

Stockholms universitet
Juridiska institutionen
VT 2007

UPPENBART OGRUNDADE ASYLANSÖKNINGAR

- en definition med komplikationer -

Nina Norberg

Examensarbete 20 p

Förvaltningsrätt

Handledare:

juris doktor Annika Lagerqvist Veloz Roca

SAMMANFATTNING

Särskilda förfaranden för asylansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade, blev vanliga i Europa efter att UNHCR i början av 1980-talet lagt fram riktlinjer för dylika förfaranden. Den definition som UNHCR introducerade har dock utvidgats av många länder, som gett begreppet uppenbart ogrundad en betydligt vidare innebörd. Frågan om uppenbart ogrundade asylansökningar har även varit aktuell inom det europeiska samarbetet, och det finns reglering i både resolutioner och direktiv. Den reglering som finns, både internationellt och nationellt, har ofta karaktären av undantagsbestämmelser. I och med utvidgandet av definitionen av uppenbart ogrundade asylansökningar, berörs fler typer av asylansökningar av undantagsreglerna. Det som skulle vara undantag från huvudregeln börjar närma sig norm.

Flertalet länder betraktar asylansökningar från sökande som kommer från så kallade säkra ursprungsländer som uppenbart ogrundade. Det är problematiskt, eftersom det förutsätter att det går att klassificera länder som hundraprocentigt säkra. Många anser dessutom att användandet av säkra ursprungsländer inte överensstämmer med den individuella karaktären på skyddet enligt flyktingkonventionen.

Ett stort problem är det sätt på vilket många länder utformar påskyndade eller förenklade förfaranden. För att processen skall gå snabbare, kompromissas det med viktiga rättssäkerhetsgarantier. Framst är det ett överklagandes suspensiva effekt som på många håll inte garanteras för de asylansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade. Det innebär att den asylsökande inte får stanna kvar i landet i väntan på att beslut fattas på överklagandet. Så är även fallet i den snabbprocess som används i Sverige.

Migrationsverket gjorde vissa förändringar i asylprocessen hösten 2006. Bland annat skall asylsökande, vilkas ansökningar handläggs i snabbprocess på en asylprövningsenhet, till skillnad från tidigare utan undantag förordnas offentligt biträde. Information om att ansökningen handläggs i snabbprocessen skall också ges till den sökandes offentliga biträde, vilket innebär att sökanden får större möjlighet att lägga fram omständigheter som talar emot att ansökan skulle vara uppenbart ogrundad. För rättssäkerheten är detta naturligtvis mycket betydelsefulla förändringar. Rättssäkerheten kommer dock inte att komma upp till en acceptabel nivå, förrän lagstiftaren även inför suspensiv effekt för överklaganden inom snabbprocessen. Det måste vara viktigare att undvika att en flykting sänds tillbaka till förföljelse, än att en person som uppenbart saknar asylskäl får stanna i landet i väntan på överklagande.

Förkortningar

DF	Dansk Flygtningehjælp
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
FL	Förvaltningslag (1986:223)
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
MIV	Migrationsverket
NIPU	Ny process- och instansordning i utlänningsärenden
SIV	Statens invandrarverk
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UtIF	Utlänningsförordning (2006:97)
UtIL	Utlänningslag (2005:716)
ÄUtIL	Utlänningslag (1989:529)

1. INLEDNING	6
1.1 SYFTE	6
1.2 METOD OCH MATERIAL	6
1.3 AVGRÄNSNING	7
2. SVENSK UTLÄNNINGSLAGSTIFTNING.....	8
2.1 HISTORIK	8
2.2 GÄLLANDE RÄTT.....	10
2.2.1 Ny utlänningslag och processordning	10
2.2.2 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt	10
2.2.3 Handläggning av asylansökningar	11
2.2.3.1 Ansvarig myndighet	11
2.2.3.2 Två handläggningsformer, normal- och snabbprocess	12
2.2.3.3 Förvaltningsrättsliga regler	13
2.2.3.4 Tillgång till offentligt biträde	14
2.2.3.5 Förvar	14
2.2.4 Avvisning och utvisning	15
2.2.5 Verkställighet	16
2.3 STATISTIK	17
3. INTERNATIONELL ASYL RÄTT.....	18
3.1 FOLKRÄTTSLIGA FÖRPLIKTELSE R	18
3.1.1 Rätt till asyl	18
3.1.2 FN:s flyktingkonvention	18
3.1.3 Europakonventionen	19
3.1.4 FN:s konvention mot tortyr	20
3.1.5 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter	20
3.2 SAMARBETE INOM EU	20
3.2.1 Harmonisering	20
3.2.2 Schengensamarbetet och Dublinförordningen	21
4. UPPEBART OGRUNDADE ASYLANSÖKNINGAR I SVENSK RÄTT.....	23
4.1 HISTORIK	23
4.1.1 1980 års utlänningslag	23
4.1.2 1989 års utlänningslag	26
4.1.2.1 Reformbehov	26
4.1.2.2 Uppenbarhetsrekvisitet	28
4.1.2.3 Tremånadersregeln	29
4.2 GÄLLANDE RÄTT.....	30
4.2.1 2005 års utlänningslag	30
4.2.2 Uppenbarhetsrekvisitet	31
4.2.3 Tremånadersregeln	31
4.2.4 Överklagande	32
4.2.5 Inhibition	33
4.2.6 Offentligt biträde	34
4.2.7 Förvar och återreseförbud	34
4.3 FÖRSTA ASYLLAND OCH SÄKRA LÄNDER	35
4.4 STATISTIK	38

5. PRAXIS	39
5.1 UM 230-06.....	39
5.1.1 <i>Migrationsverkets beslut</i>	39
5.1.2 <i>Migrationsdomstolens dom</i>	39
5.1.3 <i>Migrationsöverdomstolens dom</i>	40
5.1.4 <i>Synpunkter</i>	43
6. INTERNATIONELL REGLERING OCH DEBATT.....	44
6.1 UTVECKLING INOM UNHCR	44
6.2 UTVECKLING INOM EU	45
6.2.1 <i>Londonresolutionerna</i>	45
6.2.1.1 <i>Inledning</i>	45
6.2.1.2 <i>EU:s ministerråds resolution om uppenbart ogrundade asylansökningar</i>	45
6.2.1.3 <i>EU:s ministerråds resolution om harmoniserade riktlinjer för frågor som rör tredje mottagarland</i>	48
6.2.1.4 <i>EU:s ministerråds slutsatser om länder i vilka det i allmänhet inte föreligger risk för allvarlig förföljelse</i>	48
6.2.2 <i>EU:s resolution om minimigarantier för asylprocesser</i>	50
6.3 FORTSATT INTRESSE INOM UNHCR	50
6.4 EG-RÄTTSLIG REGLERING.....	54
6.4.1 <i>Spanska protokollet</i>	54
6.4.2 <i>Asylprocedurdirektivet</i>	56
6.4.2.1 <i>Direktivsbestämmelser</i>	56
6.4.2.2 <i>Kritik</i>	60
7. INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE	62
7.1 INLEDNING.....	62
7.2 DANMARK	62
7.3 TYSKLAND	63
8. DISKUSSION OCH SLUTSATSER	65
9. KÄLLFÖRTECKNING.....	72
10. RÄTTSFALLSFÖRTECKNING.....	78

1. INLEDNING

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att utreda rättsläget gällande det som inom asylrätten har kommit att kallas uppenbart ogrundade asylansökningar. Asylrätten är ett rättsområde som har sin grund i folkrätten, främst FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen). Dessutom sker mycket inom det europeiska samarbetet, där EU:s medlemsländer strävar efter harmonisering av reglerna på flyktingområdet. Det innebär att trots att uppsatsen hör hemma inom förvaltningsrätten, är det för helhetens skull en nödvändighet att också skildra ämnet ur såväl det folkrättsliga som det europarättsliga perspektivet.

1.2 Metod och material

Uppsatsen följer den klassiska juridiska metoden, som utgår från rättskällevärdet.¹ Lagtext, förarbeten, praxis och doktrin har gått igenom. Fokus har legat på den nationella förvaltningsrättsliga lagstiftningen, men det finns även ett visst komparativt inslag, där ett par andra länders lagstiftning på området kortfattat har gått igenom. Det finns mycket reglering inom asylrätten både på europarättsligt och folkrättsligt plan. Det har därför varit en självklarhet att belysa även denna.

Den svenska utlänningsrätten har under det senaste året genomgått stora processuella förändringar. Genom den sk NIPU-reformen (Ny process- och instansordning i utlänningsärenden) lades Utlänningsnämnden (UN) ned och överklaganden sker idag till allmänna förvaltningsdomstolar. Den nya instansordningen har haft betydelse för praxisbildningen på området. Det råder delade meningar om vilken betydelse de vägledande beslut som UN tidigare fattat har efter reformen. I princip har idag enbart beslut från Kammarrätten i Stockholm, som har utsetts till Migrationsöverdomstol, prejudikatsvärde. Eftersom endast kort tid har förflutit sedan reformen finns ännu ingen praxis från den på vissa områden. De vägledande besluten från UN visar, om inte annat, vad som tidigare var praxis, men det är upp till domstolen att bedöma om den skall följas.² En möjlighet är att de vägledande beslut som finns omnämnda i förarbetena till 2005 års lag fortfarande äger giltighet.³ Förändringen gällande instansordningen har för den här uppsatsen haft viss betydelse. Endast ett beslut från prejudikatinstans av intresse för det aktuella ämnet har hittills fattats, vilket går igenom i kapitel 5. Det får ses som en exemplifiering snarare än en heltäckande genomgång av praxis.

Domar från Migrationsöverdomstolen publiceras på Domstolsverkets hemsida, ibland i form av referat, i den mån de av domstolen bedöms vara vägledande.⁴ När det gäller domar från migrationsdomstolarna finns några olika betaldatastjänster till hands. Dessa publicerar inte alla domar, utan det görs ett urval av domar som bedömts vara viktiga. Att begära ut domar från domstolarna är visserligen möjligt. Praktiska svårigheter, som att målnr etc krävs, försvårar dock situationen. Beslut från Migrationsverket (MIV) är ännu svårare att få tag på, då handlingarna i princip är sekretessbelagda.

¹ Angående rättskällevärdet, se Bernitz, s 26.

² Mejl från processförare Carl Ingels, MIV, 2006-12-13.

³ Jämför Qviström, s 252.

⁴ Rättsinformationsförordningen (1999:175) 6-7 §§;

http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage___869.aspx, tillgänglig 2007-01-29.

Av intresse kan även vara att Per-Erik Nilsson menar att praxis inte har någon stor betydelse som rättssäkerhetsgarant när det gäller asylprövning. Skälen för den ståndpunkten är bl a, att beslutsmotiveringarna ofta inte är tillräckliga för att det skall kunna utläsas vad som egentligen legat bakom besluten. Dessutom var de ärenden som kom under praxisinstansens prövning tidigare utslutande sådana som fått avslag i tidigare instans. Det har dock ändrats i och med NIPU-reformen, och nu kan, vilket de också gör, MIV överklaga bifallsbeslut från migrationsdomstol till Migrationsöverdomstolen. Det innebär att ett större omfång av ärenden kan komma upp till prejudikatinstans. Det gäller dock fortfarande endast fall som initialt fått avslag av MIV.⁵

Den svenska juridiska litteraturen på asylrättens område är mycket begränsad. I de flesta fall är den även föråldrad, och tjänar snarare som en historiebeteckning än som en beskrivning av gällande rätt. Migrationsfrågor verkar i Sverige ha fått fotfäste inom andra vetenskapliga inriktningar än juridiken. Av denna anledning har internationell litteratur i hög grad fått konsulteras vid arbetet med uppsatsen.

Internationellt torde begreppet ”manifestly unfounded” vara det mest använda för de asylansökningar som undersöks i denna uppsats, men det finns även andra termer. På svenska är det termen ”uppenbart ogrundade” som genomgående används, och det särskilda förfarande genom vilket de prövas benämns ofta snabbprocess. I en del jurisdiktioner kanske begreppet förenklad process är mer passande, varför det i litteraturen kan finnas både termer som ”accelerated procedure” och ”simplified procedure”. En del uttryck på engelska har i den här framställningen fått en översättning, som kanske inte är den bästa. Exempelvis har ”abusive” här översatts med ”ansökningar som utgör ett missbruk av asylrätten”. Ibland anges i parentes de formuleringar som finns i originaldokumenten.

1.3 Avgränsning

Fokus har i uppsatsen varit att beskriva gällande svensk rätt, och utvecklingen som har lett fram till den. I diskussionen finns även en del synpunkter de lege ferenda. Ett komparativt inslag, med en kortfattad översikt över hur två andra europeiska länder har valt att använda begreppet uppenbart ogrundade asylansökningar, finns också.

Under arbetets gång har mer eller mindre svåra gränsdragningar fått göras. Sverige har t ex inte någon särreglering för asylansökningar som lämnas in vid gränsen, och därför berörs inte den aspekten vid studien av den internationella regleringen. Det bör dock noteras att flera länder har en sådan särreglering. Att en del länder har ett särskilt ”tillståndsförfarande” behandlas endast i förbigående, även det på grund av att Sverige inte har något egentligt sådant.

Även om principen om säkra tredje länder har berörts, har någon djupgående analys av den inte gjorts. Den betydande skillnaden jämfört med de ansökningar som normalt bedöms vara uppenbart ogrundade är, att de senare normalt får en prövning i sak, medan det när det gäller säkra tredje länder ofta handlar om en formell prövning. Att principen ändå har fått en plats i uppsatsen, beror dels på de svårigheter som finns i många jurisdiktioner att hålla isär de två prövningarna, dels på närheten principen har med principen om säkra ursprungsländer.

⁵ Se Diesen, s 21 f.

2. SVENSK UTLÄNNINGSLAGSTIFTNING

2.1 Historik⁶

I början av 1800-talet infördes krav på pass för inresa i Sverige. Passkravet upphävdes år 1860 genom en kungörelse, vilket innebar att under en period kunde utlänningar fritt resa in i landet och uppehålla sig här. Den utlänningslagstiftning som fanns gällde vad man kallade lösdrivare. Regeringen hade även en rätt enligt praxis att utvisa en utlänning när statens intresse krävde det, sk politisk utvisning. I början av 1900-talet uppstod diskussioner kring huruvida det fanns ett behov av att reglera invandringen genom lagstiftning, och 1914 trädde lag (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här vistas i riket i kraft. I lagen fanns regler om avvisning och utvisning av sådana utlänningar som inte ansågs önskvärda i landet.⁷

På administrativ väg infördes den generella utlänningskontrollen genom 1917 års passkungörelse och 1918, 1920 och 1926 års övervakningskungörelser.⁸ Utlänningskontrollen lagstodgades genom den första egentliga utlänningslagen, som trädde i kraft 1928.⁹ Bland annat för att stärka det rättsliga skyddet för flyktingar, reformerades denna utlänningslag, och en ny utlänningslag trädde i kraft 1937. Genom denna lag framtogs polismyndigheten möjligheten att besluta om avvisning av en utlänning som påstod sig ha flytt av politiska skäl. Lagen innehöll även utvidgade bestämmelser om politiska verkställighetshinder.¹⁰

1945 trädde en ny utlänningslag i kraft.¹¹ Den innehöll inga stora förändringar. En hel del nyheter fanns dock i den nästkommande utlänningslagen, som trädde i kraft 1954.¹² En sådan var en bestämmelse om rätt till asyl för politiska flyktingar. En politisk flykting fick inte utan synnerliga skäl vägras fristad i Sverige när han eller hon behövde det. 1954 års utlänningslag var i kraft fram till 1980 och genomgick många förändringar under sin giltighetstid. Bland annat infördes under den senare delen av perioden ett skydd för vissa kategorier av utlänningar, som inte var politiska flyktingar, men ändå ansågs vara i behov av skydd. De kategorier som på så sätt fick rätt att stanna i Sverige, såvida inga särskilda skäl fanns mot det, var personer som övergett en krigsskådeplats eller som hade flytt från sitt hemland för att undgå förestående krigstjänstgöring, samt personer som, utan att vara politiska flyktingar, inte ville återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och som kunde åberopa tungt vägande skäl för sin hållning. Det infördes även full besvär rätt över Statens invandrarverks (SIV) beslut i avvisnings- och förpassningsärenden samt vissa ärenden om verkställighet. En ändring i avvisningsreglerna, som innebar att avvisning och verkställighet av avvisningsbeslut i fler fall än tidigare kunde ske under den första tremånadersperioden efter inresan, gjordes 1971. Ändringar som syftade till att förkorta handläggningstiderna infördes 1978.¹³

Utlänningslagen (1980:376) trädde i kraft 1980. I stora delar överensstämde den med föregående utlänningslag. Genom 1980 års lag infördes en definition av begreppet flykting, vilken var hämtad från FN:s flyktingkonvention, samt en rätt för en flykting till ett dokument

⁶ För en utförlig genomgång av den svenska invandringslagstiftningen under 1900-talet rekommenderas Tomas Hammars avhandling "Sverige åt svenskarna".

⁷ Se Diesen, s 25 f; Kommentar 2006, s 13.

⁸ SFS 1917:552 och 620 samt SFS 1918:793, 1920:804 och 1926:411.

⁹ SFS 1927:333.

¹⁰ SFS 1937:344. Se Diesen, s 26; Kommentar 2006, s 14.

¹¹ SFS 1945:315.

¹² SFS 1954:193.

¹³ Angående sycket, se Kommentar 2006, s 16 ff.

som visade flyktingstatusen.¹⁴ Två statliga utredningar avlämnade 1988 betänkanden på migrationsområdet, Översyn av utlänningslagen (SOU 1988:1) och Kortare väntan (SOU 1988:2). I betänkandena föreslogs en teknisk förenkling och förbättring av regelsystemet, samt en snabbare och mer rationell beslutsordning.¹⁵

En ny utlänningslag (1989:529) (ÄUtlL) trädde i kraft i juli 1989. Bestämmelserna om skyldighet för polismyndigheterna att överlämna verkställighetsärenden till SIV upphävdes, och istället infördes en möjlighet för utlänningen att i samband med verkställigheten av ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut ge in och få prövad en ny ansökan om uppehållstillstånd. I lagen definierades asylbegreppet som uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting, krigsvägrare eller sk de facto-flykting. Det fastslogs att det var SIV och inte polismyndigheten som skulle besluta om avvisning när en utlänning varit i Sverige i mer än tre månader.¹⁶

Sverige gick med i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) 1994. I samband med detta gjordes en del lagändringar på migrationsområdet, främst med hänsyn till avvecklandet av hinder för den fria rörligheten. Ytterligare ändringar gjordes vid Sveriges inträde i Europeiska unionen (EU), år 1995.

År 1992 inrättades Utlänningsnämnden, som tog över rollen som överinstans i utlänningsärenden från regeringen. Samma år fördes utredningsansvaret för asylärenden över från polismyndigheten till SIV. Ansvaret för handläggningen av asyl- och uppehållstillståndsärenden delades fram till 1997 mellan SIV och polismyndigheten. Asylansökningen lämnades in till polisen, som gjorde en grundutredning. Därefter lämnades ärendet över till SIV, som fortsatte utreda och så småningom fattade beslut. Efter 1997 lämnades asylansökningen in till SIV, som också gjorde grundutredningen.¹⁷

1997 gjordes även andra ändringar i utlänningslagen. En sådan var införandet av nya skyddsbestämmelser, som bl a innebar att begreppen de facto-flykting och krigsvägrare utgick. I stället infördes skyddsregler för personer som riskerade dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan förnedrande eller omänsklig behandling eller bestraffning, för personer som drivits på flykt på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof och för personer som på grund av kön eller homosexualitet riskerade förföljelse. En portalbestämmelse om barnets bästa infördes också.¹⁸ Den första juli 2000 bytte Statens invandrarverk namn till Migrationsverket.

