

Motion till riksdagen 2013/14:Sf220

av Jonas Sjöstedt m.fl. (V)

Flykting- och migrationspolitik

1 Innehållsförteckning

2	Förslag till riksdagsbeslut	3
3	Inledning	7
4	Varför drivs människor på flykt?	7
4.1	Riktiga flyktingar?.....	8
5	Utvecklingen i den Europeiska unionen.....	8
5.1	Militariseringen av kontrollen av EU:s yttre gränser	9
5.2	Återtagandeaftal	10
5.3	Dublinförordningen	11
5.4	Visumkrav som medel att utestänga flyktingar.....	11
5.5	Asylprocedurdirektivet	11
5.6	Mottagandedirektivet.....	12
6	Den svenska utlänningslagstiftningen	12
6.1	Översyn av tvåårsregeln	12
6.2	Familjeåterförening	14
6.3	Anhöriginvandringen.....	16
6.4	Uppehållstillstånd efter inresa	16
6.5	Förföljelse på grund av kön, sexuell läggning och könsidentitet ..	17
6.6	Konventionsflyktingar	18
6.7	Bestämmelsen om väpnad konflikt.....	19
6.8	Återtagandeaftal som slutits av Sverige	19
6.9	Bevisbördan och utredningsbördan beträffande tortyr.....	20
6.10	Synnerligen ömmande omständigheter.....	21
6.11	Verkställighetshinder.....	22
6.12	Rätten till muntlig förhandling	22
6.13	Rätt att överklaga beslut om avslag på ansökan om främlingspass	23
6.14	Ändringsdispens	23
6.15	Illegal vistelse	23
6.16	Preskriptionsbestämmelsen.....	24
6.17	Bortre gräns i asylprocessen	25
6.18	Asylvisum.....	25

Fel! Okänt namn på

6.19	Förvar.....	25
6.20	Förordnande av offentliga biträden i utlänningsärenden.....	26
6.21	Utbildning av nämndledamöter och offentliga biträden.....	27

2 Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det är av största vikt att stärka svenska myndigheters respekt för asylrätten och Genèvekonventionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör verka för att Frontex avvecklas.¹
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen måste verka för en djupgående förändring av inriktningen på Frontex verksamhet så att både asylrätten och skyldigheten att bistå skeppsbrutna respekteras.¹
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen inom EU bör verka för att asyl- och flyktingpolitiken i grunden förändras och i framtiden bygger på respekt för mänskliga rättigheter och människors lika värde.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen inom EU bör ta initiativ till att EU:s politik i fråga om återtagandevtal förändras på ett sådant sätt att asylrätten inte inskränks.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av Dublinförordningen med syfte att fördelningskriteriet för de asylsökande ska vara att dessas egna val ska vara styrande.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen inom EU bör verka för att korta ned listan över visumpliktiga länder och för att visumkrav inte ska användas för att stänga ute flyktingar och därmed undergräva Genèvekonventionen.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen i Europeiska unionens råd bör avvisa det aktuella förslaget till förändrat asylprocedurdirektiv och kräva att rättssäkerhetsgarantierna förbättras.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen i Europeiska unionens råd bör avvisa det aktuella förslaget till förändrat direktiv om mottagandevillkor och kräva att kommissionens ursprungliga förslag tas upp till förnyade diskussioner i Europeiska unionens råd.
10. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till en sådan ändring i utlänningslagen som anförs i motionen.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör genomföra en sådan förändring i förordningen (1984:936) att alternativt och övriga skyddsbehövande likställs med konventionsflyktingar när det gäller rätt till bidrag för anhörigas resor till Sverige.
12. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till ändringar i utlänningslagen för att förändra rättsläget och i lagen stryka kravet på styrkt identitet som förutsättning för familjeåterförening.

Fel! Okänt namn på

13. Riksdagen begär att regeringen genomför ändringar i 2 kap. 12 § och 13 § andra stycket utlänningsförordningen för att undanröja bristande passinnehav som hinder mot familjeåterförening.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om införande i utlänningslagen av en bestämmelse om att fri bevisprövning gäller i utlänningsärenden.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den som ansöker om familjeåterförening ska ha rätt till offentligt biträde.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn så att god man också kan förordnas för barn som på grund av att de inte själva får föra sin talan inte kan göra en ansökan om familjeåterförening med sina i Sverige bosatta föräldrar.²
17. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en sådan ändring av utlänningslagen att försörjningskravet vid anhöriginvandring tas bort.
18. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till ändring i utlänningslagen med förbättrade regler om anhöriginvandring i enlighet med vad som anförs i motionen.
19. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i utlänningslagen med innebörden att undantag ska göras från huvudregeln om ansökan från utlandet när utlänningen har barn i Sverige eller kvinnan i förhållandet är gravid.
20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör se till att utlänningslagen tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner.
21. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen i kommande regleringsbrev till Migrationsverket bör ställa krav på att verket genomför de förändringar som krävs för att åstadkomma en likformig tillämpning i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas.
22. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en sådan översyn av flyktingskapsbestämmelsen i utlänningslagen att dess tolkning bringas i överensstämmelse med gällande internationell rätt.
23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en sådan översyn av bestämmelserna om skydd vid väpnad konflikt, urskillningslöst våld eller svåra inre motsättningar att skyddet blir mer heltäckande.
24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen omedelbart bör säga upp Sveriges återtagandeavtal med Irak och Afghanistan.
25. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en sådan ändring av utlänningslagen att Sverige uppfyller Europakonventionens krav i fråga om bevis- och utredningsbörda i fråga om tortyr.

Fel! Okänt namn på

26. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att se till att det finns tillräcklig kompetens och resurser för att genomföra ett ökat antal tortyrskadeutredningar.
27. Riksdagen beslutar om ändring i 5 kap. 6 § första stycket 1 utlänningslagen i enlighet med förslaget i motionen.
28. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av 12 kap. 19 § utlänningslagen för att bringa bestämmelserna i överensstämmelse med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.
29. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till en sådan lagändring att möjlighet ges för polisen att återlämna ett verkställighetsärende till Migrationsverket och för Migrationsverket att återta ett till polisen överlämnat verkställighetsärende.
30. Riksdagen beslutar om ett nytt tredje stycke i 16 kap. 5 § utlänningslagen i enlighet med förslaget i motionen.
31. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till en sådan ändring i utlänningslagen att det införs en rätt att överklaga beslut av Migrationsverket om avslag på ansökan om främlingspass.
32. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till riksdagen om en sådan ändring i utlänningslagen att ändringsdispens på ansökan av den enskilde införs hos Migrationsöverdomstolen.
33. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tidsfristen i utlänningslagen för frivillig återresa börjar löpa den dag utlänningsbeslutet på samma sätt som i dag gäller för EES-medborgare.
34. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om ändrad lydelse av utlänningslagens preskriptionsbestämmelse 12 kap. 22 § för att dess tillämpning ska återställas till det som ursprungligen var avsikten.
35. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag om införande av en borte gräns i asylprocessen.
36. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att lägga fram förslag om en procedur för utfärdande av asylvisum.
37. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en utredning med uppgift att se över utlänningslagens regler om förvarsgrunder.
38. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge i uppdrag till Migrationsverket att se till att sjukvårdspersonal finns på förvaren i större utsträckning.

Fel! Okänt namn på

39. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör lägga fram ett förslag till ändring i utlänningslagen så att det införs ett förbud mot att placera en person i kriminalvård med hänvisning till att hen utgör en allvarlig fara för sig själv.
40. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör lägga fram förslag om en sådan ändring i utlänningslagen att det blir möjligt att förordna offentligt biträde i ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen.
41. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det bör införas en ny bestämmelse i utlänningslagen som gör att det vid förekomsten av särskilda skäl blir möjligt att förordna offentligt biträde i ärenden där ansökan om uppehållstillstånd görs via en svensk ambassad.
42. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör lägga fram förslag om återgång till den tidigare ordningen att Rättshjälpsmyndigheten, alternativt förvaltningsrätten, bör förordna offentliga biträden i utlänningsärenden.
43. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge ett uppdrag till Domstolsverket att ge förslag på organisering av utbildning av Migrationsverkets personal, migrationsdomstolarnas nämndledamöter och offentliga biträden samt förslag på vem eller vilka som bör vara huvudmän för en sådan utbildning.

