fördubblats till knappt 79 miljoner kronor. Kostnaderna för de enheter som i huvudsak handlägger återvändandearbenden, återvändande- och mottagningsenheter, har däremot minskat. Utvecklingen kan sannolikt förklaras av det stora inflödet sökande under 2015. Inledningsvis under 2016 fattade mottagningsenheterna många beslut om tillstånd. Från 2017 fattades däremot fler beslut om avslag, vilket också innebar fler överklaganden till domstol. Överklaganden, och även begäran om verkställighetshinder, hanteras av förvaltningsprocessen.” Antalet avslag kan ha sin grund i den tillfälliga lagens inskränkningar och allt hårdare krav på sökandens skäl och som Europarådets kommissionär för de mänskliga rättigheterna påtalar krav på snabbare handläggning som medfört risk för felaktiga beslut.

”Riksrevisionen har i granskningsarbetet undersökt möjligheterna att effektutvärdera 2016 års LMA-reform. Det har visat sig inte gå på grund av brister i statistikunderlaget. Uppgifterna ovan tyder dock på att den indragna rätten till bistånd kan ha påverkat återvändandearbetet negativt.” Som Europarådets kommissionär för de mänskliga rättigheterna strider den indragna rätten mot artikel 13§4 i European Social Charter.

Sidas Strategirapport för Resultatstrategi för Sveriges internationella bistånd i Afghanistan 2014–2019

Sida har sammanställt en strategirapport i vilken två mål utvärderas. Dels utvärderas utvecklingen i förhållande till de uppsatta strategimålen och dels den sammansatta portföljen som förväntas bidra till att uppnå målen dvs fördelningen av bidraget på olika insatser och aktiviteter.

Uppnåendet av strategimålen bedömdes på 10 områden till vilka ekonomiskt bistånd hade givits. Det kunde konstateras att utvecklingen hade gått delvis framåt och delvis bakåt på 8 områden och utvecklingen gått bakåt på 2 områden. Däremot ansågs fördelningen av bidraget fortsatt relevant, vilket innebar att dessa områden även i fortsättningsvis skulle stödjas.

Samtidigt framgår av Sidas hemsida att:

”Respekten för de mänskliga rättigheterna kränks konstant i Afghanistan och hänger tätt samman med den utbredda korruptionen, särskilt inom rättssystemet. Den demokratiska utvecklingen har delvis gått framåt i Afghanistan. Fler ställer sig positiva till demokrati, samtidigt är andelen afghaner som uttrycker rädsla inför att rösta i nationella val högre än någonsin. Kvinnornas ställning har stärkts sedan talibanregimen föll 2001, men fortfarande utsätts hälften av landets kvinnor för våld i nära relationer. Diskrimineringen av kvinnor och flickor är utbredd i alla delar av samhället.”

Andra myndigheter som har del i migrationsprocessen:

Skatteverket och födelsenummer

Myndigheters rätt till självbestämmande och rätt att fatta egna beslut medför att de har rätt att göra olika bedömningar av om migranter gjort sin identitet sannolik. En ensamkommande ungdom som har permanent uppehållstillstånd och är anknytningsperson och som blivit uppskriven i ålder har fått en felaktig ålder i sitt personnummer. När mamma och syskon, som invandrade anhöriga, får sina personnummer av Skatteverket är korrekta. Men den uppskrivna anknytningspersonen är registrerad som född en månad efter sin ena syster. Skatteverket beslutar att med hänsyn till att afghanska id-handlingar är osäkra kan han, trots omöjligheten i ålder, inte få sin tidigare födelsetid ändrad.

Skatteverket och Barnkonventionen

Barnkonventionen är införlivad i svensk rätt. Kammarrätten i Göteborg har under hösten 2020 avseende ett barn med uppehållsrätt i Sverige nekat folkbokföring på den grund att intresset av en korrekt folkbokföring ”väger tyngre” än barnets rätt enligt barnkonventionen.

Kammarrätten har därmed fastställt nivån på humaniteten gentemot folkbokföringen.

Förvaren

Professor Shahram Khosravi har i studien: Sweden: Detention and deportation asylum seeker påtalat allvarliga brister i förhållande till de regler avseende rättigheter för förvarstagna som Sverige påstår sig följa. Förvarshandlingen är en komplex och regelmässigt tveksam hantering. Han beskriver förvarstagandet som ”hostile hospitality” vilket periodvis medför förvirring och psykosociala problem hos den förvarstagne. Den är också kostnadskrävande och med utvidgningen till beslutade 520 förvarspplatser.

Sammanfattningsvis

Långsiktigt hållbar migrationspolitik

Omvärldsanalys med syfte inför lagändringar saknas. Ekonomiska överväganden i såväl positiv som negativ riktning saknas. Därmed saknas möjlighet till långsiktiga överväganden. De inskränkningar som finns i den tillfälliga lagen saknar syfte när antalet asylsökande har minskat till historiskt låga nivåer redan åren efter 2015.

Rättssäkerhet

Riksrevisionsverket har inte gjort en analys av Migrationsverkets hantering av migrationsrätten. Det saknas en samsyn om de juridiska och humanitära begreppen inför bedömningar om asylskäl. Beslutsfattarna har som visats, saknat kunskap, insikt och ansvar i hanteringen av asyl- och migrationsärenden. Såväl inhemska som utländska experter och organ har påtalat att den svenska handläggningen inom migrationsområdet är rättsosäker med felaktiga bedömningar av ålder, kulturella utgångspunkter, religionsförutsättningar och politiska risker.

Humanitet

Det saknas en definition av vad humanitet innebär i förhållande till de åtaganden av de mänskliga rättigheterna som Sverige har gjort. Sverige har inte, trots 2016 års ställningstagande, inrättat ett nationellt institut för mänskliga rättigheter. Internationella organ av typen UNHCR och Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har påtalat att den svenska handläggningen inom migrationsområdet på allvarliga punkter är rättsosäker. Vidare saknas en sammanställd utgångspunkt för Sveriges migrationspolitik i förhållande till de åtaganden som Sverige har gjort gentemot EU och FN genom godkännande av direktiv, konventioner och deklARATIONER. Sammantaget är kritiken så allvarlig att särskilt vad gäller de ensamkommande har de rättsliga bristerna varit så omfattande att de som fått avslag antingen på asylansökan eller enligt Nya gymnasielagen eller under Nya gymnasielagen borde få en ny rättslig prövning, vilket påtalats av andra organisationer med humanistisk utgångspunkt.

För Project Soulidity

Charlotte Lagersten

Jur kand
cl@cljuridik.se

James Andersson

Verksamhetschef
james@soulidityhr.se