Mellan den 15 november 2005 och den 31 mars 2006 gällde en tillfällig lag i Sverige, lag (2005:762) om ändring i utlänningslagen. Lagen gav personer som nekats uppehållstillstånd en ny prövning av möjligheten att få stanna. Lagen syftade främst till att ge barnfamiljer och personer vilkas avvisningsbeslut inte kunnat verkställas på grund av förhållanden i mottagarländerna ökade möjligheter till uppehållstillstånd.

¹⁴ Se Kommentrar 2006, s 19 f.

¹⁵ SOU 1988:1, s 11 ff; SOU 1988:2, s 9 ff.

¹⁶ Prop 1988/89:86.

¹⁷ Angående stycket, se Diesen, s 29 ff.

¹⁸ Se Kommentrar 2006, s 23.

2.2 Gällande rätt

2.2.1 Ny utlänningslag och processordning

Den 31 mars 2006 trädde en ny utlänningslag (2005:716) (UtlL) i kraft. Den största förändringen jämfört med tidigare var införandet av en ny instansordning. Beslut om uppehållstillstånd, som tidigare överklagades till UN, överklagas nu till förvaltningsdomstol. Den nya lagen innebar även förändringar i skyddsgrunderna.

Ett EG-direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus trädde i kraft 2005 (asylprocedurdirektivet).¹⁹ I oktober 2006 lades ett betänkande med förslag om hur asylprocedurdirektivet skall genomföras i svensk rätt fram, men hittills har ingen proposition presenterats. Direktivet skall vara genomfört senast den 1 december 2007 och består främst av tvingande miniminormer, men också en del fakultativa bestämmelser.²⁰

2.2.2 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

I UtlL 1 kap 3 § definieras begreppet asyl som det uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Enligt lagmotiven är det permanent uppehållstillstånd som menas, om inte utlänningen själv begär annat.²¹

I utlänningslagens fjärde kapitel finns regler om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. Definitionen av en flykting återfinns i UtlL 4 kap 1 §. En flykting är en utlänning som:

”(...)befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.”

Förföljelsen kan antingen utgå från landets myndigheter, eller så antas myndigheterna inte bereda trygghet mot förföljelse från enskilda. För en person som är statslös gäller att han eller hon befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort. Paragrafen härstammar från flyktingdefinitionen i FN:s flyktingkonvention, så som den har ändrats genom 1967 års tilläggsprotokoll.²² I flyktingdefinitionen ingår ett subjektivt rekvisit, att flyktingen skall känna fruktan, och ett objektivet sådant, att fruktan skall vara välgrundad.²³ Sverige har även valt att ge skydd åt personer som inte uppfyller flyktingdefinitionen, men ändå är i behov av skydd. Dessa personer får skydd enligt UtlL 4 kap 2 § och kallas skyddsbehövande i övrigt. Enligt bestämmelsen är skyddsbehövande i övrigt en utlänning som:

”(...)inte är flykting, men ändå befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas

¹⁹ Rådets direktiv 2005/85/EC av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

²⁰ Se SOU 2006:61, s 41. Direktivet presenteras i kap 6.4.2.

²¹ Prop 1988/89:86, s 153.

²² Se kap 3.1.2.

²³ Vilket rekvisit som skall väga tyngst har diskuterats. Se Kommentar 2006, s 127 f.

med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp eller inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.”

Motsvarande regler gäller för en statslös person gentemot det land i vilket han eller hon tidigare haft sin vanliga vistelseort. Enligt UtIL 5 kap 1 § har flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, som befinner sig i Sverige, rätt till uppehållstillstånd. Paragrafens andra stycke räknar upp de tillfällen då uppehållstillstånd får vägras dessa grupper. Upphållstillstånd kan vägras med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet, om det finns synnerliga skäl. Upphållstillstånd får vidare vägras asylsökande som rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och som kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att utlänningen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där. Även en asylsökande som har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet före ankomsten till Sverige och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd kan vägras uppehållstillstånd. Det undantaget ger uttryck för regeln om första asylland, dvs att en asylsökande skall söka asyl i det första säkra land han eller hon kommer till. Upphållstillstånd får också vägras en flykting eller skyddsbehövande i övrigt som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad. Slutligen kan en asylsökande som kan sändas till Danmark i enlighet med Dublinkonventionen vägras uppehållstillstånd. UtIL 5 kap 1 § anger även att gentemot EU:s medlemsstater, Island och Norge finns liknande regler i Dublinförordningen.²⁴

I sammanhanget bör även nämnas att enligt UtIL 5 kap 6 § får uppehållstillstånd beviljas på grund av att det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger synnerligen ömmande omständigheter. Vid en sådan bedömning skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet. Barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

UtIL 5 kap 18 § ger uttryck för huvudregeln att ansökan om uppehållstillstånd skall ha lämnats in och beviljats före inresan i Sverige. Om inte något av undantagen föreligger får en ansökan om uppehållstillstånd inte bifallas efter inresan. Ett av undantagen gäller utlänningar som har rätt till uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande, ett annat är om det finns synnerliga skäl. Enligt UtIL 5 kap 20 § är det MIV som meddelar beslut om uppehållstillstånd. Huvudregeln är att ett uppehållstillstånd är permanent, men under vissa förutsättningar kan det beviljade uppehållstillståndet vara tidsbegränsat, UtIL 5 kap 7-15 §§.

2.2.3 Handläggning av asylansökningar

2.2.3.1 Ansvarig myndighet

MIV är Sveriges centrala förvaltningsmyndighet för verksamhet inom migrationsområdet. MIV skall pröva ansökningar om visering²⁵, uppehålls- och arbetstillstånd, flyktingförklaring, resedokument och svenskt medborgarskap. MIV:s beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden överprövas av länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, som är migrations-

²⁴ Angående principen om första asylland, se kap 4.3. Angående Dublinregleringen, se kap 3.2.2.

²⁵ Många viseringsärenden beslutas dock av utlandsmyndigheter med bemyndigande.

domstolar. Kammarrätten i Stockholm är högsta instans, och kallas då Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen skall främst vara en prejudikatinstans, till vilken det krävs prövningstillstånd enligt UtL 16 kap 11-12 §§. UtL 16 kap 4 § föreskriver att mål om avvisning eller utvisning och mål om förvar skall handläggas skyndsamt. I praktiken innebär det att dessa mål handläggs som förtursmål i domstolen.²⁶ Tidigare kunde regeringen fatta vägledande beslut i enskilda ärenden, men den möjligheten har i och med NIPU-reformen försvunnit. Regeringen kan dock fortfarande, genom bemyndiganden i lagen, meddela närmare föreskrifter om dess tillämpning genom förordningar.²⁷

2.2.3.2 Två handläggningsformer, normal- och snabbprocess

År 2002 utvecklade MIV:s region Syd ett nytt arbetssätt för handläggningen av asylärenden, den så kallade modellverksamheten. 2004 beslutade regeringen att arbetssättet skulle införas på landets alla asylprövningsenheter senast den 1 juli 2005. Syftet med det nya arbetssättet var ökad rättssäkerhet och effektivitet i asylprocessen.²⁸

Den 4 september 2006 skedde organisatoriska förändringar i MIV:s asylprövningsverksamhet. Syftet med förändringarna var att öka enhetligheten och effektiviteten, samt skapa en organisationsmodell som är långsiktig och som bättre klarar att möta yttre förändringar, som t ex förändrat antal asylsökande. Verksamheten skulle även anpassas till den nya instans- och processordningen och till den nya utlänningslagen.²⁹ Transit- och asylenheterna försvann i sin dåvarande form och ersattes med ansöknings- och asylprövningsenheter, samt en enhet för Dublinärenden. Transitboendet delades in i ankomst- respektive återvändandeboende. Asylansökningen tas emot på någon av ansökningsenheterna, där den sökande får information om hur asylprocessen fungerar. Den sökande registreras, fotograferas och lämnar fingeravtryck. Det utreds också om den sökande är berättigad till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande, LMA. Under registreringen får den sökande svara på frågor om sin hälsa, samt om han eller hon godtar det biträde som MIV förordnar eller har något eget önskemål. När asylansökningen är klar övergår ansvaret för handläggning och beslutsfattande antingen till en asylprövningsenhet eller en Dublinenhet. Dublinärendena handläggs oftast som uppenbart ogrundade asylansökningar. De ärenden som kommer till en asylprövningsenhet screenas, vilket syftar till att dela upp dem i korta och långa ärenden. En prioriteringsordning görs, i vilken barnfamiljer och sjuka personer får företräde. Vid screeningen förordnas offentligt biträde för den sökande, och ett yttrande från biträdet begärs in efter två till tre veckor. Därefter bedöms om det krävs utredning, muntlig genomgång eller om ett positivt beslut kan fattas på handlingarna. Biträdet informeras om hur verket ser på ärendet och hur det kommer att handläggas.³⁰

En uppdelning av asylärenden i korta och långa ärenden är inte något nytt. Även tidigare gjordes denna uppdelning beroende av hur mycket utredning som ansågs behövas. De asylansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade hänförs till de korta ärendena, och de handläggs inom vad som brukar kallas snabbprocessen. MIV får, om de avslår en dylik ansökan, förordna om att avvisningsbeslutet får verkställas omedelbart, dvs oberoende av överklagande. Ett beslut om avvisning får endast ske under de tre första månaderna efter att

²⁶ Se Kommentar 2006, s 484 f.

²⁷ Se t ex UtL 3 kap 7 § och 5 kap 22-26 §§.

²⁸ Se MIV Modellverksamheten, s 2 f.

²⁹ www.migrationsverket.se.

³⁰ Information om det nya förfarandet från mejlkorrespondens med Eva Weinstock, MIV, 2007-01-15 samt www.migrationsverket.se.

ansökningen lämnats in. Dessa ärenden har således en mer skyndsam handläggning. De långa ärendena handläggs inom normalprocessen.

Fram till september 2006 fanns en uppdelning i MIV:s asylprövningsverksamhet mellan transit- och asylenheter. Asylsökande kom först i kontakt med någon av transitenheterna. Här skedde en första screening av ansökningarna. Personal på enheten höll en första intervju med den sökande, där familjeförhållanden, resväg och kortfattade uppgifter om orsaken till asylansökningen avhandlades. Syftet med intervjun var att klargöra inom vilken kategori som ärendet skulle handläggas i fortsättningen. Den inledande utredningen kunde leda till att beslut fattades om att sökandens ansökan var uppenbart ogrundad och att han eller hon därför skulle avvisas omedelbart enligt UtIL 8 kap 6 §. Här sorterades även ärenden ut där utlännningen skulle återsändas till ett annat land i enlighet med Dublinförordningen.³¹ Ytterligare en screening gjordes av de ärenden som kom till asylenheten, och ärendena delades in i tre grupper: enkla permanenta uppehållstillstånd (PUT), enkla avslag och övriga.³² Inom gruppen enkla avslag kunde det finnas fall som bedömdes vara uppenbart ogrundade. De flesta sådana fall avvisades dock redan på transitenheten. I gruppen fanns även ansökningar från personer från hemländer där praxisen ansågs klar. De enkla ärendena, alltså enkla avslag och enkla PUT:ar, handlades inom snabbprocessen, medan övriga fall, de som krävde fördjupad handläggning, handlades i normalprocessen.³³ Den indelning som inledningsvis gjordes på transitenheten omvärderades fortlöpande och kunde ändras under utredningens gång. Inom snabbprocessen bedömdes oftast att det inte fanns behov av offentligt biträde. Även Dublinärenden hänfördes till snabbprocessen.³⁴

2.2.3.3 Förvaltningsrättsliga regler

I utlänningslagens trettonde kapitel finns bestämmelser om handläggningen hos MIV. De bestämmelser som finns i förvaltningslagen (1986:223) (FL)³⁵ skall enligt FL 3 § tillämpas om det inte finns särreglering i annan lag. Enligt FL 16 § skall en sökande ha rätt att ta del av det som har tillförts ett ärende, med de begränsningar som följer av sekretesslagen (1980:100). FL 17 § föreskriver en huvudregel som innebär att ett ärende inte får avgöras utan att den sökande har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än den sökande själv och har beretts tillfälle att yttra sig över den. Undantag får bli a göras om avgörandet inte går den sökande emot, om uppgiften saknar betydelse, om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Enligt UtIL 13 kap 9 § gäller FL 17 § i ärenden om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast när utlännningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. FL 20 § innehåller en skyldighet för myndigheter att motivera sina beslut. Det finns dock undantag till regeln, bl a om beslutet inte går någon emot. Vad gäller motiveringsskyldighet har dock utlänningslagen en särreglering i UtIL 13 kap 10 §. Den innebär att ett beslut om uppehållstillstånd alltid skall motiveras. Bestämmelsen innehåller inte något undantag för positiva beslut.

En allmän förvaltningsrättslig princip är officialprincipen. Den innebär att myndigheten är ansvarig för att se till att ett ärende blir så utrett som krävs för att det skall finnas ett tillräckligt beslutsunderlag. När det gäller förvaltningsdomstolarna finns principen i

³¹ SOU 2004:74, s 282 f.

³² Att uppdelningen inte var okontroversiell inom myndigheten framgår av MIV Modellverksamheten, s 12;19.

³³ Se MIV Modellverksamheten, s 44.

³⁴ SOU 2004:74, s 285 f. Angående stycket, se MIV Modellverksamheten, passim.

³⁵ Omtryck SFS 2003:246.

förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL) 8 §, medan den i FL endast delvis kommit till uttryck i FL 4-7 §§. Myndighetens utredningsansvar skiljer sig åt beroende på typ av ärende. Inom utlänningsrätten har den sökande en skyldighet att presentera de omständigheter som han eller hon åberopar. Ofta är det svårt för den sökande att bevisa sina påståenden, och myndigheten bedömer då trovärdigheten i den sökandes berättelse. Om uppgifterna som den sökande åberopar inte motsägs av andra uppgifter som myndigheten har, skall de i princip godtas. I sådana fall gäller principen om "the benefit of the doubt", principen om tvistemålets fördel.³⁶

2.2.3.4 Tillgång till offentligt biträde

1978 infördes en regel om presumtion för biträdesförordnande i utlänningsärenden. Enligt lagmotiven skulle huvudregeln vara att ingen utlänningsansökan skulle avlägsnas från landet utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde.³⁷ Principen behölls vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag, men enligt förarbetena var det en fråga för tillämpningen i det enskilda fallet huruvida offentligt biträde skulle förordnas. Om asylansökningen bedömts vara uppenbart ogrundad fanns i regel inte behov av biträdesförordnande. Av lagmotiven framgår att offentligt biträde borde förordnas i ett utlänningsärende, bl a om frågan avsåg avvisning till hemlandet och detta inte var en stabil demokrati präglad av rättskultur i svensk mening. Förordnande borde också göras i övriga fall, såvitt det inte var fråga om återsändande till ett tredje land där risken för förföljelse och vidareändning till land där förföljelse riskerades måste beaktas som utesluten.³⁸ Den nu gällande utlänningslagen har inte medfört några förändringar i det här avseendet.³⁹ Regler om offentligt biträde finns i lagens artonde kapitel. Enligt kapitlets första paragraf gäller presumtionen för biträdesförordnande i mål om avvisning, med undantag för ärenden hos polismyndigheten, om inte utlänningsansökan hållits i förvar mer än tre dagar, och ärenden om utvisning av utlänningsansökan som uppehåller sig i landet men saknar pass eller tillstånd för det. Vidare gäller presumtionen i ärenden om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, om beslut om inhibition har meddelats. Sistnämnda fall rör reglerna om verkställighetshinder i tolfte kapitlet.⁴⁰ Slutligen gäller presumtionen i ärenden om förvar när det finns beslut om verkställighet av avvisning eller utvisning, för de fall då utlänningsansökan hållits i förvar sedan mer än tre dagar, och ärenden om hemsändande av personer som inte är flyktingar och som av olika anledningar varit omhändertagna av svenska myndigheter. Undantag från huvudregeln om att offentligt biträde skall förordnas är ärenden där det måste antas att behov av biträde saknas. När det gäller barn som hålls i förvar och som saknar vårdnadshavare här i landet skall offentligt biträde alltid förordnas, UtL 18 kap 1 § 2 st. Bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde samt rättshjälpslagen (1996:1619).

2.2.3.5 Förvar

I utlänningslagens tionde kapitel finns bestämmelser om förvarstagande av utlänningsansökan. En utlänningsansökan får tas i förvar om identiteten är oklar och rätt att resa in eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå, om det är nödvändigt för utredningens skull eller när det är fråga om verkställighet av en avvisning eller utvisning. När det gäller förvarstagande av barn är reglerna mer restriktiva.⁴¹

³⁶ Principen finns föreskriven i UNHCR:s handbok, se kap 3.1.2.

³⁷ Prop 1977/78:90, s 67. Undantag var de avvisningar som utan längre frihetsberövande beslutades av polisen.

³⁸ Se prop 1988/89:86, s 135.

³⁹ Se prop 2004/05:170, s 239. Se även UM 35-06. Observera att MIV nyligen har börjat förordna offentligt biträde till alla asylsökande vars ärende kommer till en asylprövningsenhet, dvs även för de ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade. Se kap 2.2.3.2.

⁴⁰ Se kap 2.2.5.

⁴¹ Se vidare kap 4.2.7.

2.2.4 Avvisning och utvisning

Regler om avvisning och utvisning finns i utlänningslagens åttonde kapitel. I UtIL 8 kap 1 § finns de formella avvisningsgrunderna, dvs de avvisningsgrunder som har samband med den generella utlänningskontrollen. Den generella utlänningskontrollen syftar till att reglera tillströmningen av invandrare. De materiella avvisningsgrunderna har samband med den individuella utlänningskontrollen, vilken syftar till att hindra icke önskvärda utläningar att vistas här i landet. Det kan exempelvis gälla om det kan antas att utläningen inte kan försörja sig eller kommer att begå brott. De materiella avvisningsgrunderna finns i UtIL 8 kap 2 §.⁴²

Vad gäller begreppen utvisning och avvisning har en förändring skett genom 2005 års utlänningslag. I 1989 års lag användes begreppet utvisning för personer som stannat kvar i Sverige efter att uppehållstillståndet gått ut eller återkallats, ÄUtIL 4 kap 3 §, och personer som begått brott, ÄUtIL 4 kap 7 §. Avvisning skedde i de fall då en administrativ myndighet fattat beslut om avlägsnandet, om utläningen när verkställigheten aktualiserats inte hade eller tidigare haft uppehållstillstånd sedan ankomsten till Sverige. I 2005 års lag har lagstiftaren valt att gå tillbaka till hur begreppen användes i 1980 års utlänningslag. Det innebär att beslut om avvisning får fattas av administrativ myndighet i första instans inom tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter utläningens ankomst, UtIL 8 kap 5 §. Begreppet utvisning används för beslut som fattas senare än tre månader, samt när domstol beslutar att en utläning skall avlägsnas till följd av brottslig verksamhet, UtIL 8 kap 7-8 §§. I förarbetena till den nya lagen anfördes att en anpassning till internationell praxis innebär att begreppet avvisning skall användas för avlägsnande som sker i samband med en utlännings första försök att resa in i Sverige eller inom en kort tid därefter.⁴³

Det är normalt polismyndigheten som fattar beslut om avvisning. I UtIL 8 kap 4 § finns dock bestämmelser om när beslutet istället skall fattas av MIV. Så är fallet t ex om utläningen eller en nära familjemedlem söker asyl här. Om utläningen åberopar skyddsskäl är det således endast MIV som får besluta i frågan. Det överensstämmer med en grundläggande princip inom asylrätten, att beslut om asylansökan skall prövas av en central utlänningsmyndighet.⁴⁴ Polismyndigheten skall lämna över ett ärende till MIV, om de anser det tveksamt om en utläning bör avvisas. En nyhet i 2005 års utlänningslag är att polismyndigheten och MIV i övriga fall har en gemensam behörighet att besluta i frågor om avvisning, UtIL 8 kap 4 § 2 st.