¹ Yrkandena 2 och 3 hänvisade till JuU.

² Yrkande 16 hänvisat till CU.

3 Inledning

Vänsterpartiet vill skapa en mänsklig och generös flyktingpolitik i Sverige och Europa. Alla ska ha möjlighet att söka skydd undan förföljelse och alla ska få sina asylskäl prövade på ett rättssäkert sätt. För att det ska bli verklighet måste EU släppa in dem som söker skydd så att de kan få sina asylskäl prövade. Så ser det inte ut i dag. I stället byggs murarna runt EU hela tiden allt högre och nästan alla legala möjligheter att ta sig till EU har täppts till. De som ändå lyckas ta sig hit får inte själva bestämma vilket land de ska söka asyl i. Sverige och övriga EU-länder kränker i dag systematiskt asylsökandes och flyktingars mänskliga rättigheter. För att ändra på det vill vi riva murarna runt EU och låta de asylsökande själva bestämma vilket land de vill söka asyl i. Dessutom krävs en rad ändringar i utlänningslagen för att säkerställa att skyddsbehövande och migranter får sina mänskliga rättigheter tillgodosedda och att de ges en rättvis och rättssäker prövning av skyddsskäl eller andra skäl för uppehållstillstånd.

I Vänsterpartiets Sverige är migration naturligt och självklart. Här kan människor på flykt hitta en fristad, andra kan återförenas med sin släkt, studera eller påbörja ett liv med den de älskar. Vårt Sverige sätter mänskliga rättigheter i främsta rummet.

4 Varför drivs människor på flykt?

Enligt International Organization for Migration finns det omkring 214 miljoner migranter i världen. Av dem är 35,4 miljoner flyktingar, statslösa, internflyktingar m.fl., som utgör "persons of concern" för UNHCR, FN:s flyktingkommissariat.

Majoriteten av världens flyktingar har flytt från politiskt förtryck, krig och våld. Den direkta orsaken till att nio av tio fördrivna människor tvingats fly är politiskt förtryck och väpnade konflikter. Dessa konflikter utkämpas till största delen med vapen som tillverkats i de rika industriländerna. Vapenhandeln har genererat stora vinster för vapenindustrin samtidigt som den orsakar död, förstörelse och massflykt. Även Sverige bidrar aktivt till att människor tvingas fly genom att exportera vapen till länder som kränker grundläggande mänskliga rättigheter och till länder som för krig. Samtidigt växer gruppen klimatflyktingar på grund av att klimatet förändras och slår sönder människors möjligheter att leva i sin hembygd. Men också genom att ökad konkurrens om minskande naturresurser skapar och förstärker väpnade konflikter. Även när det kommer till klimatflyktingar har vi i Sverige ett stort medansvar genom våra utsläpp av koldioxid.

Fel! Okänt namn

4.1 Riktiga flyktingar?

Det görs ofta, också bland ledande politiker som borde veta bättre, gällande att flertalet asylsökande inte har några verkliga asylskäl utan att det snarare är fråga om en ekonomisk och social migration, att människor söker sig en bättre framtid i Sverige och Europa. Men den som hävdar något sådant bör närmare studera från vilka länder de asylsökande kommer. Nästan alla kommer från länder där det antingen pågår krig, väpnad konflikt eller grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det finns ingen som helst koppling mellan ursprungsländers fattigdom och ett migrationstryck mot Sverige.

Sverige har skrivit under FN:s flyktingkonvention, även kallad Genèvekonventionen, som säger att den som är förföljd har rätt att söka och få asyl. Flykting är enligt konventionen den som har skäl att frukta förföljelse p.g.a. sin ras, sin nationalitet, sin religiösa eller politiska uppfattning, sitt kön eller sin sexuella läggning eller p.g.a. att hen tillhör en viss samhällsgrupp.

Ett lands asylpolitik fungerar som ett lackmustest för dess inställning till försvaret av mänskliga rättigheter. Om inte de mänskliga rättigheterna respekteras för de människor som har minst möjligheter och resurser att föra sin talan, kommer andra gruppers rättigheter att angripas längre fram. Därför är det av största vikt att stärka svenska myndigheters respekt för asylrätten och Genèvekonventionen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5 Utvecklingen i den Europeiska unionen

I dag kan vi se resultatet av den harmonisering av flyktingpolitiken inom EU som startade med Amsterdampfördraget. EU har byggt murarna runt Fästning Europa allt högre i stället för att genom mellanstatligt samarbete ta ansvar för de flyktingar som söker skydd undan förföljelse. Sverige har medverkat till att sätta Genèvekonventionen ur spel, t.ex. genom transportörsansvaret och genom att acceptera att asylansökningar från EU-medborgare ska anses uppenbart ogrundade.

Systemet med minimiregler har inneburit en harmonisering nedåt i riktning mot den sämsta tillåtna nivån på rättssäkerhet och behandling. Den svenska regeringen har, i det stora hela, inte utnyttjat möjligheten att behålla eller införa mer generösa bestämmelser.

I slutet av mars 2013 har Europaparlamentet och rådet enats om de sista texterna för de två återstående lagstiftningsakterna i det gemensamma europeiska asylsystemet, asylprocedurdirektivet och mottagandedirektivet. Avsikten har varit att komma till rätta med de avgrundsdjupa skillnaderna i medlemsstaternas tillämpning av de existerande direktiven. Någon förändring av detta förhållande kommer inte att ske genom att det gemensamma europeiska asylsystemet träder i kraft. EU-kommissionen saknar nämligen helt vilja och förmåga att uppfylla sin i EU-fördraget fastslagna roll som övervakare av att medlemsstaterna tillämpar de antagna direktiven.

Genom Lissabonfördraget har hela området för asyl- och invandringspolitik, yttre gränskontroller, villkor för inresa och bosättning, viseringar och uppehållstillstånd blivit överstatligt. Den restriktivitet och militarisering som redan tidigare karakteriserat asyl- och invandringspolitiken har därmed eskalerat ytterligare.

De flesta direktivförslag från EU-kommissionen, som i sitt ursprungliga skick syftade till att tillförsäkra asylsökande och migranter minimirättigheter, har efter en utdragen behandling av Europeiska rådet och dess arbetsgrupper blivit tömda på nästan allt positivt innehåll. Däremot har man snabbt kunnat enas om genomförande av repressiva åtgärder riktade mot flyktingar och migranter från tredje land. Det gäller förstärkta gränskontroller vid EU:s yttre gränser, hårda krav riktade mot de nya medlemsstaterna för att förhindra att flyktingar tar sig in i EU via dessa, steg mot en gemensam gränspolis för EU och hot mot tredje länder för att tvinga dessa att ta emot inte bara egna medborgare, utan även tredjelandsmedborgare. Denna utveckling visar tydligt det olämpliga i att göra asylpolitiken till föremål för överstatliga beslut inom EU.

I det följande specificerar vi vår kritik både vad gäller det överstatliga samarbetet och den svenska flyktingpolitiken.

5.1 Militariseringen av kontrollen av EU:s yttre gränser

I syfte att hantera den migration som når EU:s yttre gränser har EU skapat Frontex, en byrå för yttre gränskontroll, som bl.a. organiserar patrullering och övervakning av den afrikanska västkusten och centrala Medelhavet. De alltmer avancerade övervakningssystem som används har fått till följd att fler väljer längre och farligare vägar. Tusentals människor har omkommit under flykten till Europa.

Frontex mandat har i allt väsentligt varit inriktat på att skydda EU:s gränser och saknat en explicit mekanism för att tillförsäkra skydd för asylsökande eller andra utsatta grupper. Frontex har därför haft ödesdigra effekter på EU:s politik för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande.

Den fria rörligheten i EU utvecklas på bekostnad av den fria rörligheten i EU:s grannstater. Afrikanska länder pressas att införa en hårdare politik för att bekämpa migration, baserad på den europeiska modellen med gränskontroller, kriminalisering, frihetsberövande och utvisning. EU:s gränskontroll förläggs på detta sätt på tredje länders sjöterritorium. I praktiken stämplar EU en individ som "irreguljär migrant" redan innan hen lämnar sitt land och kommer in på EU-territorium. Dessa "förebyggande aktioner" tar ingen hänsyn till att personen kan vara potentiell asylsökande eller flykting. Detta förhandsantagande om "illegalitet" och förebyggande gränskontroll omöjliggör ett fullständigt respekterande av mänskliga rättigheter och tillträde till en reguljär asylprocess med en individuell bedömning av asylärendet som föreskrivs i flyktingkonventionen.

Enligt Frontexförordningen ska grundläggande mänskliga rättigheter och asyrrätten respekteras i verksamheten liksom skyldigheten att bistå dem som

Fel! Okänt namn på

befinner sig i sjönöd. Tyvärr saknas effektiva övervakningsmekanismer beträffande Frontex iakttagande av dessa skyldigheter. En rapport till Europarådet påpekar i april 2013 att Frontex måste respektera och skydda de mänskliga rättigheterna. En skyldighet som blir än viktigare när Frontex nya gränsbevakningssystem Eurosur tas i bruk i oktober 2013. Bland de problem rapporten pekar på finns avsaknaden av system som gör det möjligt för Europaparlamentet att granska Frontex och för migranter som anser sig ha blivit felaktigt behandlade att framföra sina klagomål.

Regeringen bör verka för att Frontex avvecklas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Fram till dess att det är genomfört bör regeringen skyndsamt verka för att inriktningen av Frontex verksamhet ändras på ett djupgående sätt så att både asylrätten och skyldigheten att bistå skeppsbrutna respekteras. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Regeringen bör inom EU verka för att asyl- och flyktningpolitiken i grunden förändras och i framtiden bygger på respekt för mänskliga rättigheter och människors lika värde. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5.2 Återtagandeavtal

EU hade i juni 2013 träffat återtagandeavtal med 13 länder, bl.a. Ryssland, Ukraina och Pakistan. Genom avtalen görs dessa länders myndigheter till agenter för EU-länderna när det gäller utvisning av tredjelandsmedborgare från EU. Ett exempel på de ödesdiga konsekvenserna av återtagandeavtalen är migrationsavtalet mellan EU och Mauretanien. Regeringen i Mauretanien har åtagit sig att ”utarbeta och sätta i verket en global strategi för att styra migrationsströmmarna”, vilken förutsätter en förstärkning av gränskontrollerna och en anpassning av lagstiftningen. För att leva upp till EU:s krav syftande till att minska ”migrationstrycket” arresterar och deporterar de mauretanska myndigheterna godtyckligt människor som misstänks vilja ta sig till Europa. Tidigare har det rätt fri rörlighet för personer mellan Mauretanien och dess grannländer, med en betydande arbetskraftsmigration till Mauretanien. Allt detta har EU raserat genom sin politik med att förlägga sin gränskontroll långt utanför Europa. Återtagandeavtal med Turkiet ingicks under sommaren 2012. Detta är särskilt allvarligt eftersom Turkiet endast skrivit på Genèvekonventionen i ursprunglig form – och inte tilläggsprotokollet från 1967. Det innebär att flyktingar från länder utanför Europa, t ex Syrien, Iran och Afghanistan, inte får sin asylrätt prövad i Turkiet och att skyddsbehövandes rättigheter därmed kränks.

Nu pågår förhandlingar mellan EU och Kina om återtagandeavtal. Detta är djupt oroväckande med tanke på Kinas bristande respekt för de mänskliga rättigheterna.

Regeringen bör inom EU ta initiativ till att EU:s politik beträffande återtagandeavtal förändras på ett sådant sätt att asylrätten inte inskränks. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5.3 Dublinförordningen

Dublinförordningen bygger på huvudregeln om att asylansökan ska göras i det första EU-land den sökande rest in i. Det leder till att flyktingarna koncentreras till de länder som gränsar mot områden varifrån många flyktingar kommer. Det får som logisk konsekvens att dessa länder som motåtgärd söker göra sina gränser så ogenomträngliga som möjligt.

En grundförutsättning för att tillämpa en sådan princip för fördelning av asylsökande mellan EU:s medlemsstater som Dublinförordningen bygger på är att rättspraxis vid tillämpningen av skyddsreglerna för asylsökande och de materiella mottagningsvillkoren är desamma i EU:s medlemsstater. För att söka uppnå detta har flera direktiv antagits som t.ex. skyddsgrundsdirektivet och direktivet om mottagningsvillkor. I verkligheten råder emellertid avgrundslika skillnader mellan medlemsstaterna i dessa avseenden. Dessa skillnader har successivt ökat under de senaste tjugo åren. Ett tydligt exempel utgörs av Grekland, där det i det närmaste är omöjligt att få skydd för flyktingar och andra människor som är i behov av internationellt skydd.

Den enda rimliga principen för att avgöra vilket land som ska handlägga en asylansökan är att låta den asylsökande själv fatta beslutet. Det skulle också spara stora belopp för skattebetalarna i EU-länderna eftersom de s.k. Dublinförfrågningarna länderna emellan är synnerligen tidsödande och kostsamma samtidigt som de förlänger handläggningstiderna på ett orimligt sätt. Även FN:s flyktingkommisariat har i sitt yttrande över EU-kommissionens grönbok om ett gemensamt asylsystem gett uttryck för att man skulle föredra att Dublinförordningens principer ersattes med att den asylsökandes egna val av asylland ska vara avgörande. Den svenska regeringen bör därför ta initiativ till en översyn av Dublinförordningen med syfte att fördelningskriteriet för de asylsökande ska vara att egna val ska vara styrande. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5.4 Visumkrav som medel att utestänga flyktingar

Visumkrav riktade mot länder där det pågår krig eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter är en viktig del av EU:s utestängningspolitik mot flyktingar och andra skyddsbehövande. Detta är ett allvarligt hot mot asylrätten. Regeringen bör därför inom EU verka för att korta ner listan över visumpliktiga länder och för att visumkrav inte ska användas för att stänga ute flyktingar och därmed undergräva Genèvekonventionen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5.5 Asylprocedurdirektivet

Det nya asylprocedurdirektivet om miniminormer för medlemsstaters förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus har antagits av Europaparlamentet och rådet i mars 2013. Det behöver arbetas om i grunden för att

Fel! Okänt namn på

tillförsäkra de asylsökande hållbara rättssäkerhetsgarantier. Regeringen bör i Europeiska unionens råd kräva att rättsäkerheten för skyddsbehövande förbättras rejält och inte försämras. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5.6 Mottagandedirektivet

Även Europeiska kommissionens omarbetade förslag till direktiv om mottagandevillkor innehåller flera försämringar. Tidsbegränsningarna för förvar har urvattnats, det blir tillåtet att förvara asylsökande i fängelser, det tillåts att göra undantag från miniminivåerna för mottagandevillkoren, det blir tillåtet att göra undantag från kravet att förvarstagna barn ska ha lekmöjligheter, från att förvarstagna familjers privatliv ska respekteras och från att kvinnor ska ha rätt att hållas separerade från män i förvaren. Kravet på likabehandling med medborgare när det gäller socialt stöd och hälsovård är borttaget. Det blir tillåtet att helt avstå från att tillämpa direktivet och inte heller någon skyldighet att tillförsäkra asylsökande grundläggande behov för överlevnad. Också när det gäller detta direktiv, beträffande vilket det träffades en preliminär överenskommelse mellan Europaparlamentet och rådet 2012, men som ännu inte formellt antagits, krävs ett radikalt annat och förbättrat innehåll avseende mottagandevillkoren för att de ska leva upp till FN:s konvention om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna. Regeringen bör inom Europeiska unionens råd avvisa detta förslag och kräva att kommissionens ursprungliga förslag åter görs till föremål för diskussion i Europeiska unionens råd. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6 Den svenska utlänningslagstiftningen

Vänsterpartiet är starkt kritiskt till den svenska flyktingpolitiken. Rätten till asyl undergrävs i dag genom stora brister i den praktiska tillämpningen av gällande lagstiftning.