MIV får inte besluta om avvisning eller utvisning av en asylsökande utan att det har förekommit muntlig handläggning hos MIV, enligt UtIL 13 kap 1 §. MIV:s beslut om avvisning eller utvisning, avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av uppehållstillstånd får överklagas till migrationsdomstol. Regler om detta finns i utlänningslagens fjortonde kapitel.⁴⁵

Enligt UtIL 8 kap 19 § får MIV förena ett beslut om avvisning eller utvisning med ett återreseförbud för utläningen. Det innebär att utläningen under en viss tid⁴⁶ är förbjuden att

⁴² Angående stycket, se Kommentrar 2006, s 282 ff.

⁴³ Se prop 2004/05:170, s 237.

⁴⁴ Se Kommentrar 2006, s 297; UNHCR:s konklusion nr 8.

⁴⁵ UN har uttalat att en asylsökande alltid har rätt att få sin sak prövad i två instanser, UN 365-99. Se även Kommentrar 2006, s 51; artikel 13 Europakonventionen; Europarådet R(98)13; Conclusion No. 8 (XXVIII); Conclusion No. 30 (XXXIV).

⁴⁶ Enligt praxis är tiden vanligtvis 2 år, se UN 65-93, UN 405-01 och UN 406-01. Sex månader har i praxis varit den kortaste tiden för ett återreseförbud, se prop 1979/80:96 s 121, 123 och 135.

återvända till Sverige utan att ha tillstånd av MIV eller, när det gäller ett säkerhetsärende⁴⁷, av regeringen. Ett återreseförbud gäller för alla Schengenstater, vilket medför betydligt allvarigare konsekvenser för utlännningen än det gjorde tidigare, när förbudet endast gällde Sverige. Av den anledningen har regeringen uttalat att återreseförbud endast får meddelas när omständigheterna i det enskilda fallet särskilt motiverar det.⁴⁸

2.2.5 Verkställighet

Regler om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning finns i utlänningslagens tolfte kapitel. Enligt UtL 12 kap 14 § skall beslut om avvisning och utvisning verkställas av MIV, förutom i vissa undantagsfall. Säkerhetspolisen skall verkställa säkerhetsärenden och polismyndigheten en polismyndighets beslut om avvisning eller en domstols beslut eller dom om utvisning. Om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan påträffas utan hjälp från polisen eller det kan antas att tvång kommer att behöva användas, får MIV lämna över ärendet till polismyndigheten.

En avvisning eller en utvisning får aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att anta att utlännningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller om utlännningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara. Avvisning eller utvisning får inte heller ske till ett land där utlännningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlännningen inte är skyddad i det landet mot att sändas vidare till ett land där utlännningen löper risk för förföljelse.⁴⁹ Bestämmelserna, som ger uttryck för principen om non-refoulement⁵⁰, finns i UtL 12 kap 12 §§.

UtL 12 kap 18 § innebär att MIV får bevilja permanent uppehållstillstånd om det finns ett permanent hinder för verkställigheten. Om hindret är tillfälligt får uppehållstillståndet vara tidsbegränsat. Om utlännningen åberopar omständigheter som kan antas utgöra ett bestående hinder mot verkställigheten och dessa omständigheter inte kunnat åberopas tidigare eller om utlännningen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat dem tidigare, skall MIV meddela inhibition av verkställigheten och ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny prövning, UtL 12 kap 19 §. Dessa två paragrafer har trätt istället för institutet ny ansökan som fanns i 1989 års utlänningslag.

⁴⁷ UtL 1 kap 7 §: ”Säkerhetsärenden enligt denna lag är ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlännning skall avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd skall avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd skall återkallas.”

⁴⁸ I reg 92-01 slogs fast att återreseförbud endast bör meddelas om det grundar sig på någon eller några av fem omständigheter, bla vandelsanmärkning, tidigare överträdde återreseförbud och användandet av falska dokument till stöd för olika identiteter. Se även Kommentar 2006, s 355.

⁴⁹ Till den senare bestämmelsen finns ett visst utrymme för undantag, UtL 12 kap 2 § 2-3 st.

⁵⁰ Se vidare kap 3.1.2.

2.3 Statistik

År 2005 sökte 17 530 personer asyl i Sverige. Året innan var de asylsökande fler, 23 161 stycken. De flesta asylsökande kom år 2005 från följande länder: Serbien-Montenegro (2 944), Irak (2 330), Ryssland (1 057), statslösa (806), Bulgarien (751), Iran (582), Libyen (451), Afghanistan (435), Azerbajdzjan (431), Burundi (427), Eritrea (425), Turkiet (423) och Somalia (422). 8 076 personer fick under året uppehållstillstånd av flyktingskäl, andra skyddsbehov och humanitära skäl, varav 2 362 beviljades tillstånd enligt den tillfälliga lagen om ny prövning av beslut om av- och utvisning. Utöver detta fick 783 personer tidsbegränsade tillstånd. MIV:s prognos för 2006 är 22 000 asylsökande.⁵¹

⁵¹ www.migrationsverket.se.

3. INTERNATIONELL ASYLRÄTT

3.1 Folkrättsliga förpliktelser

3.1.1 Rätt till asyl

Inom folkrätten innebär rätt till asyl (right of asylum) en rätt för en stat att bevilja en flykting asyl, utan att det skall ses som en ovänlig handling gentemot flyktingens hemland. Det finns dock inte någon rätt för en flykting att erhålla asyl i ett land som han eller hon flytt till. Sverige, liksom flera andra länder, har dock en sådan positiv rätt till asyl i sin nationella lagstiftning.⁵² Enligt artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad mot förföljelse.

3.1.2 FN:s flyktingkonvention

Det främsta instrumentet på asylrättens område är 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning. Konventionen definierar en flykting som en person som på grund av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av det landets skydd. Beträffande statslösa gäller det i förhållande till det land där personen haft sin vanliga vistelseort. Flyktingkonventionen innehåller även bl a regler om flyktingstatus upphörande, uteslutande från flyktingstatus, identitetshandlingar och resedokument. Artikel 33 ger uttryck för den kanske viktigaste bestämmelsen i konventionen, förbudet mot non-refoulement. Enligt artikeln får en konventionsstat inte utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av flyktingens ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

Principen om non-refoulement finns även i andra internationella instrument; främst är det artikel 3 i Europakonventionen och artikel 3(1) i FN:s konvention mot tortyr som avses.⁵³ Tillsammans utgör bestämmelserna en grund för ett kompletterande skydd för de personer som hamnar utanför en snäv tolkning av flyktingkonventionens definition av en flykting.⁵⁴ Många hävdar att principen om non-refoulement har blivit jus cogens, det vill säga en ovillkorlig norm som är internationell lag, från vilken ingen inskränkning får göras.⁵⁵ Flyktingkonventionen innehåller ingen positiv rätt till asyl, däremot kan förbudet mot refoulement medföra att en person måste få stanna i ett land.⁵⁶

Flyktingkonventionen innehåller både en tidsmässig och en geografisk begränsning. Enligt artikel 1 A gäller konventionen endast händelser som har inträffat före den 1 januari 1950 och enligt artikel 1 B skall en fördragsslutande stat välja om konventionen endast skall tillämpas på händelser som inträffat i Europa eller om även händelser som inträffat på annan plats skall

⁵² UtL 5 kap 1 §. Se Kommentrar 2006, s 50.

⁵³ Se kap 3.1.3 respektive 3.1.4.

⁵⁴ Se Mullally Manifestly, s 14.

⁵⁵ Se t ex Jaeger, s 16; Allain, passim.

⁵⁶ Se t ex Kommentrar 2006, s 50. För en utförlig genomgång av principen om non-refoulement rekommenderas Goodwin-Gill Refugee, s 117 ff och Hathaway, s 278 ff.

inkluderas.⁵⁷ 1967 antogs ett tilläggsprotokoll som syftade till att ta bort dessa begränsningar i konventionen. För den stat som har undertecknat 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning gäller 1951 års flyktingkonvention som om det inte fanns någon tidsmässig begränsning i den, och protokollet tillåter inte heller en stat att tillämpa den geografiska begränsningen. Sverige ratificerade flyktingkonventionen 1954, utan geografisk begränsning, och tillträdde tilläggsprotokollet 1967. I nuläget har 144 stater tillträtt flyktingkonventionen.⁵⁸

FN:s flyktingkommissarie, UNHCR, har till uppgift att bereda skydd åt flyktingar och arbeta för varaktiga lösningar i flyktingsituationer. UNHCR verkar ofta som koordinator i samband med hjälpinsatser och hjälper till med materiellt bistånd. 1958 inrättades the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, även kallat exekutivkommittén. Kommittén sammanträder varje år för att diskutera UNHCR:s verksamhet och medelsbehov. Det finns även en juridisk underkommitté för skyddsfrågor. Kommittén heter the Sub Committee of the Whole on Protection och har till uppgift att behandla rättsliga frågor angående tolkning och tillämpning av flyktingkonventionen och frågor som rör det rättsliga skyddet för flyktingar. Underkommittén ger varje år förslag till exekutivkommittén på riktlinjer för staternas handlande. Efter exekutivkommitténs godkännande publiceras riktlinjerna som konklusioner. Dessa konklusioner är inte juridiskt bindande, men ändå viktiga.⁵⁹ De hjälper de fördragsslutande staterna och UNHCR att fylla luckor i konventionen och tilläggsprotokollet och uppdaterar sättet på vilket dessa skall implementeras, utan att för den skull formellt läggas till konventionen.⁶⁰ UNHCR har även gett ut en handbok som skall användas för tolkning av flyktingkonventionen.

Fastställandet av flyktingsstatus har en deklarativ och inte en konstitutiv betydelse. UNHCR:s handbok förklarar det på ett pedagogiskt sätt: en person blir inte flykting på grund av erkännandet utan personen blir erkänd därför att han eller hon är flykting.⁶¹

3.1.3 Europakonventionen

1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) upprättades av Europarådet. Europarådet har funnits sedan 1949 och idag är 46 stater medlemmar, alla europeiska stater förutom Vitryssland. Konventionen övervakas av Europadomstolen för mänskliga rättigheter, som prövar klagomål både från enskilda och andra stater.⁶² Från den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som lag i Sverige.⁶³

De artiklar i Europakonventionen som oftast åberopas i utlänningsmål är artikel 3, som förbjuder tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och artikel 8, som innebär en rätt till familjeliv. Skyddet enligt artikel 3 är absolut och ingen avvägning får göras mot nationella säkerhetsintressen.⁶⁴ Artiklarna 34 och 35 innebär en individuell

⁵⁷ Under arbetet med konventionens framtagande fanns en motsättning mellan de som ville begränsa åtagandet till Europa och de som ville ha en universiell utformning. Se Kommentar 2006, s 36.

⁵⁸ www.unhcr.org.

⁵⁹ Se Kommentar 2006, s 34 f.

⁶⁰ Se Jaeger, s 19.

⁶¹ UNHCR:s handbok, art 28.

⁶² http://www.regeringen.se/sb/d/2562;jsessionid=a-syuV6tVtQ_, tillgänglig 2006-09-16.

⁶³ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁶⁴ Det framgår av Europadomstolens dom *Chahal v. The United Kingdom*, 22414/93.

klagorätt till Europadomstolen.⁶⁵ Enligt artikel 46 p 1 gäller en ovillkorlig skyldighet att respektera domstolens domar.

3.1.4 FN:s konvention mot tortyr

1984 antog FN en konvention om förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Artikel 1 i konventionen definierar tortyr som varje handling som genom allvarlig smärta eller svårt fysiskt eller psykiskt lidande tillfogas en annan person. Handlingen skall utföras av eller på uppdrag av en person som företräder staten, dessutom skall den ske i ett särskilt syfte. I artikel 3 finns förbud mot avvisning eller utvisning av en enskild person som riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling. FN:s tortyrkommitté har upprättats enligt konventionens artikel 17, för att granska staternas tillämpning av konventionen. Kommittén kan även ta emot individuella klagomål, under förutsättning att de inblandade staterna har avgivit särskilda förklaringar om detta.⁶⁶ Avgöranden från FN:s tortyrkommitté är inte folkrättsligt bindande, men anses enligt statspraxis böra följas.⁶⁷

3.1.5 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

Konventionen gäller alla personer inom en stats jurisdiktion, oavsett deras legala status. I konventionens artikel 7 finns ett förbud mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I enlighet med artikel 28 finns en särskild människorättskommitté som övervakar konventionens tillämpning. Kommittén har uttalat att tortyrförbudet i artikel 7 innebär ett förbud mot refoulement.⁶⁸ Artikel 13 rör deportering av utlänningar från en stat. Avlägsnande av utlänning som lagligen befinner sig i staten får endast ske efter ett i laga ordning fattat beslut. Om det inte finns tvingande skäl, som har att göra med den nationella säkerheten, skall utlänningen ha rätt att lägga fram de skäl han eller hon har emot beslutet, samt få beslutet omprövat. Kommittén kan pröva klagomål från enskilda personer, under förutsättning att det rör kränkningar från en stat som har ratificerat eller anslutit sig till det fakultativa protokoll som reglerar enskildas klagomål.⁶⁹

3.2 Samarbete inom EU

3.2.1 Harmonisering

I och med Maastrichtavtalet 1991 togs bestämmelser gällande fri rörlighet för personer in i EU-samarbetets tredje pelare, som innehåller bestämmelser om mellanstatligt samarbete. Bestämmelser om asyl, gränskontroll och invandringspolitik avseende tredjelandsmedborgare fanns bland dessa regler. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, flyttades samarbetsområdena yttre gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring från den mellanstatliga tredje pelaren till första pelaren. Det blev då en del av gemenskapsrätten. Under en femårig övergångsperiod skulle dock alla beslut tas enhälligt och

⁶⁵ Notera dock att Europadomstolen vid ett flertal tillfällen uttryckt att den inte vill ha rollen som den europeiska överinstansen för asylbeslut. De nationella myndigheterna är enligt deras mening bättre lämpade att bedöma den risk som en individ kan löpa. Se Mullally Manifestly, s 59.

⁶⁶ http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=16&module_instance=3&action=pod_show&navid=7&subnavid=16&subnavinstance=3, tillgänglig 2006-09-16.

⁶⁷ Se Kommentrar 2006, s 193 f.

⁶⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 20.

⁶⁹ http://www.manskligarattigheter.gov.se/extra/pod/?id=5&module_instance=3&action=pod_show&navid=7&subnavid=5&subnavinstance=3, tillgänglig 2006-09-16.

medlemsstaterna skulle tillsammans med kommissionen ha initiativrätt.⁷⁰ Vid EU:s toppmöte i Tammerfors i oktober 1999 beslöt medlemsstaternas stats- och regeringschefer att ett gemensamt asylsystem skulle upprättas. Asylsystemet skulle bygga på FN:s flyktingkonvention och sätta flyktingars och asylsökandes rättigheter i fokus. Femårsperioden, inom vilken rådet skulle besluta om åtgärder gällande den inre fria rörligheten, är slut och sedan den 1 april 2005 fattas beslut inom området med kvalificerad majoritet i ministerrådet och med medbestämmande av Europaparlamentet (med vissa undantag). Ett nytt femårigt handlingsprogram, Haagprogrammet, antogs i november 2004.⁷¹

Ett av områdena som skulle regleras under den femåriga övergångsperioden var vilken medlemsstat som är ansvarig för prövningen av en asylansökan som ingetts i en medlemsstat. Rådet skulle även fastslå miniminormer för mottagande av asylsökande, för när tredjelandsmedborgare skall betraktas som flyktingar samt för förfarandet vid beviljande och återkallande av flyktingsstatus. En rad direktiv har antagits sedan 1999. Skyddsgrundsdirektivet⁷² antogs i april 2004 och ett direktiv om miniminormer för asylproceduren⁷³ antogs i slutet av 2005.

3.2.2 Schengensamarbetet och Dublinförordningen

Schengensamarbetet började med ett mellanstatligt avtal mellan fem medlemsstater, vilket sedan kompletterades med en tillämpningskonvention. Idag deltar 13 medlemmar i samarbetet, och även Norge och Island, genom särskilda samarbetsavtal. Sedan 2001 deltar Sverige i hela det operativa Schengensamarbetet. I Schengensamarbetet finns bl a regler om polissamarbete och rättsligt samarbete, dataskydd, samarbete om narkotikabekämpning, harmoniserad viseringspolitik och enhetliga yttre gränskontroller. Av Schengenprotokollet, som är bifogat Amsterdamfördraget, framgår att Schengensamarbetet har införlivats i EU. Vad gäller Schengens regler om hanteringen av asylansökningar har dessa ersatts av Dublinkonventionen⁷⁴. Dublinkonventionen trädde i kraft 1997, och har i sin tur ersatts av Dublinförordningen⁷⁵. Danmark valde att inte omfattas av förordningen, och gentemot Danmark tillämpades därför Dublinkonventionen. Nu har dock Danmark slutit ett avtal med EU om att bestämmelserna i Dublinförordningen istället skall tillämpas.⁷⁶

Dublinförordningen har två viktiga målsättningar. För det första är den avsedd att genom att fastställa kriterier för fastställandet av ansvarig stat förhindra att asylsökande lämnar in flera asylansökningar simultant eller efter varandra i flera medlemsstater. För det andra är avsikten att fenomenet ”refugee in orbit”⁷⁷ skall försvinna, genom att kräva av den fastställda

⁷⁰ Se Geddes Immigration, s 86 ff. Även beträffande EG-domstolens kompetens gjordes begränsningar gällande de aktuella områdena, se t ex Geddes International, s 31.

⁷¹ Se Bendel, s 20 f.

⁷² Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet. Förslag till hur direktivet skall implemeteras i svensk rätt har avgetts i betänkandet Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt, SOU 2006:6.

⁷³ Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Se vidare kap 6.4.2.

⁷⁴ Konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna, 97/C 254/01.

⁷⁵ Rådets förordning 343/EG/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.

⁷⁶ SOU 2006:61, s 132.