6.1 Översyn av tvåårsregeln

Sedan årtionden har många upprörts över att utländska kvinnor, som misshandlats av sina män under den tvååriga provotiden för permanent uppehållstillstånd, regelmässigt blivit utvisade från Sverige om de brutit upp från förhållandet. Denna rättstillämpning har alltför länge tillåtits få oacceptabla konsekvenser, t.ex. att många kvinnor sett sig tvingade att stanna kvar i förhållanden trots misshandel från mannens sida, eftersom en utvisning till hemlandet skulle kunna medföra fruktansvärda konsekvenser för dem. Den starka kritiken, bl.a. i riksdagsmotioner från Vänsterpartiet, ledde till att den dåvarande regeringen i januari 2000 förelade riksdagen en proposition i ämnet.

Tyvärr begränsade propositionen skyddet för kvinnan till fall där det varit fråga om våld eller handlingar som inneburit allvarlig kränkning.

Vänsterpartiet påpekade i en reservation till utskottsbetänkandet att formuleringen kunde få till följd att visst våld och kränkning kunde komma att accepteras och att myndigheterna medgavs ett för stort tolkningsutrymme. Det är nu alldeles uppenbart, vilket bl.a. visats genom rapporter från Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) både 2009 och 2010, att detta försök att genom en lagändring rätta till den stötande rätts-tillämpningen fullständigt har misslyckats.

I juni 2012 publicerades utredningsbetänkandet Kvinnor och barn i rättens gränsland, SOU 2012:45. I betänkandet riktas förödande kritik mot den gällande lagstiftningen, dess tillämpning och konsekvenser för offren. De krav på förändringar av utlänningslagen för att skydda utsatta kvinnor och barn som Vänsterpartiet drivit i många år får ett starkt stöd av utredningen.

Utredningen har försökt undersöka förekomsten av våld genom att ställa en enkät till kommunal socialtjänst, polismyndigheter, akutmottagningar inom sjukvården samt kvinno- och brottsofferjourer i 92 kommuner. Mottagaren av enkäten skulle under en tremånadersperiod registrera det antal kvinnor man haft kontakt med som kommit till Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd p.g.a. anknytning till en man och där det fanns anledning att anta att de blivit utsatta för våld. Resultatet blev att minst 491 och högst 1 040 kvinnor som kommit till Sverige under tremånadersperioden kunde antas ha blivit utsatta för våld. Omräknat till hela Sverige skulle det indikera att det handlar om flera tusen kvinnor per år. Flertalet mottagare av enkäten framförde att mörkertalet antagligen är stort. Det går knappast att dra någon annan slutsats än att det här föreligger ett stort problem vad gäller skyddet för kvinnors grundläggande mänskliga rättigheter.

När den nya lagstiftningen genomfördes år 2000 inskränktes det skydd som lagtexten angav kraftigt genom sex tilläggs-kriterier i propositionen. Det gäller följande punkter:

1. Sammanboendet måste ha varat viss minsta tid. Hur lång tid är oklart, men fyra månader är för kort tid. Nio månader kan vara tillräckligt, men det är inte säkert.
2. Våldet/kränkningen måste ha viss omfattning, det är inte tillräckligt med enstaka mindre allvarliga våldshandlingar.
3. Om kvinnan går tillbaka till mannen förminskar det hur allvarligt våldet betraktas.
4. Förhållandet ska ha upphört p.g.a. våldet.
5. Våldet eller kränkningen måste anges innan det tillfälliga uppehållstillståndet löpt ut.
6. Förhållandet ska ha varit seriöst från början.

Utredningens slutsats är att det är orimligt att ha en lagstiftning som bidrar till att kvinnor stannar kvar i förhållanden där de utsätts för våld. Kvinnan ensam eller tillsammans med sitt barn får bära våldets konsekvenser. Män utnyttjar systematiskt det överläge som lagstiftningen ger. Starka jämställdhetsskäl talar därför mot tvåårsregeln. Också ur ett barnperspektiv får den nu gällande

Fel! Okänt namn på

lagstiftningen oacceptabla konsekvenser. Det är direkt stötande att utländska kvinnor inte ska omfattas av skyddsregeln om våldet är mindre allvarligt. Lagstiftningen ger intryck av att utländska kvinnor är mindre värda än svenska kvinnor. Den saknar ett jämställdhets- och människorättsperspektiv som exempelvis finns beträffande fridsbrotten och annan lagstiftning som tillkommit som ett led i de jämställdhetspolitiska ambitionerna att motverka mäns våld mot kvinnor i nära relationer.

Utredningen föreslår därför en skyddsregel utan inskränkningar genom de tidigare nämnda kriterierna. Det ska räcka att kvinnan gör sannolikt att våld eller allvarliga kränkningar av henne eller barnet förekommit i förhållandet. Regeringen bör återkomma till riksdagen med ett sådant lagförslag. Detta bör riksdagen begära.

6.2 Familjeåterförening

Migrationsöverdomstolen har genom flera domar de senaste åren förändrat tillämpningen av utlänningslagen. I en dom den 17 mars 2011 har domstolen slagit fast att barn som söker om att återförenas med sina föräldrar måste styrka att föräldern/föräldrarna är barnets vårdnadshavare genom skriftliga handlingar. Konsekvensen blev att barn inte fick sina ansökningar prövade trots att de hade rätt till familjeåterförening.

Migrationsöverdomstolen gjorde i en dom den 18 januari 2012 en praxisändring genom att förklara att dna-bevisning utgör en tung faktor vid fastställande av föräldraskap.

Denna dom löser en del av problematiken kring frågan om kravet på styrkt identitet som förutsättning för rätt till familjeåterförening, men begränsas till de fall där familjemedlemmarna är förenade genom blodsband och dna-analys därför kan användas som bevismedel. Domen ger dock ingen möjlighet till familjeåterförening för barn som bara har en förälder, adopterade barn, maka, make etc. Barn som hunnit fylla 18 år nekas också rätt till familjeåterförening.

Röda Korset och Sociala Missionen konstaterar i rapporten "Vägen till familjeåterförening" i november 2012 att "familjer som befinner sig i liknande situationer, även efter dna-domen, kan få olika beslut beroende på vilka beviskrav och vilken bevisvärdering migrationsmyndigheten tillämpar". Rapporten pekar också på att många nekas dna-analys för att de sökande kommer från ett land vars handlingar inte godkänns av de svenska migrationsmyndigheterna. Det är också fortsatt stora problem med att barn som från hemlandet ansöker om familjeåterförening med sina föräldrar i Sverige får sin talan avvisad p.g.a. att omyndiga inte anses behöriga att ansöka om återförening.

Ett annat kvarstående problem är att många av de familjer som nu fått rätt att återförenas inte kommer att ha möjlighet att utnyttja denna rättighet. Många av de berörda familjerna kan inte själva bekosta resan för sina anhöriga.

Anhöriga till personer som beviljats skydd i Sverige som flyktingar kan beviljas bidrag för resa till Sverige enligt förordningen (1984:936) om bidrag till flyktingar för kostnader för anhörigas resor till Sverige. Den som fått

Fel! Okänt namn på

skydd som alternativt eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap 2 § eller 2a § omfattas inte av bestämmelsen. Det finns inga sakliga skäl för denna åtskillnad. EU:s förändrade skyddsgrundsdirektiv har upphävt de flesta skillnaderna i reglerna för konventionsflyktingar och alternativt skyddsbehövande. Regeringen bör genomföra en sådan förändring av den aktuella förordningen att alternativt och övriga skyddsbehövande likställs med konventionsflyktingar avseende rätt till bidrag för anhörigas resor till Sverige. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utlänningslagen innehåller inget explicit krav på styrkt identitet som förutsättning för rätt till familjeåterförening, men Migrationsöverdomstolen har med stöd av förarbetsuttalanden slagit fast att ett sådant krav i princip gäller. Huruvida detta krav står i överensstämmelse med artikel 8, rätten till familjeliv, i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna har Migrationsöverdomstolen inte övervägt.

Migrationsdomstolens dom om dna-bevisning av den 18 januari 2012 har inneburit att ett steg tagits för att lösa det oacceptabla rättsläget, men många svåra problem återstår att lösa. Detta kan inte ske genom ny rättspraxis utan faller tveklöst på lagstiftaren.

Regeringen bör återkomma med förslag till ändringar i utlänningslagen för att förändra rättsläget och i lagen stryka kravet på styrkt identitet som förutsättning för familjeåterförening. Detta bör riksdagen begära.

Det kan också vara nödvändigt att se över bestämmelserna i 2 kap. utlänningslagen om passkrav och undantag från passkravet. Regeringen bör även genomföra erforderliga förändringar i 2 kap. 12 § och 13 § andra stycket utlänningsförordningen för att undanröja bristande passinnehav som hinder mot familjeåterförening. Detta bör riksdagen begära.

Det är också nödvändigt att införa en regel i utlänningslagen som uttryckligen slår fast att fri bevisprövning gäller i utlänningsärenden. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om en sådan reglering. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I dag har den som ansöker om familjeåterförening inte rätt till offentligt biträde. De sökande ska utan rättshjälp ta sig genom en komplicerad process där varje avgörande kan få stora konsekvenser för dem personligen. Exempelvis kan migrationsmyndigheternas bedömning att de muntliga uppgifter de sökande lämnat inte är tillräckligt samstämmiga eller detaljrika leda till ett beslut att inte göra någon dna-analys. Det är därför rimligt att den som ansöker om familjeåterförening får rätt till offentligt biträde. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Regeringen bör ta initiativ till en översyn av lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn så att god man också kan förordnas för barn som p.g.a. att de inte själva får föra sin talan inte kan göra en ansökan om familjeåterförening med sina i Sverige bosatta föräldrar. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Fel! Okänt namn

6.3 Anhöriginvandringen

Dagens regler för anhöriginvandring är mycket snäva. Gamla föräldrar med vuxna barn bosatta i Sverige får praktiskt taget aldrig tillstånd att återförenas i Sverige. Inte heller humanitära skäl, som att föräldern har blivit änka/änkling, dement eller på annat sätt svårt sjuk eller handikappad, påverkar domsluten i Migrationsöverdomstolen.

Med gällande regler måste den som vill förenas med sina anhöriga också kunna visa att hen kan försörja dem. Detta krav gäller inte vid anhöriginvandring till flyktingar och vissa övriga skyddsbehövande. Vänsterpartiet tycker inte att det ska vara en människas ekonomiska förutsättningar som avgör om man kan få leva med sin familj. Som det är nu kan försörjningskravet innebära t.ex. att barn separeras från en förälder under lång tid eller att gamla, sjuka föräldrar inte kan återförenas med sin familj. Regeringen bör därför lägga förslag om sådana ändringar i utlänningslagen att detta försörjningsansvar tas bort. Detta bör riksdagen begära.

18-årsregeln innebär att uppehållstillstånd p.g.a. familjeanknytning mellan föräldrar och barn endast beviljas om barnet är under 18 år. Justitiekanslern har kritiserat hur migrationsmyndigheterna även tillämpar 18-årsregeln på barn som hunnit fylla 18 år under ärendets handläggning. Myndigheterna har dock inte tagit något intryck. Fortfarande förekommer det att barn nekas återförening med sina föräldrar trots att de lämnat in ansökan i god tid innan de fyllt 18 år.

Tidigare fanns en s.k. sitalänkenbestämmelse i utlänningslagen som innebar att om en enda familjemedlem var kvar i hemlandet kunde denna beviljas uppehållstillstånd för att komma till Sverige och leva med övrig familj här. När bestämmelsen togs bort stängdes dörren för många av dessa människor. Vänsterpartiet anser att sitalänkenbestämmelsen måste återinföras och möjligheterna för äldre föräldrar att återförenas med vuxna barn förbättras. Kraven på att föräldrar och vuxna barn levt tillsammans i hushållsgemenskap omedelbart innan det vuxna barnet bosatte sig i Sverige och kravet på att föräldrarna måste ha ansökt om familjeåterförening inom kort tid efter att barnet fått uppehållstillstånd i Sverige skapar ytterligare hinder. Dessa krav får orimliga konsekvenser och måste tas bort. När det vuxna barnet flyttade till Sverige var föräldrarna ofta relativt unga och friska. 25 år senare kanske en av dem har avlidit medan den efterlevande är gammal och svårt sjuk och inte kan klara sin livsföring utan hjälp av barnen. Regeringen bör uppdras att återkomma till riksdagen med förslag om förbättrade regler för anhöriginvandring i enlighet med det ovan angivna. Detta bör riksdagen begära.

6.4 Uppehållstillstånd efter inresa

Huvudregeln i utlänningslagen är att en utlänning ska söka uppehållstillstånd i Sverige innan hen reser in i landet. Ett undantag är om den sökande har stark anknytning till en anhörig bosatt i landet och det inte är rimligt att den sökande ska lämna landet för att söka därifrån. Då får ansökan bifallas trots att

den gjorts efter inresa i Sverige. Dagens regelverk anger att om det står klart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats ifall prövningen gjorts före inresan kan föräldrar och barn som redan befinner sig i Sverige beviljas uppehållstillstånd p.g.a. familjanknytning. Många ansökningar avslås dock därför att den sökande saknar giltigt pass eller tidigare vistats illegalt i Sverige. Dessutom har en rättspraxis utvecklats som säger att barnets behov av kontakt med sin förälder normalt får stå tillbaka om föräldern beräknas vara borta mindre än sex månader. En förälder kan t.ex. tvingas lämna sitt barn i Sverige för att söka uppehållstillstånd från hemlandet eller via en ambassad i annat land.

Ansökningsprocessen från utlandet kan ta ända upp till ett år och under tiden förlorar den sökande viktig tid med barnet. Det är, inte minst ur ett barnperspektiv, helt orimligt att familjer ska splittras av lagstiftning på detta sätt. Det är därför nödvändigt att regeringen skyndsamt lägger fram förslag om att undantag från huvudregeln ska beviljas när utlänningen har barn i Sverige eller kvinnan i förhållandet är gravid. Detta bör riksdagen begära.

6.5 Förföljelse på grund av kön, sexuell läggning och könsidentitet

Enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen räknas den som känner välgrundad fruktan för förföljelse p.g.a. kön eller sexuell läggning som flykting. Trots detta är det vanligt att personer som riskerar att bli förföljda om de återvänder till sitt hemland får avslag på sin asylansökan. Migrationsöverdomstolen har inte heller tagit upp tillräckligt många fall där den asylsökande angett förföljelse p.g.a. kön eller sexuell läggning som asylskäl för att det ska ha hunnit utformas någon rättspraxis på området. Även när det kommer till förföljelse på grund av könsuttryck och könsidentitet är rättsläget osäkert.

En konsekvens av denna brist på praxis är att migrationsmyndigheterna kan fortsätta att utvisa hbtq-personer till länder som exempelvis Iran. Eftersom det är klarlagt att människor avrättas p.g.a. sin sexuella läggning i Iran bör asylsökande homosexuella och bisexuella iraniers fruktan anses välgrundad så länge paragrafen om dödsstraff och kroppsbestraffning finns kvar i den iranska strafflagen. Detsamma gäller alla andra länder som avrättar och bestraffar homosexuella och bisexuella p.g.a. deras sexuella läggning samt transpersoner p.g.a. deras könsidentitet.

Tillämpningen av utlänningslagen avviker i praktiken från riksdagens intentioner med lagen. Riksdagen har tidigare i ett betänkande uttalat att det aldrig kan komma i fråga att avvisa exempelvis en homo- eller bisexuell person till hemlandet om hen riskerar förföljelse p.g.a. sin sexuella läggning (2005/06:SfU4). Riksdagen anför även att det torde vara mycket svårt att bedöma om ett döljande av den sexuella läggningen utesluter risken för förföljelse. Fortfarande avslås dock asylansökningar från hbtq-personer med motiveringen att de tidigare dolt sin läggning i hemlandet och borde kunna fortsätta med det för att undgå förföljelse.

Fel! Okänt namn på

Utlänningslagen ska tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner. Regeringen bör se till att så sker. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

UNHCR har i samverkan med Migrationsverket under 2011 genomfört en studie, ”Kvalitet i svensk asylprövning”. Studien blottade svåra kvalitetsbrister, bl.a. i Migrationsverkets bedömningar av könsrelaterad förföljelse.

Av studien framgår att de frågor som ställs i asylutredningarna sällan har ett genusperspektiv och att de inte tar hänsyn till att normer kring kön, könsidentitet, könsuttryck och sexualitet påverkar erfarenheter. Likaså blir det många gånger inte tillräckligt utrett vilka kopplingar som kan finnas till politik, religion och de andra konventionsgrunderna.