⁷⁷ Med ”refugees in orbit” avses att asylsökande skickas från land till land utan att få sin asylansökan prövad i sak.

medlemsstaten att behandla asylansökan.⁷⁸ Reglerna för vilken medlemsstat som är ansvarig för en asylansökan som lämnats in i EU är detaljerade. Något förenklat kan de beskrivas på följande sätt. I första hand är det den medlemsstat som tidigare har utfärdat ett uppehållstillstånd till den asylsökande som är ansvarig. Om den sökande har familjemedlemmar i någon annan medlemsstat kan det istället vara den medlemsstaten som är ansvarig. Om så inte är fallet och inget uppehållstillstånd har funnits är den medlemsstat som utfärdat ett transitvisum ansvarig, och om något sådant inte finns är det den medlemsstat där den asylsökande först reste in över en extern gräns som är ansvarig. Om det inte kan fastslås blir den medlemsstat ansvarig där den asylsökande lämnade in sin asylansökan. Annorlunda sagt kan man säga att det är den medlemsstat som gjorde så att utlänningen kunde åka in i EU som skall vara ansvarig för att pröva asylansökningen.⁷⁹

Ett beslut om överförande enligt Dublinförordningen kan överklagas, men överklagandet har ingen suspensiv effekt.⁸⁰ Europadomstolen har uttalat att länderna fortfarande har kvar ansvaret för att inte den asylsökande skall riskera refoulement, enligt Europakonventionen artikel 3, som en följd av beslutet om överföring till en annan Dublinstat. En medlemsstat kan således i detta hänseende inte förlita sig på det samarbete som reglerar ansvaret för asylansökningar inom Dublinområdet.⁸¹ Det kan dock tyckas att om den sändande staten skall gå in på asylskälen i en ansökan för vilken staten inte är ansvarig går det emot hela meningen med Dublinreglerna.⁸²

Det bör även påpekas att överföring enligt Dublinförordningen endast kommer i fråga om det inte finns något säkert tredje land dit den asylsökande kan sändas. Först och främst skall asylsökande således allokeras till länder utanför EU. Det har ifrågasatts om inte det går emot stadgandet i förordningens preambel, att förordningen skall försäkra att ett av medlemsländerna skall bedöma asylansökan på dess grunder. Vid återsändande till tredje land sker nämligen ingen materiell bedömning inom unionen. Att de olika medlemsländerna har olika regler när det gäller säkra tredje länder, och kan ha olika återsändandavtal med olika länder, gör situationen än mer problematisk.⁸³

⁷⁸ Se Badar, s 165.

⁷⁹ Se Battjes, s 160.

⁸⁰ Detta har kritiserats bl a av Gregor Noll, som menar att överklagandet måste ha suspensiv effekt med tanke på de skillnader som finns i de olika medlemsländernas asylsystem. Se Noll Denying, s 8 f.

⁸¹ T.I. vs the U.K., 7 mars 2000. Decision as to the Admissibility of Application 43844/98. Se Battjes, s 160.

⁸² Se Battjes, s 160.

⁸³ Se Noll Negotiating, s 193. Se även Resolutionen om säkra tredje länder, art 1d, där medlemsländerna kom överens om att Dublinkonventionen skall tillämpas endast då det inte finns något säkert tredje land. Resolutionen presenteras i kap 6.2.1.3.

4 UPPENBART OGRUNDADE ASYLANSÖKNINGAR I SVENSK RÄTT

4.1 Historik

4.1.1 1980 års utlänningslag

Reglerna om uppenbart ogrundade asylansökningar har sitt ursprung i 1937 års utlänningslag. I lagen infördes en bestämmelse om skyldighet för polismyndigheten att överlämna ansökningar om uppehållstillstånd där politisk förföljelse åberopats till ansvarig utlänningsmyndighet. Några år senare infördes i lagen ett undantag till denna regel, vilket innebar att överlämnande inte behövde ske om utlänningens påstående var uppenbart oriktigt.⁸⁴ Reglerna fördes över till de efterkommande utlänningslagarna. Huvudregeln var således att asylansökningar skulle lämnas över från polismyndigheten till SIV⁸⁵, och att de alltid skulle prövas av SIV eller regeringen. Polismyndigheten hade möjligheten att hindra att en asylansökan kom till SIV:s materiella prövning, om det ansåg att utlänningens påstående var uppenbart oriktigt. I dessa fall behövde ansökningen inte överlämnas, och polismyndigheten kunde själv besluta om avvisning. Polisens beslut om avvisning kunde sedan verkställas omedelbart, oavsett om beslutet överklagats.⁸⁶

Reglerna fördes även över till 1980 års utlänningslag. För att förhindra missbruk av asylsystemet, bedömde lagstiftaren att det var viktigt att ha kvar möjligheten för polismyndigheten att besluta i de fall då den asylsökandes påståenden var uppenbart oriktiga. Den bedömning som polismyndigheten hade att göra var huruvida utlänningens påstående om risk i hemlandet för förföljelse, krigstjänst eller straff för krigsvägran och risk att från annat land sändas till ett sådant land, var uppenbart oriktigt. Det skulle inte ha någon betydelse för bedömningen om polismyndigheten trodde att utlänningen ljög om flyktvägen eller om andra förhållanden som inte hade med flyktskäl att göra. I lagmotiven anförde föredragande följande:

”Enligt min mening ger bestämmelsen inte utrymme för att underlåta att överlämna ett asylärende till SIV:s prövning i andra fall än då i det enskilda fallet varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet eller - för fall avvisning övervägs till tredje land - varje risk för vidareändning till hemlandet framstår som utesluten i det landet.”⁸⁷

Föredragande hänvisade till ett uttalande från Arbetsmarknadsutskottet, i vilket utskottet slagit fast att varje avvisnings- eller verkställighetsärende där frågan var om politisk förföljelse eller påföljd vid krigsvägran skulle avgöras av SIV och inte polismyndigheten. Polisen fick endast besluta på egen hand i helt klara fall, exempelvis om utlänningen kom från ett land där förhållandena uteslöt risk för förföljelse.⁸⁸

Under arbetet med 1980 års utlänningslag utvärderades reglerna om överlämning, och det fördes diskussioner kring huruvida polismyndigheten tillämpade dessa korrekt. Av den anledningen infördes det i lagen bestämmelser om underställning.⁸⁹ De innebar att

⁸⁴ Melander & Nobel, s 45.

⁸⁵ Märk att ansvarig myndighet från 1937 var Socialstyrelsen, från 1944 Statens utlänningskommission och från 1969 SIV. Se Kommentrar 2006, s 16 ff; SOU 1990:79, s 104.

⁸⁶ Melander & Nobel, s 266.

⁸⁷ Prop 1979/80:96, s 51.

⁸⁸ AU 1977/78:30, s 18.

⁸⁹ Melander & Nobel, s 66 f; SOU 1979:64, s 125 ff.

polismyndighetens beslut om avvisning inte fick verkställas omedelbart, utan ärendet skulle först anmälas till SIV, som i sin tur skulle besluta om verket skulle överta ärendet. Övertagande skulle ske om SIV ansåg att utlänningens påstående om flyktingskap inte var uppenbart oriktigt. Prövningen som SIV gjorde var inte en prövning i sak, alltså om utlänningen skulle få stanna i Sverige, utan endast en prövning av om påståendena var uppenbart oriktiga. Verket kunde även överta ärendet om det fanns att påståendena var uppenbart oriktiga, men att det t ex fanns humanitära skäl som motiverade ett övertagande. Om verket övertog ansökningen förföll polismyndighetens beslut om avvisning, men om SIV beslöt att inte överta ärendet kunde avvisningsbeslutet verkställas.⁹⁰ För de asylsökande vars ärenden handlades hos polismyndigheten fanns inte rätt till rättshjälp, om inte ärendet skulle överlämnas till SIV eller den sökande hållits i förvar längre än en vecka.⁹¹

Om en asylsökande åberopade verkställighetshinder vid verkställigheten gällde enligt 1980 års utlänningslag att ärendet skulle överlämnas till SIV, om inte påståendet om verkställighetshindret var uppenbart oriktigt eller om skälen mot att återvända till hemlandet kunde lämnas utan avseende. Begreppet ”uppenbart oriktigt” hade i dessa bestämmelser samma innebörd som i direktavvisningsfallen.⁹²

I sammanhanget kan det vara intressant att läsa vad Utlänningslagskommittén 1979 ansåg gällande begreppet ”uppenbart oriktigt”. Enligt kommittén hänförde sig begreppet dels till förhållandena i hemlandet, dels till de personliga omständigheterna i det enskilda fallet. Presumtionen om att ett påstående om politisk förföljelse är riktigt skulle enligt kommittén variera beroende på vilket land utlänningen kom ifrån.

”1. Länder där så vitt är känt ingen förföljelse förekommer

Som exempel på sådana länder kan nämnas de västerländska demokratierna t ex Norge. Om en norrman påstår att han är politiskt förföljd kan polisen med sin kunskap om Norges politiska förhållanden idag säga att påståendet är uppenbart oriktigt. Men även beträffande denna grupp av länder kan det tänkas att situationer uppkommer som kan innebära förföljelse. För att polisen enbart med hänvisning till de politiska förhållandena i dessa länder skall ha rätt att bedöma ett påstående om politisk förföljelse som uppenbart oriktigt måste den därför ha visshet om att politisk förföljelse inte förekommer i utlänningens hemland.

2. Länder där det är känt att det förekommer förföljelse

Denna grupp av länder kan delas in i två grupper, en där förföljelsen är osystematisk och svår att förutse, en där förföljelsen följer vissa mönster. I fråga om den första gruppen av länder är det enligt kommitténs uppfattning praktiskt taget omöjligt för polisen att med hänvisning till de politiska förhållandena säga att ett påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt. På grund av att förföljelsen är osystematisk ligger detta i sakens natur.

I fråga om den andra gruppen av länder finns en viss möjlighet för polisen att genom tillräcklig kunskap om förhållandena i landet avgöra om ett påstående om politiskt flyktingskap är uppenbart oriktigt. Polisen får emellertid inte komma fram till det resultatet efter en allmän analys av situationen i landet, utan slutsatsen måste grundas på att beslutsfattaren med säkerhet vet att vad

⁹⁰ Melander & Nobel, s 45.

⁹¹ A a, s 70.

⁹² A a, 74.

utlänningen uppger om ett visst förhållande i hemlandet och som han grundar sitt påstående om politiskt flyktingskap på är uppenbart oriktigt. Den kunskapen kan polisen ha fått t ex genom att följa SIV:s och regeringens praxis. Även sådana påståenden om förföljelse som avser utlänningens personliga förhållanden och inte de politiska förhållandena i landet kan naturligtvis ibland vara uppenbart oriktiga t ex om utlänningens berättelse är klart motsägelsefull och strider mot kända fakta. För att kunna underlåta underställning måste utlänningens utsaga i sin helhet rubriceras som uppenbart oriktig.

Det ligger en viss risk i att polisen inte anser att skälen är tillräckligt starka och alltså inte rubricerar påståendet som förföljelse. Sådana fall skall liksom idag emellertid fångas upp av den underställningsplikt som gäller beträffande dem som åberopar humanitära skäl av politisk art för att få stanna i Sverige.”⁹³

Uttalandena kritiserades under remissbehandlingen, bl a av Röda Korset och Svenska Flyktingrådet. Åsikten fanns att synsättet lade svåra bedömningar om ursprungsländer i polismyndighetens hand. Amnesty International menade att begreppet ”uppenbart oriktigt” hade getts en ny och ur språklig synpunkt och rättssäkerhetssynpunkt oacceptabel innebörd.⁹⁴

Diskussionen om begreppet ”uppenbart oriktigt” fortsatte även efter ikraftträdandet av 1980 års utlänningslag. Invandrarpolitiska kommittén ansåg 1983 i ett delbetänkande följande:

”När det gäller bedömningen av vad som kan anses vara ”uppenbart oriktigt”, osant eller orimligt kan den i viss utsträckning komma att skifta mellan olika bedömare – beroende på vars och ens kunskaper. För att ett påstående skall kunna bedömas vara ”uppenbart oriktigt” etc måste emellertid krävas att det antingen föreligger tillförlitliga och dokumenterade uppgifter om de förhållanden som påståendet avser eller att det föreligger en sedan tidigare klar praxis rörande den kategori som beslutet avser. Denna praxis kan enligt vår mening inte skapas genom beslut i ärenden som anmäls till SIV, med hänsyn till den summariska prövning det då blir fråga om. Ett avvisningsärende rörande en ”ny” grupp eller kategori bör därför alltid av polisen överlämnas till SIV. SIV har då i sin tur möjlighet att överlämna ärendet till regeringen. Meddelar SIV ett för sökanden negativt beslut har sökanden själv möjlighet att genom besvär få ärendet prövat av regeringen. Det bör vara fullt möjligt för SIV och regeringen att utforma beslut på ett sådant sätt att de kan tjäna som vägledning i liknande fall i framtiden, även om utgången i det aktuella fallet ofta inte kan bli annan än att tillstånd beviljas, med hänsyn till att det inte är praktiskt möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut på grund av den tidsutdräkt som SIV:s och regeringens prövning medför. Vägledande beslut av SIV och regeringen är av vikt i svårbedömda politiska situationer, inte minst när det gäller frågan om i vilka länder flyktingar kan bedömas åtnjuta skydd eller frågan om en viss grupp uppenbart har skydd i ett visst land. För en bedömning av den politiska situationen i skilda länder är det vidare (...) av värde med nära kontakter mellan tillämpande myndigheter i Sverige och grannländerna och med företrädare för FN:s flyktingkommissarie.”⁹⁵

Även i doktrinen diskuterades begreppet. Melander och Nobel skrev 1984:

⁹³ SOU 1979:64, s 128 f.

⁹⁴ SOU 1986:48, s 23 f.

⁹⁵ SOU 1983:29, s 200.

”Sannolikheten för riktigheten eller oriktigheten hos ett påstående kan inte anges i siffror eller i en procentsats. Enklast kan man säga, att lagstiftare och jurister använder begreppet ”uppenbart” för att beteckna den högsta graden av sannolikhet. Det finns några lätta och högst praktiska kriterier. Det som är uppenbart tarvar ingen utredning. Behövs utredning, är ju saken långt ifrån uppenbar. Man kan inte heller förhandla sig bort från eller fram till det som är uppenbart. Det som är uppenbart kan inte heller göras till föremål för bedömningar och överväganden. Fordrar saken sådant övertänkande, är den ju nämligen mer eller mindre dunkel och långt ifrån uppenbar.”⁹⁶

Melander och Nobel fortsatte att beskriva ett uppenbart oriktigt påstående som ”ren skär lögn eller om den inte är uppsåtlig så i vart fall en klar osanning”. De menade att polismyndigheten hade mycket litet utrymme att avgöra ärenden och det fick inte förekomma någon egentlig materiell prövning. Antingen var påståendet uppenbart oriktigt på en gång eller så var det inte det.⁹⁷ Samma år uttalade Socialförsäkringsutskottet att enligt gällande bestämmelser skulle praktiskt taget alla asylärenden överlämnas till SIV.⁹⁸

Sedan dess har reglerna flera gånger varit föremål för diskussion i förarbeten, på grund av att det funnits en kritik mot att polismyndigheterna gått för långt in i en sakbedömning av ärendena. Kritiken kom från doktrin, media, advokathåll och flyktingorganisationer. Diskussion fördes även kring huruvida det var ändamålsenligt att i lagtexten precisera begreppet uppenbart oriktigt.⁹⁹

4.1.2 1989 års utlänningslag

4.1.2.1 Reformbehov

1986 uttalade Justitieombudsmannen (JO) att det fanns behov av ett nytt ställningstagande i frågan om polismyndigheternas befogenhet att fatta beslut om avvisning i asylärenden. JO hade erfårit att polisen fattat beslut om avvisning i betydligt större omfattning än som förutsattes vid tillkomsten av lagstiftningen.¹⁰⁰ Det fördes även diskussioner kring huruvida det svenska systemet var förenligt med de internationella rekommendationer som getts på området, som innebar att dylika beslut skulle fattas av den myndighet som förfogade över sakkunskap på området, normalt den centrala utlänningsmyndigheten.¹⁰¹ I sitt slutbetänkande Rättssäkerheten vid direktavvisningar föreslog Asylutredningen år 1986 att befogenheten att fatta beslut om direktavvisning i de fall där politiska skäl hade åberopats skulle flyttas över till SIV. Direktavvisning skulle då ske genom att SIV:s beslut i dessa fall fick verkställas omedelbart, innan de vunnit laga kraft. Asylutredningen föreslog även att terminologin skulle anpassas till det internationella språkbruket och termen ”uppenbart ogrundad” skulle användas istället för ”uppenbart oriktigt”. Således var det de ansökningar som bedömdes vara uppenbart ogrundade som skulle kunna medföra avvisningsbeslut med omedelbar verkställighet. Förhållandena i fallet skulle vara så klarlagda och oomtvistliga att en prövning i

⁹⁶ Melander & Nobel, s 67.

⁹⁷ A st.

⁹⁸ SfU 1983/84:30, s 15 f. Utskottet uttalade att det var väl medvetet om att asylförfarandet i ökad utsträckning hade kommit att utnyttjas av personer som endast hade ekonomiska skäl för sitt handlande., men att svårigheter att urskilja dem från de som verkligen behövde skydd ställde ökade krav på rättssäkerheten.

⁹⁹ SOU 1986:48, s 22; SOU 1979:64 s 191.

¹⁰⁰ SOU 1986:48, s 25 f.

¹⁰¹ SOU 1986:48, s 53 f; Conclusion No. 8 (XXVIII); Europarådet R(81)16. Konklusionen går igenom i kap 6.1.

högre instans var meningslös. Den sökande skulle således inte ha några möjligheter till bifall. Polismyndigheten skulle dock fortfarande göra en bedömning om ansökningen kunde komma att anses vara uppenbart ogrundad. Om den gjorde en sådan bedömning skulle polisen snarast möjligt hålla ett fullständigt förhör med den sökande och sedan lämna över ärendet till SIV. Handläggningen skulle vara skyndsam. Under förhöret skulle polismyndigheten meddela den sökande om skälen till att hans eller hennes ansökan kunde anses vara uppenbart ogrundad, och i protokollet anteckna de skäl som utlänningsyttrande mot detta.¹⁰²

Angående begreppet ”uppenbart ogrundade” anförde Asylutredningen att beslutet nu skulle grundas på ett materiellt ställningstagande av omständigheterna i det enskilda fallet, mot bakgrund av svensk asylrättslig praxis. Beslut om omedelbar verkställighet fick dock inte kräva ingående analys av ärendet. Försiktighet skulle iakttas när det gällde att anse en ansökan som uppenbart ogrundad endast av den anledningen att den sökande lämnat vissa oriktiga uppgifter. Inte heller det faktum att den sökande medvetet gett falska uppgifter skulle automatiskt betyda att ansökningen var uppenbart ogrundad.¹⁰³

Regeringen delade Asylutredningens åsikt beträffande polismyndighetens befogenhet att besluta om direktavvisning i asylfall, och i 1989 års utlänningslag togs denna bort. I stället skulle alla asylärenden beslutas av SIV. Omedelbar verkställighet kunde förordnas om det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skulle beviljas på någon annan grund. Att möjligheten till omedelbar verkställighet skulle finnas kvar motiverades i propositionen på följande sätt:

”Möjlighet till omedelbar verkställighet måste t ex med nödvändighet finnas om avvisning till ett första asylland skall kunna genomföras. Även i en del fall där verkställighet skall ske till hemlandet bör den emellertid kunna genomföras, trots att avlägsnandebeslutet inte har vunnit laga kraft. Det är inte rimligt att personer som uppenbart saknar rätt till asyl här i landet skall få avvakta att beslutet efter ett eventuellt överklagande blir definitivt. Detta tar ofta lång tid och förorsakar problem för den enskilde och blir en ekonomisk belastning för samhället.