Regeringen har i sitt regleringsbrev till Migrationsverket 2012 ställt krav på att verket ska redovisa hur myndigheten arbetar för att säkerställa likformig tillämpning i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas. Regeringen bör i kommande regleringsbrev till Migrationsverket ställa krav på att verket genomför de förändringar som krävs för att åstadkomma en likformig tillämpning i asylärenden där sexuell läggning och könsidentitet åberopas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.6 Konventionsflyktingar

Det beviskrav som uppställs i svensk rätt för att risken för förföljelse ska beaktas är att den är sannolik. Detta beviskrav står inte i överensstämmelse med en riktig tillämpning av flyktingkonventionen. Som framgår av FN:s flyktingkommissariats Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims från den 16 december 1998 bör kravet utifrån internationell rättspraxis, bl.a. domar i USA:s högsta domstol, ligga mellan ”sannolikt” och ”möjligt”. I målet INS v. Cardoz-Fonseca uttalade USA:s högsta domstol att ”beviskravet förvisso inte kräver att utlänningen visar att det är mer sannolikt än motsatsen att han kommer att bli förföljd för att klassificeras som flykting”.

I den studie av kvaliteten i svensk asylprövning som genomförts av UNHCR i samverkan med Migrationsverket och publicerades i september 2011 riktas stark kritik mot att Migrationsverket vid tillämpningen av flyktingskapsbestämmelsen ställer alltför höga krav på intensiteten i förföljelsen. Således räknar verket inte som flyktinggrundande förföljelse att ha utsatts för grov misshandel och trakasserier av miliser, kriminella gäng eller statsanställda, nedbränning av bostaden och mord på maken. Inte heller räknades som förföljelse att den asylsökande våldtagits, inte heller att ha varit närvarande när ens syster våldtogs och föräldrarna mördades.

Regeringen bör mot denna bakgrund ta initiativ till en sådan översyn av flyktingskapsbestämmelsen i utlänningslagen att tillämpningen bringas i överensstämmelse med gällande internationell rätt. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.7 Bestämmelsen om väpnad konflikt

Enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen ska den som känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp p.g.a. en yttre eller inre väpnad konflikt eller p.g.a. andra svåra motsättningar i hemlandet ha rätt till uppehållstillstånd. Bestämmelsen har av domstolarna getts den tolkningen att det måste röra sig om ett individualiserat hot för att den ska vara tillämplig. Detta strider mot lagstiftarens intentioner.

EG-domstolen har i ett s.k. förhandsbesked om tolkningen av bestämmelsen slagit fast att det inte krävs någon individualiserad risk för dess tillämplighet. Denna tolkning är bindande för svenska myndigheter och domstolar.

Migrationsöverdomstolen har i en dom den 26 februari 2007 slagit fast att det inte rådde väpnad konflikt i Irak i utlänningslagens mening. Domstolen fastslog i den domen att de stridande parterna måste ha viss territoriell kontroll för att väpnad konflikt skulle anses föreligga. Senare har migrationsöverdomstolen – efter hård kritik från både juridiskt och politiskt håll mot domstolens tolkning – gjort en motsatt tolkning och släppt kravet på territoriell kontroll.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i en dom (nos 8319/07 och 11449/07, Sufi and Elmi v. United Kingdom) som meddelades i juni 2011 på ett grundläggande sätt förändrat rättsläget beträffande rätten till internationellt skydd vid risk för urskillningslöst våld. Sammanfattningsvis fann domstolen att det skulle strida mot artikel 3 i Europakonventionen att utvisa klagandena till Mogadishu eftersom risken att drabbas av urskillningslöst våld där är så hög att artikel 3 blev tillämplig.

UNHCR publicerade i juli 2011 en forskningsrapport där man gjorde en jämförelse mellan lag och praxis i sex EU-länder, bl.a. Sverige, vad gäller skyddet för den som flytt urskillningslöst våld. Rapporten belägger stora skillnader länderna emellan framför allt i fråga om tillämpningen av artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet, som i vissa av länderna visade sig vara ”ett tomt skal” som mycket sällan gav skydd åt personer på flykt undan urskillningslöst våld.

Mot bakgrund av dessa stora oklarheter vad gäller tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om internationellt skydd för den som flytt från väpnad konflikt eller urskillningslöst våld bör regeringen ta initiativ för att se över och förtydliga utlänningslagens motsvarande bestämmelser om skydd vid väpnad konflikt, urskillningslöst våld eller svåra inre motsättningar för att skyddet ska bli mer heltäckande. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.8 Återtagandeavtal som slutits av Sverige

De återtagandeavtal Sverige ingått med Irak och Afghanistan har fått som konsekvens att Sverige nu genomför massutvisningar av asylsökande från dessa länder. Många av dessa asylsökande har haft och har fortfarande starka skyddsbehov. Sveriges Radio har visat på de svenska myndigheternas syste-

Fel! Okänt namn på

matiska kränkningar av de mänskliga rättigheterna när uppenbart skyddsbehövande människor skickats tillbaka till dessa länder. Uppgifter har också framkommit som visar att avtalet inte uppfylls, och att parterna som undertecknat det inte är överens om tolkningen när det gäller frågan om tvångsavvisningar.

Vänsterpartiet är kritiskt till återtagandeaftalen och till den svenska regeringens agerande i denna process. Åtskilliga irakiska asylsökande har vittnat om att de lämnats vind för våg efter avvisning och att fortsatta trakasserier och förföljelse gjort att de tvingats fly igen, trots att Irak i avtalet förbundit sig att garantera deras säkerhet. Mot denna bakgrund bör regeringen omedelbart säga upp återtagandeaftal som upprättats med Irak och Afghanistan. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.9 Bevisbördan och utredningsbördan beträffande tortyr

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avkunnade i mars 2010 en principiellt viktig dom i ett mål mellan en iransk asylsökande och Sverige (målet R.C. mot Sverige, 41827/07). Sverige avstod från att överklaga domen och begära att målet skulle tas upp i s.k. stor sammansättning – Grande Chambre – och den vann därför laga kraft i juni 2010. Domen innebär att Sverige omedelbart måste genomföra långtgående förändringar i asylprocessen.

Domstolen slog fast två för svensk rättstillämpning nya principer i asylrätten. Den första principen gäller följande: om en asylsökande framfört något som tyder på att han/hon varit utsatt för tortyr, t.ex. genom att åberopa ett intyg från en allmänläkare vid en vårdcentral, åligger det Migrationsverket att på eget initiativ skaffa ett expertutlåtande om den sannolika orsaken till skadorna om man inte godtar den åberopade bevisningen. Domstolen tillbakavisade regeringens argument att den asylsökande måste skaffa ett sådant utlåtande.

Domen innebär således att Migrationsverket är skyldigt att, i de asylärenden där det finns uppgifter som tyder på att den sökande har varit utsatt för tortyr, se till att ett sådant expertutlåtande om trolig orsak till skadorna införskaffas. Det är något som verket inte gör i dag och Sverige bryter därför mot sina skyldigheter enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta handlar inte om någon teknisk detalj utan om en av de mest fundamentala mänskliga rättigheterna, rätten att inte utsättas för tortyr eller riskera att bli utvisad trots att det finns risk att bli torterad i det land man skickas till.

Den andra nya principen gäller detta: om en asylsökande lyckats fullgöra beviskravet att hen redan varit utsatt för tortyr är det Migrationsverket som måste bevisa att det inte föreligger någon risk för upprepad tortyr vid en utvisning till hemlandet. Så är bevisbördan inte fördelad i dag. Det vanliga är i stället att Migrationsverket utan att ange någon motivering förklarar att den asylsökande inte gjort troligt att tortyren kommer upprepas om hen skickas till hemlandet. Också på denna punkt är både Migrationsverket och migrationsdomstolarna skyldiga att omgående ändra sin rättstillämpning.

Domen vann laga kraft redan i juni 2010 men har inte avsatt några andra tydliga spår i rättsutvecklingen än en dom i Migrationsöverdomstolen i januari 2012 som i princip upprepade vad som är gällande rätt och ett rättsligt utlåtande från Migrationsverkets rättschef, som dock bara handlade om den ena av de två avgörande nya rättsprinciper som fastslogs i Europadomstolens dom. Eftersom Migrationsöverdomstolens dom visat sig ha mycket svag och ojämn påverkan på rättstillämpningen måste regeringen skyndsamt ta initiativ till en sådan ändring av utlänningslagen, att Sverige uppfyller sina förpliktelser enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Regeringen bör lägga fram förslag om sådan ändring av utlänningslagen att Sverige uppfyller Europakonventionens krav i fråga om bevis- och utredningsbörda i fråga om tortyr. Detta bör riksdagen begära.

För att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser enligt Europakonventionen kommer fler asylsökande att behöva få sina tortyrskador utredda. Detta slogs fast i en dom från Europadomstolen våren 2011 och preciseras i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående medicinska utredningar av åberopade skador. Regeringen bör därför se till att det finns tillräcklig kompetens och resurser för att genomföra ett ökat antal tortyrskadeutredningar. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.10 Synnerligen ömmande omständigheter

I utlänningslagen 5 kap. 6 § finns en möjlighet att, när uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, bevilja uppehållstillstånd om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att hen bör tillåtas stanna i Sverige. Praxis för tolkningen av begreppet synnerligen ömmande omständigheter är dock mycket restriktiv. Den som är mycket svårt sjuk hänvisas nästan undantagslöst till att söka vård i hemlandet, även om vården av kostnadsskäl i praktiken inte är tillgänglig för den det gäller. Detsamma gäller för sökande som har uppenbart mycket svåra livsöden som omöjliggör återvändande till hemlandet. Vänsterpartiet har därför under en längre tid krävt att uttrycket ”synnerligen”, som i rättsliga sammanhang är ett mycket snävt begrepp, ska bytas ut mot ”särskilt” som ger möjlighet till en något mer generös bedömning. Regeringen och Miljöpartiet har meddelat att de kommer att presentera ett förslag om att genomföra denna förändring för barn som söker asyl. Vänsterpartiet menar att förändringen bör gälla alla. 5 kap. 6 § första stycket 1 utlänningslagen bör ges följande lydelse:

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana särskilt ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige.

Detta bör riksdagen besluta.

Fel! Okänt namn

6.11 Verkställighetshinder

Bestämmelsen i 12 kap. 19 § 2 utlänningslagen, där krav uppställs att utläningen inte kunnat återropa verkställighetshindren tidigare eller har giltig ursäkt för att inte ha återropat dem tidigare, står i uppenbar konflikt med artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta avhjälps inte genom de möjligheter Migrationsverket har att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen. Regeringen bör därför ta initiativ till en översyn av 12 kap. 19 § utlänningslagen för att bringa bestämmelsen i överensstämmelse med Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Om Migrationsverket en gång överlämnat verkställigheten av ett utvisningsbeslut till polisen saknar denna varje möjlighet att återlämna ärendet till Migrationsverket även om en förändrad situation skulle göra detta sakligt motiverat. Det är också så att Migrationsverket saknar möjlighet att återta ett verkställighetsärende som man en gång överlämnat till polisen om denna inte vill medverka till detta. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med förslag till en sådan lagändring att möjlighet ges till polisen att återlämna ett verkställighetsärende till Migrationsverket och till Migrationsverket att återta ett till polisen överlämnat verkställighetsärende. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.12 Rätten till muntlig förhandling

Ett av de bärande elementen i den nya process- och instansordning i utlänningsärenden som infördes 2006 var att muntlig förhandling skulle äga rum i det absoluta flertalet asylmål. Dimensioneringen av migrationsdomstolarna gjordes efter bedömningen att muntlig förhandling skulle hållas i 85 procent av asylmålen. En granskning som Jusektidningen gjort av hur migrationsdomstolarna hanterat asylmål under perioden 2006 till 2012 visar dock att utfallet är långt från denna bedömning. Dessutom finns det stora skillnader mellan domstolarna. Medan det blev muntlig förhandling i 33 procent av målen i migrationsdomstolen i Malmö skedde det bara i 14 procent av målen som behandlades vid migrationsdomstolen i Stockholm. Detta är allvarligt och riskerar att urholka värdet av hela reformen. Det är därför nödvändigt att göra ett tillägg till bestämmelsen om muntlig förhandling i 16 kap. 5 § utlänningslagen. Ett nytt tredje stycke bör lyda:

I mål om utvisning eller avvisning ska muntlig förhandling hållas om det inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas om part begär det.

Detta bör riksdagen besluta.

6.13 Rätt att överklaga beslut om avslag på ansökan om främlingspass

Det föreligger ingen rätt att överklaga Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om främlingspass. Denna brist medför att migrationsdomstolarna i en del fall hindras från att i sak pröva överklaganden i mål som gäller utvisning p.g.a. brister i en anknytnings seriositet. Om den klagande saknar giltig passhandling kan domstolen inte pröva överklagandet. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till sådan ändring av utlänningslagen att rätt införs att överklaga beslut av Migrationsverket om avslag på ansökan om främlingspass. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.14 Ändringsdispens

Enligt gällande utlänningslag kan ett mål bli föremål för prövning i högre instans endast om det föreligger ett prejudikatsintresse. Det finns i och för sig ytterligare en dispensgrund ”synnerliga skäl” men den tillämpas i praktiken ytterst sällan. Det är olyckligt att det inte finns någon möjlighet att få ett mål prövat i högre instans ens om det är uppenbart feldömt av en migrationsdomstol. Det blir också ofta omöjligt att rätta till allvarliga processuella felaktigheter i migrationsdomstolarna. Skulle en migrationsdomstol t.ex. underlåta att hålla en muntlig förhandling i ett asylmål där utgången är beroende av en trovärdighetsbedömning finns ingen möjlighet att nå rättelse i Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen har redan beslutat i ett prejudikatsmål att muntlig förhandling ska hållas i denna måltyp varför det inte finns något prejudikatsintresse att bevilja prövningstillstånd på denna grund i fler mål.

En möjlighet att söka ändringsdispens bör införas. Ändringsdispens bör dock bara kunna beviljas på ansökan av den enskilde, inte på ansökan av Migrationsverket. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om en sådan ändring av utlänningslagen att ändringsdispens på ansökan av den enskilde införs hos Migrationsöverdomstolen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.15 Illegal vistelse

I 8 kap. 12 § andra stycket utlänningslagen anges att en utlänning som avvissats ska lämna landet inom två veckor. Tvåveckorsfristen börjar löpa samma dag som ett lagakraftgående beslut fattats. Många gånger kan det dröja avsevärd tid innan beslutet når den det berör. Inte sällan kan det gå mer än två veckor innan hen får kännedom om beslutet. I alla händelser är tidsfristen så kort att det är omöjligt – också med god vilja – att ordna med utresan från Sverige inom denna frist. I andra fall, t.ex. för palestinier som tidigare vistats som gästarbetare i någon av Gulfstaterna, är det omöjligt att inom denna tids-

Fel! Okänt namn på

rymd ordna tillstånd att resa in i det land dit avvisningen ska ske. Ofta låter det sig överhuvud taget inte göras.

Konsekvenserna av denna regel blir i nästan samtliga ärenden orimliga. Utlänningen har ingen praktisk möjlighet att undvika att vistas ”illegalt” i Sverige. Denna illegala vistelse kommer sedan att hållas emot henne eller honom vid varje framtida ansökan om uppehållstillstånd eller besöksvisum. Det blir också orimliga konsekvenser av det återreseförbud som p.g.a. återvändandenedirektivet ska meddelas om utlänningen inte lämnat landet när tidsfristen för frivillig återresa löpt ut. Det angivna lagrummet måste ändras så att tidsfristen för frivillig återresa börjar löpa den dag utlänningen delgivits beslutet, på samma sätt som i dag gäller för EES-medborgare. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.16 Preskriptionsbestämmelsen

Reglerna om preskription infördes i utlänningslagen år 1976 i syfte att ”förskona utlänningen från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas” (prop.1975/76:18 s. 121).