Det är för närvarande inte ovanligt att de skäl, som medför att tillstånd att stanna i Sverige slutligen ges, inte är de ursprungligen åberopade asylskälen utan skäl som har uppkommit först under vistelsen här. Utlänningen acklimatiserar sig i Sverige, förlorar anknytning till hemlandet eller formar sådana förbindelser här att det framstår som inhumant att begära att han skall lämna Sverige. Det står inte i överensstämmelse med de antagna riktlinjerna för invandringpolitiken att möjligheter skapas för en sådan händelseutveckling. I en tid när antalen asylsökande liksom antalet flyktingar ökar och stora krav ställs på resurser för att ta emot och integrera flyktingar på ett riktigt sätt framstår det som felaktigt att den som kanske rentav lämnar medvetet falska uppgifter om sina asylskäl till sist får uppehållstillstånd pga den anknytning han har vunnit till Sverige. Även för att motverka en sådan utveckling bör därför omedelbar verkställighet kunna genomföras i uppenbara fall.”¹⁰⁴

I vilka fall omedelbar verkställighet skulle förordnas förklarades också.

¹⁰² SOU 1986:48, s 56 f; s 70.

¹⁰³ A a, s 69 f.

¹⁰⁴ Prop 1988/89:86, s 123 f.

”Omedelbar verkställighet bör till en början kunna ske om varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet. Så anses fallet i fråga om länder där man med säkerhet kan säga att brott mot mänskliga rättigheter eller annan förföljelse inte förekommer. Ibland kan det visserligen inte uteslutas att vissa personer i ett land utsätts för förföljelse men det kan inte anses föreligga någon risk för den asylsökande. Omedelbar verkställighet skall således kunna ske om en asylsökande inte åberopar någon annan grund än en som redan har prövats av regeringen beträffande andra personer och då inte befunnits tillräcklig; det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet. Omedelbar verkställighet skall också kunna ske om utlänningen, enligt de principer som jag tidigare redogjort för, kan återsändas till ett land (ett s k första asylland) där han har uppehållit sig före ankomsten till Sverige och han där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till ett land där han riskerar förföljelse.”¹⁰⁵

I specialmotiveringen utvecklades resonemanget:

”Förordnande om omedelbar verkställighet får meddelas endast när det är uppenbart att grund för asyl inte föreligger. När sökanden åberopar asylskäl – eller om det finns anledning att pröva om asyl bör ges måste det därför vara helt klart att utlänningen inte genom att avlägsnas från Sverige kan komma att bli utsatt för förföljelse, trakasserier eller tvingas delta i krig. Vid avgörandet kan vägledning hämtas från tidigare praxis men en bedömning måste alltid göras av omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan sålunda aldrig anses uppenbart att en asylansökan skall avslås enbart på den grunden att den asylsökande tillhör en nationalitet eller religion, för vilkas medlemmar asyl normalt inte brukar medges. Vad som i dessa fall har lagts fast i praxis är att det förhållandet att någon bekänner sig till en viss religion inte ensamt utgör ett tillräckligt skäl för asyl. I ett sådant fall måste ändå utredas, att det inte finns ytterligare omständigheter som ensamma eller tillsammans med religionstillhörigheten kan medföra asyrrätt. Endast om det är uppenbart att så inte är fallet kan beslut om omedelbar verkställighet meddelas. Ett annat fall när det är uppenbart att en asylansökan skall avslås kan vara att det står klart att utlänningens uppgifter är osanna i alla väsentliga delar. Så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande är det emellertid uteslutet att förordna att avvisningsbeslutet får verkställas direkt. Utlänningens intressen måste få väga över; uppenbarhetsrekvisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om antingen huruvida utlänningens uppgifter kan medföra rätt till asyl eller huruvida uppgifterna är trovärdiga.”¹⁰⁶

4.1.2.2 Uppenbarhetsrekvisitet

ÄUtL 8 kap 8§ föreskrev att SIV kunde förordna att verkets beslut om avvisning fick verkställas även om det inte hade vunnit laga kraft, om det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skulle beviljas på någon annan grund. Av lagmotiven framgår att andra skäl än de som utlänningen åberopat inte behövde bedömas.¹⁰⁷ UN tog i flera fall upp tillämpningen av uppenbarhetsrekvisitet.

¹⁰⁵ Prop 1988/89:86, s 124.

¹⁰⁶ A a, s 198.

¹⁰⁷ Prop 1988/89:86, s 199.

UN 39-93 handlade om en asylsökande från Bangladesh, som åberopat politisk aktivitet till grund för sin asylansökan. SIV avslag asylansökan och förordnade om omedelbar verkställighet. UN menade att SIV gjort en noggrann bedömning av förhållandena i Bangladesh och av de skäl som den asylsökande lämnat för sin asylansökan. SIV uttalade sig exempelvis om att straff för politisk verksamhet ”regelmässigt inte förekom” samt att om den sökande var falskt anklagad för ett brott, som den sökande själv hävdade, skulle ”med största sannolikhet det rätta förhållandet att bli klarlagt vid en domstolsprövning”. UN slog fast att en sådan ingående bedömning inte rymdes inom ÅUtl 8 kap 8 §, och att SIV således inte skulle ha förordnat om omedelbar verkställighet.

I UN 392-00 handlade det om en person från Polen som sökte uppehållstillstånd i Sverige åberopandes anknytning till en svensk sambo. MIV uttalade att huvudregeln var att ett uppehållstillstånd skulle utverkas innan inresan till Sverige, utom i fall då den sökande hade stark anknytning till en i Sverige bosatt person och om det inte skäligen kunde krävas att utlänningen återvände till ett annat land för att ge in ansökan där. Undantag från kravet på att uppehållstillståndet skulle klaras av innan inresan gällde även skyddsbehövande och flyktingar. MIV menade att det inte fanns några skäl mot att den sökande skulle kunna återvända till Polen, och avslag därmed ansökan om uppehållstillstånd, samt förordnade om omedelbar verkställighet. UN delade MIV:s bedömning att det inte förelåg grund för att bevilja sökanden uppehållstillstånd så länge sökanden befann sig i Sverige. UN menade vidare att MIV inte hade behövt göra någon ingående bedömning för att komma fram till att skäl för uppehållstillstånd uppenbart saknades så länge den sökande befann sig i landet. Det var uppenbart att den sökande inte skulle få asyl, då inga skyddsskäl åberopats. UN fann att det var rätt av MIV att förordna om omedelbar verkställighet av beslutet.

I UN 393-00 underströk UN att bestämmelsen om avvisning med omedelbar verkställighet inte gav utrymme för en noggrann och ingående bedömning av förhållandena i hemlandet. Ärendet rörde en familj som var kroatiska medborgare, men etniska serber. De åberopade både skyddsskäl och humanitära skäl. MIV avslag deras ansökan och förordnade om omedelbar verkställighet. UN gjorde samma bedömning som MIV gällande skyddsskäl, men beviljade uppehållstillstånd för familjen grundat på humanitära skäl. UN pekade dock på att för att komma fram till att det inte förelåg skyddsskäl krävdes ingående överväganden av förhållandena i hemlandet. Nämnden menade att det också framgick av verkets beslut, att sådana överväganden gjorts. MIV borde således inte ha förenat beslutet med ett förordnande om omedelbar verkställighet.

4.1.2.3 Tremånadersregeln

Av ÅUtl 8 kap 8 § framgick även att beslut om omedelbar verkställighet fick meddelas senare än tre månader efter den första ansökan om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet, bara om synnerliga skäl talade för detta. Vad som utgjorde synnerliga skäl berördes i lagmotiven. Det kunde röra sig om en utlänning som uppehållit sig i landet utan visering och utan att ge sig till känna för polisen, eller en utlänning som lämnat falska uppgifter i väsentliga hänseenden. Vid bedömningen skulle hänsyn tas till den anknytning utlänningen fått till Sverige genom vistelsen. En illegal vistelse ansågs som regel inte ge upphov till sådan anknytning.¹⁰⁸

En förändring skedde i slutet av 1990-talet i sättet på vilket tremånadersfristen beräknades. Ursprungligen räknades tre månader från tidpunkten då utlänningen ankom till Sverige, men

¹⁰⁸ Prop 1988/89:86, s 199. Regeringen och UN uttalade sig i ett antal beslut om vad som kunde utgöra synnerliga skäl, se Kommentarer 1995, s 321 f.

ändringen innebar att fristen istället skulle räknas från tidpunkten då första asylansökan lämnats in efter ankomsten till landet. I motiven till lagändringen angavs skälen bl a vara att åtskilliga asylsökande gav in sin asylansökan till polisen strax efter tremånadersfristens utgång. Det kunde antas att det inte sällan var fråga om ett medvetet försök att undgå risken för avvisning med omedelbar verkställighet. Vikten av att beslut om avvisning kunde verkställas så snabbt som möjligt när det var uppenbart att ansökan om asyl saknade grund underströks, samt att ett annat förfarande skulle innebära onödiga kostnader och vara till nackdel för den enskilde. Ingen remissinstans avstyrkte denna förändring av tidpunkten för tremånadersfristens början.¹⁰⁹

UN prövade år 2000 ett ärende där tremånadersregeln var i fokus. UN 394-00 handlade om två statslösa palestinier, som varit bosatta i Syrien. De sökte asyl på grund av makens problem med den syriska säkerhetstjänsten, på humanitära skäl på grund av sjukdom samt på anknytning till här bosatta barn. MIV satte ingen som helst tilltro till de asylskäl som paret åberopade. Verket menade istället att de sökandes agerande varit ett missbruk av asylrätten, och hänvisade till att paret inte hade några pass eller resehandlingar att visa upp, att de rest in illegalt från Norge till Sverige och levde i Norge en avsevärd tid innan de sökt asyl. De hade, enligt verket, även lämnat motstridiga uppgifter om viktiga sakförhållanden. MIV fann att det var uppenbart att det inte fanns grund för asyl eller för beviljande av uppehållstillstånd på annan grund. Det förordnade att avvisningsbeslutet fick verkställas även om det inte vunnit laga kraft. Beslutet överklagades till UN, som inhiberade verkställigheten. UN höll med verket om att paret inte skulle beviljas uppehållstillstånd. Dock hade MIV inte haft rätt att förordna om omedelbar verkställighet, då längre tid än tre månader gått sedan ansökan gjorts. Det förelåg inte några synnerliga skäl för att frånga denna huvudregel. Som exempel på vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl angav UN brottslighet.

4.2 Gällande rätt

4.2.1 2005 års utlänningslag

Reglerna om omedelbar verkställighet för uppenbart ogrundade asylansökningar överfördes till 2005 års utlänningslag utan större förändringar i sak. Det innebär att MIV:s avvisningsbeslut inte får, med vissa undantag, verkställas innan de vunnit laga kraft. En polismyndighets beslut om avvisning och MIV:s beslut inom den gemensamma behörigheten¹¹⁰ får dock verkställas även innan det vunnit laga kraft, UtL 12 kap 6 §.¹¹¹ Något särskilt förordnande om omedelbar verkställighet behövs inte i dessa ärenden.¹¹²

UtL 12 kap 7 § reglerar när ett beslut inom MIV:s exklusiva behörighet får verkställas omedelbart. Det finns två sådana fall. För det första får så ske om utlänningsavgett en nöjdförklaring. Det andra fallet är om MIV med stöd av UtL 8 kap 6 § har förordnat om omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut. Ett utvisningsbeslut kan således bara verkställas omedelbart om nöjdförklaring har avgetts. UtL 12 kap 15 § föreskriver att de beslut som får verkställas innan de vunnit laga kraft skall verkställas snarast möjligt. Enligt

¹⁰⁹ Se prop 1996/97:25, s 130 f. Dock invände Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd mot formuleringen i den föreslagna lagtexten, eftersom den skulle kunna innebära att direktavvisning skulle bli möjlig vid en förnyad asylansökan efter ett tillfälligt uppehållstillstånd.

¹¹⁰ Se kap 2.2.4.

¹¹¹ Ett beslut från polismyndigheten kan dock inhiberas av MIV om det överklagats dit. Om verket fattar negativt beslut och upphäver inhibitionsbeslutet kan verkställighet ske utan hinder av en eventuell överklagan till migrationsdomstol. Se Kommentar 2006, s 405.

¹¹² Prop 2004/05:170, s 235. Se även Kommentar 2006, s 405 f.

Utl 1 kap 9 § gäller för beslut om överföring enligt Dublinförordningen vad som föreskrivs om avvisning och utvisning. Artiklarna 19 och 20 i Dublinförordningen innebär att överförandebeslut skall gälla omedelbart. Det är oberoende av om de i svensk mening utgör avvisning eller utvisning.¹¹³

Ett antal remissinstanser var kritiska till att reglerna om omedelbar verkställighet skulle överföras till 2005 års lag i sak oförändrade. Domstolsverket, Malmö kommun, Svenska Röda Korset och Amnesty International svenska sektionen ansåg att alla asylsökande bör få stanna i Sverige medan det överklagade beslutet prövas i sin helhet. Regeringen anförde dock att ordningen låg i linje med Europarådets rekommendationer.¹¹⁴

”Det är inte rimligt att personer som uppenbart saknar rätt till asyl eller uppehållstillstånd av andra skäl här i landet kan stanna kvar i Sverige i avvaktan på att ett avvisningsbeslut efter överklagande genom instanserna blir definitivt. Det kan ta lång tid innan ett ärende är slutligt avgjort. Dessutom kan det förorsaka problem för den enskilde samtidigt som det blir en ekonomisk belastning för det svenska samhället. En ordning där ett avvisningsbeslut meddelat av Migrationsverket i vissa fall kan verkställas även om beslutet inte har vunnit laga kraft behövs därför finnas även i fortsättningen.”¹¹⁵

Det är obligatoriskt med muntlig handläggning innan beslut fattas om avvisning och utvisning, Utl 13 kap 1 §. I förarbeten har diskuterats huruvida detta krav även bör ställas i sk direktavvisningsfall. Lagstiftaren menade att kravet bör gälla alla fall, för enkelhetens skull och för att inte äventyra rätten att få tala med någon från migrationsmyndigheten. Lagstiftaren trodde inte heller att det skulle innebära betydande fördröjningar.¹¹⁶

4.2.2 Uppenbarhetsrequisitet

Bestämmelsen om att förordnande om omedelbar verkställighet får meddelas om ansökningen är uppenbart ogrundad fördes över ordagrant till 2005 års utlänningslag. Tidigare förarbetsuttalanden rörande uppenbarhetsrequisitets tillämpning äger fortfarande giltighet. NIPU-utredningen anförde i sitt betänkande:

”Då det är aktuellt att avslå en asylansökan av det skälet att utlänningsens uppgifter är osanna i alla väsentliga delar gäller att det är uteslutet att tillämpa reglerna om uppenbart ogrundade ansökningar så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande. Uppenbarhetsrequisitet kan inte anses uppfyllt om det råder någon tvekan om antingen huruvida utlänningsens uppgifter kan medföra rätt till asyl eller huruvida uppgifterna är trovärdiga.”¹¹⁷

4.2.3 Tremånadersregeln

Regeln om att MIV endast om det finns särskilda skäl fick besluta om omedelbar verkställighet senare än tre månader finns inte kvar i 2005 års utlänningslag. Regeringen

¹¹³ Se Kommentrar 2006, s 406.

¹¹⁴ Europarådet R(81)16; prop 2004/05:170, s 214 f.

¹¹⁵ Se prop 2004/05:170, s 215.

¹¹⁶ Prop 1996/97:25, s 194 f.

¹¹⁷ SOU 1999:16, s 250 f.

uttalade i förarbetena att det saknades anledning att behålla möjligheten för MIV att förordna om omedelbar verkställighet senare än tre månader efter den första ansökan. Regeringen hänvisade till att det i förarbetena till 1989 års utlänningslag angivits att ett synnerligt skäl skulle kunna vara att det rör sig om en utlänning som vistats i landet utan att ge sig till känna för polisen. Tidpunkten för tremånadersfristens början har dock ändrats sedan dess, och i nyss beskrivet fall skulle fristen således inte ha börjat löpa, eftersom den efter lagändringen räknades från den första ansökan om uppehållstillstånd. De äldre förarbetena gav även det faktum att utläningen lämnat falska uppgifter i väsentliga hänseenden som exempel på vad som kunde vara synnerliga skäl. Regeringen menade att mot bakgrund av dessa uttalanden var det ytterst ovanligt att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattades senare än tre månader från den första ansökan om uppehållstillstånd. Vidare resonerade regeringen kring att synnerliga skäl har ansetts kunna föreligga i de fall en asylsökande vid ansökan förnekats vistelse i ett annat land som anslutit sig till Dublinkonventionen och därigenom försenat processen. Vid propositionens skrivande gällde konventionen endast i förhållande till Danmark, eftersom i förhållande till övriga EU-länder, Island och Norge tillämpades istället Dublinförordningen. I förordningen finns, som tidigare nämnts, bestämmelser om att beslut om överföring gäller omedelbart. På grund av dessa omständigheter, och med tanke på att även Danmark inom en snar framtid skulle komma att omfattas av förordningen, fann regeringen att det inte fanns några motiv till att behålla regeln om synnerliga skäl. MIV får inte fatta ett beslut om avvisning senare än tre månader efter att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige, vilket innebär att ett avvisningsbeslut med förordnande om omedelbar verkställighet endast kan fattas inom tremånadersperioden. Inga undantag kan således göras från tidsfristen.¹¹⁸

4.2.4 Överklagande

Beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet kan överklagas till migrationsdomstol enligt UtIL 14 kap 3 §. MIV kan även ompröva sitt beslut. NIPU-utredningen föreslog att beslut i ärenden om avvisning med omedelbar verkställighet endast skulle få överklagas till en domstolsinstans. Utredningen anförde att om både SIV och en utlänningsdomstol hade bedömt en ansökan som uppenbart ogrundad var det inte rimligt att ytterligare prövning skulle behöva ske. Däremot skulle vanliga regler gälla om utlänningsdomstolen fastställt beslutet om att avslå asylansökan men inte funnit ansökningen uppenbart ogrundad och därför upphävt förordnandet om omedelbar verkställighet.¹¹⁹ Regeringsrätten uttalade i sitt remissvar att frågan om tillämpningen av ett för asylsökanden mycket viktigt rekvisit inte skulle kunna hänskjutas till högre domstols prövning, om utredningens förslag genomfördes. Enligt Regeringsrätten skulle den föreslagna ordningen därför medföra att innebörden av uttrycket ”uppenbart ogrundad” inte kunde komma att klargöras i viktiga avseenden och att uppkomsten av en enhetlig rättspraxis kunde komma att försvåras. Regeringen gick inte på NIPU:s linje, utan menade att inga särskilda begränsningar i möjligheterna att överklaga beslut om avvisning med omedelbar verkställighet skulle införas.¹²⁰ Skälen till det var:

”De flesta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet verkställs utan hinder av att de inte vunnit laga kraft. Antalet överklaganden efter verkställighet är få. I de fall de överklagas handlar ärendena dock ofta om en principfråga som det kan vara särskilt värdefullt att få överinstansens bedömning av. Regeringen

¹¹⁸ Se prop 2004/05:170, s 236 f.

¹¹⁹ Se SOU 1999:16, s 254.

¹²⁰ Se prop 2004/05:170, s 111 f.