När regeln fördes över till 1980 års utlänningslag framhölls i propositionen att om verkställigheten omöjliggjorts genom att utlänningen har hållit sig gömd, borde det trots preskription inte vara uteslutet att på nytt ta upp avlägsnandefrågan och meddela ett nytt utvisningsbeslut (prop.1979/80:96 s. 109).

Preskriptionsbestämmelsen har sedan oförändrad flyttats över till de nya utlänningslagar som sedan införts.

Däremot har först utlänningsnämnden (UN 15-92, 28-92 och 401-00) och sedan Migrationsöverdomstolen (MIG 2007:46 och MIG 2009:13) omtolkat bestämmelsen i uppenbar strid med de tidigare citerade förarbetsuttalandena. Dels har man förutom det fall att utlänningen förhindrat verkställighet genom att hålla sig gömd, lagt till även den situation där utlänningen inte uppfyllt myndigheternas krav på aktiv medverkan. Man har också vänt på den presumtionsregel som propositionen anvisade. I stället för att ”det inte är uteslutet att på nytt ta upp avlägsnandefrågan” har man beslutat om en ny regel med innebörden att avlägsnandefrågan alltid tas upp på nytt och med en mycket stark presumtion för ett nytt avlägsnandebeslut.

Innebörden av preskriptionsbestämmelsen i utlänningslagen är således numera en helt annan än den som lagstiftaren avsett. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till ändrad lydelse av utlänningslagens preskriptionsbestämmelse för att dess tillämpning ska återställas till det som ursprungligen var avsikten. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.17 Bortre gräns i asylprocessen

Den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden har den senaste tioårsperioden halverats. Samtidigt finns det fortfarande ärenden som drar ut på tiden och där detta får allvarliga konsekvenser. Det gäller exempelvis barnfamiljer där barnen hinner rota sig i Sverige och ensamkommande barn som hinner fylla 18 år under handläggningstiden. Därför bör en bestämmelse införas i utlänningslagen om att den som ansökt om uppehållstillstånd och inte erhållit ett lagakraftgäande avslagsbeslut inom 18 månader från ansökan ska beviljas uppehållstillstånd om det inte finns särskilda skäl som talar emot det. Sådana särskilda skäl kan vara att den sökande själv väsentligt bidragit till tidsutdräkten eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Regeringen bör återkomma med förslag om införande av sådan bortre gräns i asylprocessen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.18 Asylvisum

I dag går det inte att söka asyl i Sverige från utlandet. Ett exempel på detta är de tolkar som arbetar för den svenska styrkan i Afghanistan och som sökt asyl i Sverige fick avslag på sina ansökningar eftersom de inte befann sig i Sverige. Det är också i det närmaste omöjligt att ta sig till Sverige för att söka asyl för den som inte kan betala betydande penningssummor till människosmugglare. Det har därför förts fram förslag om att svenska beskickningar bör få utfärda visum till skyddsbehövande antingen när dessa befinner sig i hemlandet eller i tredje land.

Det finns dock flera svåra praktiska problem med asylvisum. Några sådana problem är: avsaknad av en svensk ambassad i flyktingens hemland; risker för den asylsökande att besöka ambassaden, som ofta kan stå under bevakning; problem med sekretessen gentemot lokalanställd personal vid ambassaden; rädsla att berätta om sina asylskäl medan man finns kvar i sitt hemland; svårigheter att skaffa medicinsk bevisning om eventuella tortyrskador; frånvaro av möjlighet till advokathjälp m.m.

Vänsterpartiet menar att utfärdande av asylvisum, som komplement till det traditionella sättet att söka asyl, bör ses som en viktig möjlighet att skapa lagliga vägar att söka skydd undan förföljelse. Hur proceduren för dessa viseringar bör utformas för att undanröja de risker och problem som ovan angivits bör ses över. Regeringen bör därför med hänvisning till ovanstående tillsätta en utredning med uppgift att lägga fram förslag om en procedur för utfärdande av asylvisum. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.19 Förvar

Att beröva en människa friheten är en ur integritetssynpunkt kränkande åtgärd som alltid måste vara grundad på preciserade och väl avgränsade förutsätt-

Fel! Okänt namn på

ningar och vara den absolut sista utvägen. Frihetsberövandet blir givetvis ännu mer traumatiskt för den som flytt från sitt land för att söka en fristad i ett främmande land. Utifrån dessa utgångspunkter kan inte den nuvarande regleringen i utlänningslagen av förutsättningarna för förvar godtas. De är nämligen mycket vaga och ger stort utrymme för godtycke från tillämpande myndigheter. Tyvärr har Förvarsutredningen, vars slutbetänkande publicerades i februari 2011 (SOU 2011:17), inte haft direktiv att utreda en begränsning och precisering av förvarsgrunderna. Regeringen bör därför tillsätta en utredning med uppgift att se över utlänningslagens reglering av förvarsgrunder. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I Förvarsutredningens slutbetänkande lades också flera förslag mot bakgrund av den allvarliga kritik som Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) riktat mot att förvarstagna utlännningar inte sällan placeras i häkten eller på kriminalvårdsanstalter.

Utredningen föreslog bl.a. att Migrationsverket ska ges ett uppdrag att se till att sjukvårdspersonal ska finnas på förvaren i högre utsträckning än i dag. Regeringen bör ge Migrationsverket ett sådant uppdrag. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utredningen föreslog också att det i lagtexten ska införas ett förbud mot att placera en person i kriminalvård med hänvisning till att hen utgör en allvarlig fara för sig själv. Regeringen bör lägga fram förslag om en sådan ändring av utlänningslagen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.20 Förordnande av offentliga biträden i utlänningsärenden

Migrationsöverdomstolen har i ett praxisbildande beslut fastslagit att det saknas rättsligt utrymme att förordna offentligt biträde i ärenden enligt Dublinförordningen. Mot bakgrund av att det finns medlemsstater i EU som inte tillämpar flyktingkonventionen och den även i övrigt starkt divergerande tillämpningen av asylreglerna mellan olika EU-länder, finns inte sällan ett stort behov av rättsligt biträde i s.k. Dublinärenden. Det är därför nödvändigt att regeringen lägger fram förslag om sådan ändring i utlänningslagen, att det blir möjligt att förordna offentligt biträde även i ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

För närvarande saknas möjligheter att förordna offentligt biträde när ansökan om uppehållstillstånd görs via en svensk ambassad. Detta är otillfredsställande eftersom det i vissa av dessa ärenden föreligger ett starkt behov av rättsligt biträde. Det bör därför införas en ny bestämmelse i utlänningslagen som gör att det vid förekomsten av särskilda skäl blir möjligt att förordna offentligt biträde i ärenden där ansökan om uppehållstillstånd görs via svensk ambassad. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Sedan lång tid är det Migrationsverket som förordnar offentligt biträde i utlänningsärenden. Sveriges advokatsamfund har den principiella uppfattningen att förordnande av offentligt biträde i utlänningsärenden ska beslutas

Fel! Okänt namn på

av domstol eller annan myndighet som inte har koppling till Migrationsverket. När Migrationsverket nu även formellt är motpart till den asylsökande i Migrationsdomstolen framstår det ännu tydligare hur orimligt det är att Migrationsverket har rätt att utse sin egen motpart. Det är jämförbart med om åklagaren skulle utse försvararen i brottmål. Regeringen bör därför lägga fram förslag om återgång till den tidigare ordningen att Rättshjälpsmyndigheten, alternativt förvaltningsrätten, bör förordna offentliga biträden i utlänningsärenden. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

6.21 Utbildning av nämndledamöter och offentliga biträden

I utlänningsärenden förekommer många gånger både komplicerade rättsliga frågor och svårbedömda faktiska förhållanden. Det finns ett behov av förstärkta utbildningsinsatser av Migrationsverkets personal, migrationsdomstolarnas nämndledamöter och offentliga biträden. Regeringen bör ge ett uppdrag till Domstolsverket att lämna förslag på hur utbildning för de kategorier som ovan angivits kan organiseras, samt förslag på vem eller vilka som bör vara huvudmän för en sådan utbildning. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Stockholm den 30 september 2013

Jonas Sjöstedt (V)

Torbjörn Björlund (V)

Eva Olofsson (V)

Hans Linde (V)

Siv Holma (V)

Mia Sydow Mölleby (V)

Christina Høj Larsen (V)