*delar de synpunkter som framförts av Regeringsrätten. Bedömningen av vilka omständigheter som kan medföra att en asylansökan skall anses vara uppenbart ogrundad är av stor betydelse för sökanden. Det är av största vikt att rättspraxis på detta område är enhetlig. Beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet bör därför liksom andra beslut om avvisning kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen, med krav på prövningstillstånd.*¹²¹

UtlL 16 kap 7 § innebär att om en migrationsdomstol finner att ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt UtlL 8 kap 6 §, som grundar sig på UtlL 5 kap 1 § 2 st 3-6 pp, inte borde ha fattats, skall domstolen, om den inte bifaller överklagandet, undanröja beslutet och återförvisa målet till MIV för fortsatt handläggning. Bestämmelsen rör fyra olika fall. Det första är asylsökande som har rest in från Danmark, Finland, Island eller Norge och kan sändas tillbaka till något av dessa länder i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet, om det inte är uppenbart att utlänningen inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där. Nästa fall är asylsökande som i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd, dvs regeln om första asylland. Tredje fallet är en asylsökande som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på samma sätt som i förra fallet. Det sista berörda fallet är en asylsökande som kan sändas till Danmark enligt Dublinkonventionen och där är skyddad på samma sätt. Anledningen till denna särbestämmelse är att MIV i dessa fall inte gjort någon fullständig materiell prövning av asylskälen gentemot hemlandet, eftersom verkställigheten skulle ske till ett tredje land. För det fall då migrationsdomstolen inte delar MIV:s åsikt att beslutet skall vara förenat med ett förordnande om omedelbar verkställighet bör inte asylprövningen ske av migrationsdomstolen som första instans. Därför skall återförvisning till MIV ske.¹²²

4.2.5 Inhibition

Om en utlänning har överklagat ett beslut om att avvisas med omedelbar verkställighet skall MIV pröva frågan om beslutet skall inhiberas, dvs tills vidare avbrytas, enligt UtlL 12 kap 10 §. Det är ett avsteg från den ordning som normalt gäller i inhibitionsfrågor, då överinstans prövar frågan om inhibition. Ordningen här är således en annan, och det har sitt ursprung i att det tidigare var regeringen som var överinstans. Det skulle inte ha varit effektivt med omedelbar verkställighet om regeringen skulle pröva alla inhibitionsfrågor.¹²³ Fram till att ett ärende överlämnas till överinstansen är det följaktligen MIV:s uppgift att pröva inhibitionsfrågan. Det krävs inte att den sökande ansöker om inhibition, utan MIV är skyldig att ta upp frågan självant i samband med överklagande eller omprövning. MIV:s beslut att inte inhibera kan inte överklagas, men den sökande kan ansöka om inhibition igen. Om ärendet har överlämnats till överinstansen är det denna som skall pröva frågan om inhibition. I FPL 28 § står att en domstol som har att pröva besvär kan besluta om inhibition av ett överklagat beslut om det inte redan verkställts.¹²⁴

¹²¹ Se prop 2004/05:170, s 113.

¹²² Se Kommentrar 2006, s 489 f.

¹²³ Prop 1988/89:86, s 126.

¹²⁴ Se Kommentrar 2006, s 408. Wikrén & Sandesjö menar att det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att MIV överlämnar ett ärende skyndsamt till migrationsdomstolen, när de har avslagit begäran om inhibition. Innan ärendet är överlämnat har domstolen inget underlag för att pröva inhibitionsfrågan. Märk även att FPL är subsidiär till UtlL.

Den praxis som finns gällande inhibitionsprövning i enlighet med FPL 28 § innebär att vid bedömning av om inhibition skall meddelas skall ses till vilken betydelse det har för den klagande att verkställigheten skjuts upp och vilka motstående intressen som finns. Även sakfrågan bör beaktas, och i allmänhet krävs en ganska hög grad av sannolikhet för ett bifall för att inhibition skall meddelas. Om omedelbar verkställighet dock skulle innebära mycket negativa konsekvenser för den sökande, och det inte finns några motstående intressen som starkt talar mot inhibition, kan det räcka att utgången framstår som oviss.¹²⁵

NIPU-utredningen konstaterade i sitt betänkande att de svenska reglerna gällande inhibition inte överensstämmer med den resolution om minimigarantier för asylprocessen som lades fram av Europeiska unionens råd 1995.¹²⁶ I resolutionen fanns en rätt för den asylsökande att i alla fall få sin rätt att stanna i landet under den tid det tar att pröva överklagandet av avslagsbeslutet överprövat av oberoende instans. NIPU föreslog därför att ansökan om inhibition skulle ges en uppskovsfunktion. Så länge domstolen inte hade prövat frågan om inhibition skulle avvisningsbeslutet inte få verkställas.¹²⁷ Förslaget blev inte föremål för lagändring, varför avvisningsbeslut med förordnande om omedelbar verkställighet fortfarande kan verkställas oberoende av överklagande och ansökan om inhibition.

4.2.6 Offentligt biträde

I lagmotiven har uttalats att huvudprincipen är att ingen skall avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Det är dock inte nödvändigt om det står klart att utlännningen skall få stanna i landet.¹²⁸ I praxis har tidigare ansetts att det i normala fall inte föreligger behov av offentligt biträde i ärenden där avvisning med omedelbar verkställighet beslutats.¹²⁹ I ett regeringsbeslut från januari 2004 beskrevs MIV:s praxis vara att utöver vad som gäller enligt UtIL 18 kap 1 § skall offentligt biträde förordnas i alla ärenden som inte anses vara uppenbart ogrundade eller okomplicerade av något annat skäl.¹³⁰ MIV har dock nyligen ändrat sin policy avseende biträdesförordnande, och numera förordnas offentligt biträde i alla asylärenden som kommer till asylprövningsenheterna, dvs även de fall som bedöms vara uppenbart ogrundade.¹³¹

4.2.7 Förvar och återreseförbud

Att en asylansökan bedöms vara uppenbart ogrundad har betydelse när det gäller förvarstagande av barn. Enligt UtIL 10 kap 2 § får ett barn tas i förvar om det är sannolikt att barnet kommer att avvisas med omedelbar verkställighet, eller när det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och det finns en uppenbar risk att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar verkställigheten och det inte är tillräckligt med uppsikt. Det gäller både omedelbar verkställighet till hemland och tredje land.¹³² Föredraganden uttalade i lagmotiven följande:

”Enbart den omständigheten att ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet meddelats får (...) inte leda till att barn tas i förvar. Redan enligt

¹²⁵ Genomgång av praxis i Kommentar 2006, s 408.

¹²⁶ Se kap 6.2.2.

¹²⁷ Se SOU 1999:16, s 252.

¹²⁸ Prop 1977/78:90, s 67.

¹²⁹ SOU 1999:16 s, 189.

¹³⁰ UD2004/547547/MAP, citerat i SOU 2006:61, s 101.

¹³¹ Mejl från Eva Weinstock, 2007-01-15.

¹³² Se Kommentar 2006, s 369.

*nuvarande lagstiftning måste det föreligga en uppenbar risk att barnet håller sig undan och därigenom äventyrar en förestående verkställighet. Detta bör gälla även fortsättningsvis. Det måste således i det enskilda fallet föreligga omständigheter som medför att risken för undanhållande bedöms vara uppenbar. En avvägning måste vidare göras mellan angelägenheten av att barn tas i förvar endast som en sista utväg och intresset av att verkställigheten inte fördröjs. Vid en sådan avvägning torde det mer sällan inträffa att det framstår som nödvändigt att ta barn i förvar när avvísning med omedelbar verkställighet skall ske till hemlandet än när beslutet avser verkställighet till tredje land.*¹³³

Genom 1989 års lag öppnades möjligheten att meddela återreseförbud i en del fall i vilka det tidigare inte varit möjligt, som i avvísningsfall med förordning om omedelbar verkställighet. I motiven uttalades dock att i många sådana fall torde ett återreseförbud inte vara påkallat.¹³⁴ Dessa uttalanden äger fortfarande giltighet.¹³⁵

4.3 Första asylland och säkra länder

Principen om första asylland har sitt ursprung i flyktingkonventionens artikel 31, som innebär att konventionsstaterna inte skall straffa flyktingar som rest in olovligt i landet. Av intresse är passusen "...som anlänt direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara...". Ur artikeln har härletts en allmänt accepterad princip om att en asylsökande inte har rätt att välja vilket land han eller hon skall söka asyl i, utan att personen skall söka asyl i det första säkra land han eller hon kommer till.¹³⁶

Förutom principen om första asylland, används principerna om säkra tredje länder och säkra ursprungsländer frekvent inom asylrätten. De tre principerna bygger på tanken att det finns säkra länder, men hur begreppen används skiljer sig betydligt mellan olika länder.¹³⁷ Principerna om första asylland och säkra tredje länder är särskilt svåra att hålla isär. Ibland förutsätts termerna betyda samma sak, medan deras betydelser i andra fall är vitt skilda. Någon internationell konsensus om definition av de två principerna finns knappast. Vilken betydelse principerna har för den enskilde asylsökande varierar också mellan länderna. Att det finns ett säkert tredje land kan exempelvis innebära att den asylsökande nekas tillträde till den riktiga asylprocessen, att den sökande sorteras ut till en snabbprocess eller att möjligheterna till överklagan är reducerade eller exkluderade.¹³⁸

Principerna om första asylland och om säkra tredje länder har diskuterats av Asylförfarandeutredningen, som i sitt betänkande konstaterade att Sveriges definition av principen om första asylland, såsom den uttrycks i UtIL 5 kap 1 § 2 st 4 p, inte överensstämmer med den definition av begreppet som finns i asylprocedurdirektivet.¹³⁹ Innebörden av den svenska regeln är att en asylsökande får vägras uppehållstillstånd om han eller hon uppehållit sig i ett annat land än hemlandet, och där är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där han eller hon inte har motsvarande skydd. Regeln har ansetts gälla

¹³³ Prop 1991/92:138, s 11.

¹³⁴ Se prop 1988/89:86, s 167 f.

¹³⁵ Se Kommentrar 2006, s 334.

¹³⁶ Se Byrne & Shacknove, s 190. Där finns en noggrann genomgång av begreppets uppkomst. Se även Lavenex Europeanisation, s 180 om hur principen vuxit fram i Europa.

¹³⁷ Se t ex Vestin, s 143; Lavenex Europeanisation, s 178.

¹³⁸ Se t ex Melander & Nobel, s 42.

¹³⁹ SOU 2006:61, s 132 ff. För närmare genomgång av direktivet, se kap 6.4.2.

även om utlännningen inte fått, eller ens sökt, asyl i det andra landet.¹⁴⁰ Principen om första asylland i asylprocedurdirektivet förutsätter dock att sökanden faktiskt erhållit ett visst skydd i det första asyllandet. Om den sökande varken fått eller sökt asyl i det andra landet är det istället direktivets regler om säkra tredje länder som skall tillämpas. Enligt dem skall medlemsstaten i dessa fall vara övertygad om att tredjelandet kommer att behandla den sökande på det sätt som beskrivs i direktivet. Den svenska principen om första asylland ter sig sålunda vara något av ett mellanting mellan direktivets första asylland och säkert tredje land.¹⁴¹ Sverige är dock inte ensamt om sin definition av principen om första asylland.¹⁴²

I mitten av 1980-talet anslöt sig Sverige till en route-regeln. Den innebär att en asylsökande som under sin resa till Sverige uppehållit sig i ett tredje land inte skall sändas tillbaka dit genom tillämpning av första asyllandsprincipen, om uppehållet endast varit tillfälligt. Det kan t ex röra sig om en mellanlandning.¹⁴³ Principen om första asylland blev uttryckligen lagstiftad genom 1989 års lag. Innan dess var principen accepterad i praxis, och kom till uttryck i lagtext, genom att rätten att få stanna knöts till att utlännningen behövde skydd här. Det behovet ansågs inte finnas om det fanns ett första asylland.¹⁴⁴ I lagmotiven preciserades principen på följande sätt:

”För att en asylsökande skall kunna återsändas till ett annat land (första asylland) krävs inte att han redan har fått eller ens sökt asyl där. Däremot krävs det att han har uppehållit sig i det landet och att man på grund av detta lands lagstiftning, internationella åtaganden eller kända praxis kan vara helt övertygad om att utlännningen i det landet inte löper risk att återsändas till det land där han riskerar förföljelse eller, i förekommande fall, mot att sändas till en krigsskådeplats eller, i fråga om defacto-flyktingar, till sitt hemland. Utlännningen måste också vara tryggad mot att från det landet sändas vidare till något annat land där han löper samma risker. Ett land som har tillträtt och tillämpar flyktingkonventionen anses utgöra ett första asylland i förhållande till de persongrupper som landets åtaganden enligt konventionen omfattar. Huruvida länder som inte har tillträtt konventionen kan anses ge ett sådant skydd som här avses måste avgöras i varje enskilt fall.

För att asyl skall kunna vägras på denna grund krävs att utlännningen har uppehållit sig i första asyllandet. Den som endast har rest igenom ett land skall vid denna bedömning inte anses ha uppehållit sig där. Det är utlännningen själv som har att göra troligt om det enbart har varit fråga om en genomresa. Detta kan ske genom att utlännningen visar upp sitt pass eller sin biljett.”¹⁴⁵

Enligt UtlF 4 kap 4 § skall utlännningen få ett dokument med sig där det framgår att asylskälen inte har prövats. På grund av särskilda regler inom EU, som beskrivs nedan, blir principen om första asylland i Sverige i princip endast tillämplig när utlännningen kommit hit direkt från ett

¹⁴⁰ UN 271-95. Principen om första asylland skall inte tillämpas om den asylsökande har familjeanknytning i Sverige eller annan anknytning på grund av långvarig vistelsetid här, enligt Utlänningsförordningen (2006:97) (UtlF) 4 kap 3 §.

¹⁴¹ SOU 2006:61, s 132 ff. Se även Vestin, s 143.

¹⁴² Se Shacknove & Byrne, s 189.

¹⁴³ Prop 1983/84:144, s 53; Melander & Nobel, s 42.

¹⁴⁴ SOU 1988:1, s 78; Kommentrar 2006, s 171.

¹⁴⁵ Prop 1988/89:86, s 157.

land utanför EU, Norge eller Island. Med tanke på Sveriges geografiska läge är det kanske mindre vanligt.¹⁴⁶

Den reglering som finns inom EU gällande ansvaret för asylansökningar bygger också på idén om att det finns säkra länder. Dublinsamarbetet innebär att medlemsstaterna ömsesidigt erkänner varandra som säkra tredje länder.¹⁴⁷ Ett av syftena med regleringen är att den asylsökande skall garanteras en prövning av sin asylansökan i en medlemsstat. I praktiken tillförsäkras dock inte att alla ansökningar bedöms i en medlemsstat, eftersom Dublinreglerna träder in bara om det inte finns något tredje land utanför EU att sända den sökande till. Dublinförordningens artikel 3 p 3 innebär att varje medlemsstat behåller möjligheten att, med tillämpning av sin nationella rätt, skicka en asylsökande till ett tredje land i enlighet med bestämmelserna i flyktingkonventionen. Att denna ordning skulle gälla kunde utläsas ur den resolution som ministerrådet upprättade 1992 om säkra tredje länder.¹⁴⁸ Av resolutionen framgick att identifiering av tredje land skulle ske innan asylansökningen prövades i sak. Tanken bakom Dublinreglerna, att det skall finnas ett ansvarigt EU-land för alla asylansökningar, gäller således endast för asylsökande som inte kan sändas ut från EU till ett tredje land.¹⁴⁹ En effektiv användning av regeln om säkra tredje länder kräver vidare användandet av återsändandeaftal, eftersom stater enligt internationell lag endast är skyldiga att återta sina egna medborgare. Det har inneburit att det har slutits åtskilliga avtal mellan medlemsländer och länder utanför EU.¹⁵⁰

Medan principerna om första asylland och säkra tredje länder innebär att en asylsökande kan sändas till ett annat land och söka skydd, innebär principen om säkert ursprungsland att den mottagande staten anser att ursprungslandet är säkert och att den sökande därför kan återvända dit. I det fallet har asylskäl anförts mot landet dit återsändandet kan ske, medan i de två föregående gäller asylskälen ett annat land än det land dit återsändandet kan ske. Det har betydelse för i vilken utsträckning asylskälen prövas innan återsändandet, eller om det är en formell prövning. En del länder har i sin lagstiftning infört listor över de länder som anses vara säkra, medan andra har länder som de inofficiellt eller officiellt anser vara säkra i sin myndighetspraxis. I lagmotiv har diskuterats om Sverige bör ha dylika listor, men inställningen har allmänt sett varit negativ.

”Enligt vår uppfattning bör regeringen inte heller i förordningens form peka ut s.k. Säkra länder till vilka omedelbar verkställighet kan ske eller att meddela föreskrifter av innebörd att verkställighet åter är möjlig till vissa länder eller delar av länder. Förordningsvägen inom detta område bör alltså uteslutande ägnas åt grupper som skall ges tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd medan myndigheterna beträffande övriga grupper får tillämpa utlänningslagens bestämmelser utan den vägledning som en förordning ger.

¹⁴⁶ Se Kommentar 2006, s 172. Tidigare användes principen desto flitigare. 1998 kritiserades Sverige av US Department of State för att använda sig av en vid tolkning av begreppet och inte ta hänsyn till om det första asyllandet hade ett fungerande asylsystem. Se US Department.

¹⁴⁷ Se Badar, s 165

¹⁴⁸ Se kap 6.2.1.3.

¹⁴⁹ Amnesty International, Kommentarer till Europeiska kommissionens arbetsdokument Revisiting the Dublin Convention: developing Community legislation for determining which state is responsible for considering an application for asylum submitted in one of the Member States, översättning november 2000, <http://www2.amnesty.se/wwwflykt.nsf/ef4fa92ec01407d0c12569510023ddc6/15cfcfb7696160337c1256a19003f60cf?OpenDocument>, tillgänglig 2007-01-28.

¹⁵⁰ Noll Negotiating, s 184.

Förordningens form för denna ärendekategori utgör således ett trubbigare instrument än ett beslut i ett enskilt ärende. Inte desto mindre måste man ställa sig frågan om inte förordningens form räcker förhållandevis väl till för att en praxis skall kunna dras upp även i dessa ärenden. Mot bakgrund av att regeringen anser att det är olämpligt att det i en förordning ges föreskrifter med innebörden att vissa grupper skäl allmänt sett inte är tillräckliga för att de skall beviljas uppehållstillstånd i Sverige, bör dock övervägas att lämna ett visst utrymme för att myndigheterna skall kunna överlämna ärenden med frågeställningar av detta slag. Vi återkommer till denna fråga.”¹⁵¹

Inom EU har medlemsländerna även erkänt varandra som säkra ursprungsländer, och infört särskilda regler för vad som skall ske om en unionsmedborgare ändå söker asyl i en annan medlemsstat.¹⁵² Även EU:s kandidatländer har i många fall behandlats som säkra ursprungsländer.¹⁵³

4.4 Statistik¹⁵⁴

MIV har rapporterat att omedelbara avvisingar, till hemlandet eller tredje land, har etablerats på en hög nivå. Ungefär en tredjedel av de asylsökande under ett år avvisas omedelbart. Av de asylsökande vars beslut fick verkställas omedelbart under 2003-2005 skulle avvisingen i ca 55 % av fallen ske till hemlandet och i 45 % till ett tredje land (majoriteten i enlighet med Dublinförordningen). De vanligaste omedelbara avvisingarna till hemländer under 2004-2005 avsåg asylsökande serber och kosovoalbaner till Serbien och Montenegro och romer till Bulgarien.¹⁵⁵

2005 avgjordes 21 325 asylärenden. 2 838 beviljades uppehållstillstånd (13 %) och 15 867 avslogs. 6 305 av avslagsbesluten var förenade med förordnande om omedelbar verkställighet. De utgjorde ca 40 % av avslagsbesluten. Av besluten med omedelbar verkställighet skulle avvisingen i 3 407 fall ske till hemlandet, i 97 fall till ett tredje land och 2 801 avsåg övertagande i enlighet med Dublinreglerna.

2004 avgjordes 35 308 asylärenden. 3 399 beviljades (10 %) och 27 876 avslogs. 8 963 av avslagsbesluten var förenade med förordnande om omedelbar verkställighet. De utgjorde ca 32 % av avslagsbesluten. Av besluten om omedelbar verkställighet skulle avvisingen i 4 353 fall ske till hemlandet, 385 fall till ett tredje land och 4 225 avsåg beslut om övertagande i enlighet med Dublinreglerna.

2003 avgjordes 31 334 asylärenden. 4 631 beviljades (15 %) och 22 656 avslogs. 7 835 av avslagsbesluten var förenade med förordnande om omedelbar verkställighet. De utgjorde ca 35 % av avslagsbesluten. Av besluten om omedelbar verkställighet skulle avvisingen i 5 401 fall ske till hemlandet, i 2 009 fall till ett tredje land och 425 beslut avsåg övertagande i enlighet med Dublinreglerna.¹⁵⁶

¹⁵¹ Prop 1996/97:25, s 163.

¹⁵² Se mer om dessa regler i kap 6.4.1.

¹⁵³ Se nyhetsnotis ”Migrationsverkets roll i asylprövningen”, 2004-12-06, tillgänglig på <http://www.migrationsverket.se> 2006-02-16. Att dåvarande kandidatländerna Bulgarien och Rumänien skulle anses vara säkra ursprungsländer framgår av asylprocedurdirektivet, se kap 6.4.2.

¹⁵⁴ Statistikuppgifterna är hämtade från www.migrationsverket.se.

¹⁵⁵ MIV Samlad analys, s 9.

¹⁵⁶ Märk att statistiken för övertaganden i enlighet med Dublinreglerna gäller från 2003-10-01. Jämförelsen både vad gäller Dublinärenden och avvisingar med omedelbar verkställighet till ett tredje land påverkas av detta faktum.

5. PRAXIS

5.1 UM 230-06

5.1.1 Migrationsverkets beslut

Den asylsökande var etnisk alban och åberopade asylskäl mot Serbien och Montenegro. MIV beslutade att avslå ansökan om uppehållstillstånd, avvisa sökanden med stöd av UtIL 8 kap 1 § och att avvisningsbeslutet skulle verkställas även om det inte vunnit laga kraft, enligt UtIL 8 kap 6 §. MIV ansåg att det inte förelåg behov av offentligt biträde, varför något sådant inte förordnades. MIV anförde i sitt beslut att det vid tidpunkten generellt inte fanns något skyddsbehov för etniska albaner från Kosovo och hänvisade till en rapport från UNHCR från 2004, som sade att majoriteten av de etniska albanerna kunde återvända till Kosovo. Det utslöt enligt MIV dock inte att det i det enskilda fallet kunde föreligga skyddsbehov. De omständigheter som den sökande åberopat var dock inte sådana att de medförde rätt till asyl. De trakasserier och den misshandel som han berättade om var att betrakta som kriminella handlingar begångna av privatpersoner, och inte sanktionerade av staten i hemlandet. De rättsvårdande myndigheterna i hemlandet hade den standard som rimligen kunde krävas för att lagföra brottslingar och hjälpa brottsoffer, oavsett etnisk bakgrund. MIV hänvisade här till en skrift från svenska ambassaden i Belgrad. Vidare skrev MIV i beslutet att den sökande inte framfört något som tydde på att han blivit förföljd eller behöver skydd enligt UtIL 4 kap 1 och 2 §§. Upphållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter kunde inte heller beviljas, då inga omständigheter hänförliga till den bestämmelsen ansågs föreligga. Slutligen förklarade MIV varför de förenat beslutet med ett förordnande om att avvisningen får verkställas omedelbart. De fann att det var uppenbart att den sökande saknade skäl för asyl i Sverige, och att det även var uppenbart att det inte fanns någon annan grund för att ge honom uppehållstillstånd.

5.1.2 Migrationsdomstolens dom

Den sökande överklagade till migrationsdomstol, som avslog överklagandet. Domstolen hänvisade till en rapport från UNHCR från 2006 där det framgick att albaner i en minoritets-situation riskerade förföljelse och generellt hade behov som flyktingar eller som skyddsbehövande i övrigt. Dock levde den sökande inte i en sådan minoritetssituation, varför hans ansökan skulle avgöras efter en individuell bedömning. Domstolen konstaterade att den sökande inte hade åberopat att han riskerade förföljelse på grund av sin politiska uppfattning, religiösa tillhörighet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och således var han inte att betrakta som flykting enligt UtIL 4 kap 1 §. Domstolen undersökte därefter om han vid ett återvändande riskerade att utsättas för sådana allvarliga övergrepp som avses i UtIL 4 kap 2 § 1 st 1 p, om det således fanns ett skyddsbehov. De övergrepp som den sökande hävdade att han riskerade, utgick enligt domstolens mening från enskilda personer och var inte sanktionerade av staten i hemlandet. Den sökande påstod inte att myndigheterna saknade vilja eller förmåga att skydda honom, utan han hade avstått från att polisanmäla händelserna i rädsla för dem som hotade honom. Den höga internationella närvaron i Kosovo skulle vidare innebära att det fanns möjligheter att få skydd mot dylika övergrepp. Detta särskilt på grund av att det allmänna säkerhetsläget i Kosovo förbättrats. Migrationsdomstolen ansåg att den sökande inte heller var att anse som skyddsbehövande i övrigt, och att det inte fanns skäl att bevilja honom uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsdomstolen menade slutligen att MIV haft grund för att besluta om omedelbar

verkställighet av avvisningsbeslutet. Någon motivering lämnades inte i den delen. Inte heller i den här instansen förordnades offentligt biträde för den sökande.

5.1.3 Migrationsöverdomstolens dom

Den sökande överklagade till Migrationsöverdomstolen, som meddelade prövningstillstånd och beslutade om inhibition av verkställigheten, samt förordnade ett offentligt biträde. Muntlig förhandling hölls i ärendet.

Den sökande anförde gällande handläggningen på MIV att han inte fått tillfälle att närmare beskriva sitt skyddsbehov. Intervjun var kort och han fick intrycket att den bara var i förberedande syfte. Han besvarade frågorna mycket kort, och trodde att han skulle få utveckla sina svar senare. Utredningen bestod mest av kontroll av fingeravtryck, visering och om han hade sökt asyl i något annat land. Han hade inget offentligt biträde till hjälp, trots risken för avvisning. Han ansåg sig inte ha fått tillräcklig information om vad som var viktigt i ärendet, och vad som ankom på honom angående utredning och bevisning. Den sökande menade vidare att hans ärende sorterats felaktigt, vilket kunde vara resultatet av en bristande inledande utredning. Han visste inte om MIV redan när han kallades till den muntliga handläggningen hade bestämt sig för att behandla hans ärende som en uppenbart ogrundad ansökan. Den sökande ansåg även att handläggningen vid migrationsdomstolen innehållit felaktigheter. Migrationsdomstolen underrättade honom om ett yttrande från MIV och förelade honom att inkomma med yttrande senast ett visst datum. Det nämndes dock inte att målet skulle kunna komma att avgöras även om han inte yttrade sig inom den angivna tiden. Enligt sökanden medförde det att han försuttit tiden, och skickat in ett yttrande först när han fick hjälp från ett ombud. Då hade migrationsdomstolen redan avgjort målet.

MIV bestred bifall till överklagandet, och menade att verkets utredningsskyldighet var uppfylld. Det åligger den sökande att redovisa de omständigheter som åberopas, och den sökande hade fått tillfälle att göra det. I den aktuella typen av ärenden kan förordnande av offentligt biträde underlåtas. Verket anförde att det görs en individuell prövning även av ärenden som betecknas som uppenbart ogrundade. Det måste finnas ett visst utrymme för bedömning för att det skall finnas någon mening med bestämmelserna om omedelbar verkställighet. MIV gjorde en jämförelse med förfarandet enligt Dublinförordningen:

”Utgångspunkten vid en prövning enligt detta regelverk är att en person som skickas till ett annat EU-land kommer att få en rättvis prövning, men när man gör det kan det dock aldrig stå klart eller vara helt uteslutet att något negativt kan hända. Typiskt sett händer det inget negativt när man sänder en person till ett EU-land och det samma gäller också för Kosovo.”

Vidare anförde MIV att bevisbördan ligger på den sökande, och att det inte är rimligt att verket fortsätter att ställa frågor hur länge som helst om inte den sökande berättar självmant. MIV menade också att mot bakgrund av syftet med Util 8 kap 6 § är det inte rimligt att allt material kommuniceras. Det skulle öka risken för att den sökande skulle hålla sig undan. Hänvisning gjordes till UN:s praxis, som enligt verket fortfarande var giltig eftersom reglerna om omedelbar verkställighet på grund av uppenbart ogrundade asylansökningar inte har ändrats i sak. UN:s praxis innebar att det inte fanns utrymme för alltför ingående överväganden i dylika fall, eftersom det då inte vore uppenbart att asylskäl saknas. MIV menade att i det här fallet hade det lyssnat på den sökande och dragit slutsatser i beslutet, utan att göra mer ingående övervägningar. Enbart ett påstående om att problem med samröre med serber

förekommit betyder inte i ett ärende rörande en kosovoalban att det inte skulle kunna vara en uppenbart ogrundad asylansökan, ansåg MIV.

MIV anförde vidare att det pågick ett arbete med att ta fram riktlinjer gällande information i uppenbart ogrundade asylärenden. Vid tidpunkten informerades vissa asylsökande under den inledande muntliga handläggningen om att omedelbar verkställighet kunde bli aktuell, och vissa inte. Det berodde bl a på att det var först i beslutet som beslutsfattaren tog ställning till huruvida omedelbar verkställighet var aktuell. En presumtion för omedelbar verkställighet kunde dock ibland finnas från början. MIV menade att om deras handläggare redan vid utredningen informerar om att omedelbar verkställighet kan bli aktuell, förtas syftet med snabba beslut och risken är stor att den asylsökande håller sig undan. Vid utredningen får den asylsökande en broschyr med information på hemlandsspråket, men av denna framgår inte att den asylsökande ibland bara erbjuds en enda muntlig asylutredning.

Migrationsöverdomstolen citerade i sin dom förarbetsuttalanden gällande förordnande om omedelbar verkställighet, och nämnde också att förfarandet har varit föremål för diskussion både inom UNHCR och det europeiska samarbetet. Domstolen hänvisade till ett tidigare avgörande där den slagit fast att UNHCR:s handbok och konklusioner från UNHCR angående förfarandet får anses vara viktiga rättskällor rörande förfarandet i mål gällande flyktingskap, och är av intresse när svenska lagbestämmelser skall tolkas.¹⁵⁷ Domstolen tog upp UNHCR:s konklusioner nr 8 och 30, EU:s resolution om minimigarantier för asylförfaranden, punkt 199 i handboken samt asylprocedurdirektivet och skyddsgrundsdirektivet. Domstolen redogjorde även för relevanta förvaltningsrättsliga regler. Enligt FPL 8 § skall rätten tillse att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Enligt 18 § samma lag är huvudregeln att innan mål avgörs skall part ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än honom eller henne själv, och haft tillfälle att yttra sig över det. Motsvarande regler för myndigheterna finns i FL 16-17 §§.

Migrationsöverdomstolen gick därefter in på en redogörelse av prövningen enligt UtL 8 kap 6 §. Rekviritet ”uppenbart” innebär att det skall vara fråga om en klar bedömning rörande rätten till uppehållstillstånd, vilken kan göras utan några mer ingående överväganden. Det får inte vara en alltför schablonartad bedömning, som t ex baseras endast på det förhållandet att sökanden tillhör en viss nationalitet för vilkas medlemmar asyl normalt inte beviljas. Prövningen måste alltid grundas på omständigheterna i det enskilda fallet, och vid tveksamhet skall utlänningens intresse väga över. Det är vidare själva bedömningen av vad som förevarit i ärendet som skall leda fram till ställningstagandet att det uppenbart saknas grund för att bevilja uppehållstillstånd. Migrationsöverdomstolen fastslog att det inte finns några särregler beträffande handläggningen av asylansökningar enligt UtL 8 kap 6 §, vilket innebär att allmänna rättsliga principer rörande förfarandet, t ex avseende utrednings-skyldighet och kommunikation, inte kan åsidosättas. Likhetstecken kan inte heller sättas mellan prövningar som resulterar i ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet och prövningar som resulterar i beslut om överföring enligt Dublinförordningen. Det senare beslutet innefattar inte en materiell prövning av asylfrågan. Domstolen poängterade att även migrationsdomstolarna, innan ett förordnande om omedelbar verkställighet fastställs, i sin prövning måste beakta dels om domstolen på basis av tillgänglig utredning kan göra ett klart ställningstagande utan mer ingående överväganden, dels om utredningen i sig har genomförts på ett sätt som uppfyller de rättssäkerhetskrav som uppställts i lagstiftningen.

¹⁵⁷ MIG 2006:1.

När det gällde prövningen hos MIV i det aktuella fallet konstaterade Migrationsöverdomstolen att verket baserat sitt avgörande på förhållandevis gammal landinformation, och att de i sitt beslut inte nämnt något om den speciella risksituation som enligt UNHCR kunde finnas för kosovoalbaner som haft ett nära samröre med serber. Migrationsöverdomstolen menade att det mot bakgrund av den landinformation som legat till grund för beslutet starkt kan ifrågasättas om en person, som lämnat den redogörelse som den sökande gjort, kan bedömas uppenbart sakna skyddsbehov i Sverige. Det framgick vidare att verket hade varit tvungen att gå in på flera bedömningar som, mot bakgrund av hur situationen i Kosovo beskrivits i den tillgängliga landinformationen, inte kan anses som alldeles enkla. Vad gällde migrationsdomstolens handläggning av målet pekade Migrationsöverdomstolen på att den inte hade redovisat de relevanta nyanserna i den UNHCR-rapport som de lagt till grund för sitt beslut. Migrationsdomstolen hade dessutom i sin dom varit tvungen att göra bedömningar som inte varit helt enkla mot bakgrund av den utredning och den landinformation som funnits tillgänglig för domstolen. Migrationsöverdomstolen konstaterade att den befintliga utredningen, i kombination med den för instanserna kända landinformationen, inte gav tillräckligt stöd för att anse att ansökan om uppehållstillstånd baserad på skyddsskäl var uppenbart ogrundad. Ett förordnande enligt UtIL 8 kap 6 § borde därför inte ha meddelats i MIV:s beslut respektive migrationsdomstolens dom.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att för att en riktig bedömning skall kunna göras för huruvida det finns förutsättningar för ett förordnande enligt UtIL 8 kap 6 §, får ingen tveksamhet råda om att förfarandebestämmelserna följts på ett riktigt sätt. Domstolen godtog att vissa ärenden kan hanteras vid sidan av modellverksamheten, men ansåg det viktigt att slå fast att alla ärenden, även de av enklare beskaffenhet, måste hanteras i enlighet med FL, UtIL, sekretesslagen och andra lagar som innehåller bestämmelser om förfarandet. Enligt FL skall en asylsökande få tillfälle att ta del av och bemöta det som tillförts ärendet. I det här fallet har MIV inte kommunicerat landinformation till den sökande. MIV borde även ha ställt relevanta följdfrågor mot bakgrund av landinformationen till den sökande, för att kunna bedöma om han riskerade förföljelse. Han hade inget offentligt biträde, och kan därför ha haft svårt att veta hur nyanserad han behövde vara. Att han gjort gällande skyddsbehov hade även betydelse för utredningsskyldigheten. Migrationsöverdomstolen menade att den sökande någon gång under den muntliga utredningen borde ha upplysts om att det var viktigt att han lämnade hela sin asylberättelse, och att det inte var säkert att han skulle få fler tillfällen att ytterligare yttra sig. En sådan upplysning får inte underlåtas på grund av att risk för att utlänningen kan göra sig oanträffbar anses föreligga. Migrationsöverdomstolen fann att MIV inte följt kraven på kommunikation och utredningsskyldighet, och att den utredning som legat till grund för beslutet varit bristfällig. Även av detta skäl borde inte ett förordnande enligt UtIL 8 kap 6 § ha meddelats.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att migrationsdomstolen hade, om den beaktat bristerna i utredningen hos MIV, kunnat förordna om ett offentligt biträde och besluta om nödvändig kommunikation, för att se om bristerna kunnat läkas hos domstolen. Så skedde dock inte. Migrationsdomstolen kritiserades även för att inte ha utrett om den sökandes uppgift om att han inte mådde bra efter kriget och behövde besöka läkare, var en begäran om anstånd för att inhämta medicinsk utredning, och för att den inte upplyst den sökande om att målet kunde avgöras även om han inte yttrade sig över MIV:s yttrande. Även migrationsdomstolen tillförde målet landinformation utan att ha bilagt den till akten eller berett någon av parterna tillfälle att yttra sig över denna.

Sammanfattningsvis konstaterade Migrationsöverdomstolen att varken MIV eller migrationsdomstolen haft fog för att besluta om förordnanden enligt UtL 8 kap 6 §, och i båda instanser hade handläggningsfel förekommit. Därför undanröjde Migrationsöverdomstolen både migrationsdomstolens dom och MIV:s beslut, och återförvisade målet till MIV för ny handläggning.

5.1.4 Synpunkter

Det finns flera delar i MIV:s och migrationsdomstolens resonemang som innehåller oklarheter och rena felaktigheter, varför det är glädjande att Migrationsöverdomstolen har tagit upp fallet och så utförligt klargjort rättsläget.

MIV gjorde en jämförelse mellan förfarandet med uppenbart ogrundade asylansökningar och förfarandet enligt Dublinförordningen. Typiskt sett skulle inget negativt hända när en person sändes till ett EU-land och det samma gällde för Kosovo, enligt verket. Jämförelsen är häpnadsväckande. Det föreligger en grundläggande, och mycket betydelsefull, skillnad mellan dessa fall. När det gäller ansökningar som skall överföras till ett annat EU-land i enlighet med Dublinförordningen, görs ingen materiell prövning av den sökandes asylskäl, men när det gäller asylansökningar som MIV bedömer vara uppenbart ogrundade och där de förordnar om omedelbar verkställighet skall de pröva asylskälen innan avvisning. Vidare kan ifrågasättas vad MIV menar med ”något negativt”. Är det refoulement som avses? Förbudet mot refoulement är absolut, och att konstatera att det typiskt sett inte skulle hända ”något negativt” räcker inte för att försäkra om att förbudet upprätthålls. Den asylsökandes rätt att få en individuell prövning av sin asylansökan blir också luddig om bedömningen avser vad som typiskt sett händer.

Som Migrationsöverdomstolen konstaterade finns det inget stöd för ståndpunkten att allmänna rättsliga principer rörande asyلفörfarandet kan åsidosättas för att ansöknigen bedöms vara uppenbart ogrundad. MIV:s åsikt att det mot bakgrund av syftet med omedelbar verkställighet inte är rimligt att allt material kommuniceras, är mycket problematisk. Motsättningen är ett bra exempel på det som, enligt många, är det största problemet när det gäller snabbprocesser för uppenbart ogrundade asylansökningar, nämligen att det som kompromissas med är viktiga rättssäkerhetsgarantier.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Läs vidare i kap 8.

6. INTERNATIONELL REGLERING OCH DEBATT

6.1 Utveckling inom UNHCR

Användandet av särskilda förfaranden för uppenbart ogrundade asylansökningar kan spåras till en utveckling som skedde inom ramen för UNHCR.¹⁵⁹ Det är främst UNHCR:s exekutivkommitté som i en rad konklusioner tagit upp ämnet och presenterat riktlinjer för hur förfaranden får utformas och användas.

1977 kom en konklusion som innehöll allmänna riktlinjer för konventionsstaternas asylförfaranden. Den innebar bl a att en asylsökande skulle få sin asylansökan prövad av, om möjligt, en enda central utlänningsmyndighet, och att han eller hon, i avvaktan på bedömningen av ansökan och under besvärsprövningen, skulle få stanna kvar i landet. Denna huvudregel gällde dock inte i fall då myndigheten slagit fast att asylansökningen utgjorde ett klart missbruk av asylrätten (clearly abusive).¹⁶⁰ 1982 konstaterade kommittén att förekomsten av uppenbart ogrundade asylansökningar var ett problem, och att särskilda insatser krävdes för att komma till rätta med det. Kommittén klargjorde att avvisning med anledning av att en asylansökan bedömts vara uppenbart ogrundad (manifestly ill founded or abusive) endast skulle användas i sådana fall då ansökningen var bedräglig (fraudulent) eller grundades på omständigheter som saknade samband med de kriterier som gäller för beviljande av flyktingstatus. Ett beslut om att en ansökan var uppenbart ogrundad skulle endast fattas av, eller efter konsultation med, den myndighet som var ansvarig för att avgöra flyktingstatus. Kommittén konstaterade att frågan om uppenbart ogrundade asylansökningar var viktig, samt att den behövde utredas mer.¹⁶¹

Den konklusion som är av störst intresse är konklusion nr 30, som kom 1983. I den utvecklade exekutivkommittén sina riktlinjer för uppenbart ogrundade asylansökningar. Kommittén konstaterade att asylansökningar från personer som uppenbart inte hade några giltiga skäl att betraktas som flyktingar i enlighet med flyktingkonventionen var ett allvarligt problem i flera av de konventionslutande staterna. Dylika ansökningar var betungande för de berörda staterna och skadliga för de sökande som hade goda grunder för sina ansökningar. Därför menade kommittén att nationella förfaranden för flyktingavgöranden kunde inkludera särskilda regler för att handskas snabbt med de ansökningar, som bedömdes vara uppenbart ogrundade. Dessa ansökningar krävde inte en fullvärdig bedömning på varje nivå i asylprocessen. De ansökningar som kunde inkluderas i det särskilda förfarandet var de som klart utgjorde ett missbruk av asylrätten (clearly abusive) eller var uppenbart ogrundade (manifestly unfounded). Definitionen av begreppet ”uppenbart ogrundad” stod fast - ansökningen skulle vara klart bedräglig, eller inte relaterad till kriterierna för beviljandet av flyktingförklaring i enlighet med flyktingkonventionen eller andra kriterier för att bevilja asyl. Kommittén underströk vidare att ett beslut om att en asylansökan var uppenbart ogrundad eller utgjorde missbruk av asylrätten var av väsentlig betydelse, då ett felaktigt beslut kunde medföra svåra konsekvenser för den sökande. Av den anledningen var det viktigt att ett sådant beslut omgavs av skäliga rättssäkerhetsgarantier. Kommittén rekommenderade att den sökande, liksom asylsökande i den vanliga processen, skulle få en *fullständig personlig intervju* med en helt kvalificerad tjänsteman vid, om möjligt, *den myndighet som var kompetent att avgöra flyktingstatus*. Att ansökan var uppenbart ogrundad eller klart bedräglig skulle avgöras av den myndighet som normalt var kompetent att avgöra flyktingstatus.

¹⁵⁹ Se Mullally Manifestly, s 14.

¹⁶⁰ Conclusion No. 8 (XXVIII).

¹⁶¹ Conclusion No. 28 (XXXIII).

Kommittén rekommenderade att även en asylsökande vars ansökan bedömts vara uppenbart ogrundad skulle ges rätt till överprövning eller omprövning av avvisningsbeslutet innan det verkställdes. Möjligheten till granskning kunde vara förenklad jämfört med det förfarande som fanns tillgängligt för negativa beslut i normalprocessen. Kommittén menade att stater som inte redan hade ett särskilt förfarande för uppenbart ogrundade asylansökningar skulle överväga att införa det.¹⁶²

Exekutivkommittén följde under kommande år utvecklingen i konventionsstaterna, och uttalade sig vid ett flertal tillfällen om problemet med asylansökningar från personer inte i behov av skydd. Det konstaterades att etablerandet av, och tillträdet för alla asylsökande till, en rättvis och effektiv process var viktiga element i en sammanhängande strategi för hanterandet av och lösningen på flyktingsituationen.¹⁶³

6.2 Utveckling inom EU

6.2.1 Londonresolutionerna

6.2.1.1 Inledning

Särskilda förfaranden för uppenbart ogrundade asylansökningar blev allt vanligare i de väst-europeiska länderna efter UNHCR:s konklusion nr 30 år 1982.¹⁶⁴ På grund av ett ökat antal asylsökande i början av 1990-talet var intresset för snabbprocesser för dessa ansökningar stort i Europa. 1992 samlades EU:s migrationsministrar i London och antog tre rättsakter, vilkas syfte var att begränsa antalet asylansökningar som togs in i den vanliga processen. De tre dokumenten var *EU:s ministerråds resolution om uppenbart ogrundade asylansökningar*, *EU:s ministerråds resolution om harmoniserade riktlinjer för frågor som rör tredje mottagarland* och *EU:s ministerråds slutsatser om länder i vilka det i allmänhet inte föreligger risk för allvarlig förföljelse*. De var tätt sammanlänkade på så sätt att de asylansökningar som inkluderades i de två senare kunde sorteras in i den snabbprocess som tillhandahölls i resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar.¹⁶⁵ Dokumenten var inte juridiskt bindande, men ministrarna kom överens om att inkorporera bestämmelserna i sina lagstiftningar och riktlinjer.¹⁶⁶ Alla tre rättsakter var på utkastnivå mer restriktiva än de slutgiltiga dokumenten.¹⁶⁷

6.2.1.2 EU:s ministerråds resolution om uppenbart ogrundade asylansökningar

I preambeln till resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar hänvisades till FN:s flyktingkonvention och UNHCR:s konklusion nr 30. Definitionen av uppenbart ogrundad asylansökan skiljde sig dock från UNHCR:s. Enligt resolutionens första artikel var en asylansökan att anse som uppenbart ogrundad om det stod klart att den inte uppfyllde något av de substantiella kriterierna i flyktingkonventionen och 1967 års tilläggsprotokoll av någon av två anledningar. Den första anledningen var att det uppenbart inte fanns någon substans i sökandens utsaga om att han eller hon riskerade förföljelse i sitt hemland. Den andra

¹⁶² Conclusion No. 30 (XXXIV).

¹⁶³ Conclusion No. 46 (XXXVIII); Conclusion No. 55 (XL); Conclusion No. 65 (XLII); Conclusion No. 68 (XLIII).

¹⁶⁴ Se Mullally Manifestly, s 14.

¹⁶⁵ Se Mullally Manifestly, s 25.

¹⁶⁶ Då ett sådant förfarande inte krävde några diskussioner i de nationella parlamenten var det en betydligt snabbare metod än ratificering av konventioner, så som skedde t ex med Schengenkonventionen. Se Joly Haven, s 52.

¹⁶⁷ Se Lavenex Safe, s 54.

anledningen var att utsagan var uppsåtligt bedräglig eller utgjorde ett missbruk av asylförfarandet. I dessa fall slog resolutionen fast att medlemsstaterna kunde använda sig av en snabbprocess, som inte behövde inkludera en fullständig utredning i varje skede av asylförfarandet (artikel 2). De kunde också använda ”tillståndsförfaranden” (admissibility procedures), där det prövades om en asylansökan skulle komma under materiell prövning. Dyliga förfaranden kunde medföra mycket snabb avvisning på objektiva grunder. Resolutionen föreskrev även att medlemsstaterna skulle ha som målsättning att fatta initiala beslut i de uppenbart ogrundade ärendena så fort som möjligt och senast inom en månad (artikel 3). Även överklagande- eller granskningsärendet skulle avgöras så fort som möjligt. Överklagandeförfarandet kunde vara förenklat i förhållande till det vanliga asylförfarandet. Enligt artikel 4 skulle den sökande ha rätt till en personlig intervju med en kvalificerad tjänsteman innan ett slutligt beslut var taget, och beslut att avvisa en asylsökande vars ansökan ansågs vara uppenbart ogrundad skulle fattas av en myndighet kompetent i asylfrågor.

Enligt artikel 6 saknade en asylansökan substans om den föll utanför ramen för flyktingkonventionen, dvs att sökanden inte åberopat risk för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, social grupp eller politisk åsikt, utan istället angett bättre arbets- eller levnadsförhållanden som grund. Vidare ansågs en asylansökan sakna substans om sökanden inte visat några indikationer på att han eller hon skulle riskera förföljelse eller om det inte fanns några personliga detaljer eller någon beskrivning av omständigheter i den sökandes berättelse. Slutligen ansågs ansökningen sakna substans om det var uppenbart att den saknade trovärdighet. Berättelsen kunde exempelvis vara inkonsekvent, motsägelsefull eller i grunden osannolik. Artikel 7 föreskrev att medlemsstaterna även kunde använda det särskilda förfarandet avsett för uppenbart ogrundade asylansökningar när det ansågs föreligga ett internt flyktalternativ.¹⁶⁸

Närmare definition av grunderna ”uppsåtligt bedräglig” och ”missbruk av asylförfarandet” gavs i artikel 9. Det gällde fall då den sökande, utan godtagbar förklaring, hade baserat sin ansökan på en falsk identitet eller på falska eller förfalskade dokument, och vidhållit att de var äkta när de ifrågasatts. Det gällde även sökande som avsiktligt avgett falska framställningar angående sin ansökan, antingen i skrift eller tal, och den som med ont uppsåt förstört, skadat eller gjort sig av med pass eller dokument av intresse för ansökan, antingen för att etablera en falsk identitet eller för att göra utredningen av ansökningen svårare. Att en sökande avsiktligt inte berättat att han eller hon sökt asyl i ett eller flera länder tidigare, särskilt om falsk identitet använts, kunde också utgöra missbruk av asylförfarandet. Det gällde även personer som rimligen haft möjlighet att söka asyl tidigare, men istället lämnat in en asylansökan för att fördröja en verkställighet, samt de som tidigare hade fått sin ansökan nekad i ett annat land, där ansökningen utretts i enlighet med flyktingkonventionen och relevanta rättssäkerhetsgarantier. Enligt artikel 10 utgjorde de omständigheter som räknats upp i artikel 9 indikationer på ont uppsåt och det rättfärdigade därför övervägande om snabbprocess, om inte sökanden kunde ge en tillfredsställande förklaring till sitt beteende. Omständigheterna kunde dock inte i sig spela ut en välgrundad fruktan för förföljelse. Resolutionen slog slutligen fast, att den inte påverkade medlemsstaternas eventuella nationella bestämmelser om snabbprocesser i andra fall än som berörs i resolutionen.

¹⁶⁸ Ett internt flyktalternativ ansågs föreligga om den påstådda förföljelsen var klart begränsad till ett specifikt geografiskt område, det fanns skydd för den sökande i en annan del av hemlandet, och det var rimligt att förvänta sig att han eller hon kunde åka dit.

Resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar blev hårt kritiserad för att inte följa de riktlinjer som UNHCR lagt fram i konklusion nr 30.¹⁶⁹ Kritiken har gällt både definitionen av begreppet ”uppenbart ogrundade asylansökningar” och de rättssäkerhetsgarantier som resolutionen tillhandahöll de asylsökande.¹⁷⁰ Amnesty International ställde sig exempelvis kritisk till omdefinitionen och vidgningen av begreppet ”uppenbart ogrundad”, samt kritiserade att inte överklaganden garanterades suspensiv effekt.¹⁷¹ Kritik har även riktats mot att de omständigheter som räknades upp i artikel 9 betecknades som indikatorer på ont uppsåt, och att bevisbördan därmed flyttats över till den sökande. Den sökande som hamnade i en snabbprocess hade bevisbördan att förklara sig på ett godtagbart sätt. Att det i artikel 10 framgick att ingen av de i föregående artikel uppräknade omständigheterna i sig övervägde en välgrundad fruktan, ansågs inte vara tillräckligt.¹⁷² Det har i doktrinen även lyfts fram att resolutionen inte tog någon hänsyn till att personer som varit utsatta för förföljelse ofta kan uppfattas som inkorrekta, inkonsekventa och motsägelsefulla i sitt berättande. Principen om att stater inte får straffa asylsökande som ger en motsägelsefull berättelse har inte respekterats. Resolutionen har även kritiserats för att ha gått ifrån principen om att stater inte får straffa asylsökande som reser in illegalt i ett land.¹⁷³ Det har vidare inte ansetts lämpligt att, som resolutionen föreslog, göra bedömningar om interna flyktalternativ och trovärdighet i snabbprocesser.¹⁷⁴

Även syftet med resolutionen har ifrågasatts. Av ett nu reviderat utkast kunde det övergripande syftet utläsas vara, att stänga asylsökande ute från Europa. I utkastet stod att läsa att personer som riskerar kränkningar av sina mänskliga rättigheter helst borde stanna i sina hemländer och söka skydd eller upprättelse hos sina egna myndigheter eller regionala organ. Efter att detta läckt till media, och det dessutom framförts betydande intern kritik mot skrivningen, drogs förslaget tillbaka. I det reviderade dokumentet hade flera ändringar gjorts, förutom att den här nämnda skrivningen tagits bort. På ett antal ställen i texten talades nu om ”indicier” istället för ”bevis”, och i preambeln stod att resolutionen var inspirerad av UNHCR:s konklusion nr 30.¹⁷⁵

Oklarhet har vidare rått kring att resolutionen tillät staterna att ha ”tillståndsförfaranden” för snabba avslag på objektiva grunder, och huruvida de procedurala garantierna uppräknade i resolutionen även gällde dessa, eller om de utgjorde en egen kategori som möjligen hade än mindre procedurala garantier.¹⁷⁶ Att beslut om uppenbart ogrundade asylansökningar i enlighet med resolutionen ter sig som ett mellanting mellan materiell och formell bedömning har flera författare uppmärksammat.¹⁷⁷

¹⁶⁹ Se Noll Negotiating, s 216.

¹⁷⁰ Se Mullally Manifestly, s 26 f.

¹⁷¹ Amnesty 1996.

¹⁷² Se Boccardi, s 77. Hon menar att det är just detta som är den viktigaste praktiska innebörden av resolutionen. En liknande effekt har åstadkommit i artikel 8 när det gäller länder där det generellt sett inte förekommer förföljelse.

¹⁷³ Se Boccardi, s 76; s 90 f.

¹⁷⁴ Se Noll Negotiating, s 216 f. Se även Goodwin-Gill Refugee, s 346.

¹⁷⁵ “[T]hose who fear violations of their human rights should if possible remain in their own countries and seek protection or redress from their own authorities or under regional human rights instruments”. Citerat i Joly Haven, s 55.

¹⁷⁶ Se Boccardi, s 78.

¹⁷⁷ Se t ex Noll Negotiating, s 218; Goodwin-Gill Refugee, s 346.

6.2.1.3 EU:s ministerråds resolution om harmoniserade riktlinjer för frågor som rör tredje mottagarland

I resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar fanns en hänvisning till den andra resolutionen som antogs i London samma år - resolutionen om harmoniserade riktlinjer för frågor som rör tredje mottagarland. Den resolutionen klargjorde inledningsvis vilka riktlinjer som skulle ligga till grund för användningen av principen om säkra tredje länder (artikel 1). Identifieringen av ett säkert tredje land skulle ske innan grunderna för asyl i det enskilda fallet bedömdes. Principen om säkra tredje länder skulle vidare tillämpas gentemot alla asylsökande, oavsett om de också var flyktingar. Om det fanns ett säkert tredje land behövde asylansökningen inte prövas, och den sökande kunde skickas till det tredje landet. Om den sökande dock inte kunde sändas dit, skulle Dublinreglerna bli tillämpliga. Varje medlemsstat hade rätt att av humanitära skäl inte sända en sökande till ett säkert tredje land. De asylsökande som bedömdes kunna sändas till ett säkert tredje land kunde enligt resolutionen utredas inom den snabbprocess som tillhandahölls i resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar. Kriterierna för när konceptet om säkra tredje länder kunde tillämpas var att den sökande redan hade garanterats skydd i ett annat land, eller haft tillfälle i ett annat land eller vid dess gräns att söka asyl. I det landet fick den sökande inte riskera förföljelse enligt artikel 33 i flyktingkonventionen eller tortyr eller inhuman eller nedvärderande behandling. Återsändandet fick inte innebära att den asylsökande riskerade refoulement, mot vilket det måste finnas effektivt skydd i mottagarlandet. Asylskälen var inte av intresse i det här skedet, och kom kanske inte alls att bli bedömda av den sändande staten om ett säkert tredje land identifierats.¹⁷⁸

Resolutionen innebar att stora grupper av asylsökande nekades tillträde till asylprocessen, genom att det system för omfördelning som redan fanns inom EU utökades till alla potentiellt säkra länder utanför EU.¹⁷⁹ Det har förts fram åsikten att staterna genom resolutionen lagt över förpliktelser enligt flyktingkonventionen på andra stater, som inte har deltagit i förhandlingarna eller godkänt förpliktelserna samt att det inte skulle stå i överensstämmelse med internationell lag.¹⁸⁰ Formuleringen när det gäller att den sökande skall ha haft möjlighet att söka asyl i det tredje landet har också ansetts vara vag, och det har ifrågasatts om det skulle gälla även transitländer.¹⁸¹ Kritik har även riktats mot avsaknaden av garanti för den asylsökande att få tillgång till asylprocessen i mottagarlandet efter återsändandet.¹⁸² Det har vidare funnits märkligt att det i resolutionens preambel hänvisas till Dublinkonventionen, som skall garantera att alla asylsökande får sin ansökan prövad i en medlemsstat, när resolutionen faktiskt befriar medlemsstaterna från just ansvaret att pröva en asylansökan under vissa särskilda omständigheter.¹⁸³

6.2.1.4 EU:s ministerråds slutsatser om länder i vilka det i allmänhet inte föreligger risk för allvarlig förföljelse

I resolutionen om uppenbart ogrundade asylansökningar gjordes även en hänvisning till det tredje dokument som antogs vid samma tidpunkt - EU:s ministerråds slutsatser om länder i vilka det i allmänhet inte föreligger risk för allvarlig förföljelse. Syftet med dessa slutsatser angavs i artikel 2 vara att etablera ett harmoniserat sätt att handskas med asylansökningar från

¹⁷⁸ Se Joly Haven, s 56.

¹⁷⁹ Se Lavenex Europeanisation, s 112 f.

¹⁸⁰ Se Lavenex, Europeanisation s 114. Guild & Niessen menar att detta är ett ovanligt drag inom den internationella rätten, samt pekar på att det inte finns någon reciprocitet i reglerna, dvs ingen rätt för tredje länderna att sända tillbaka personer till EU-länderna, s 168.

¹⁸¹ Joly Haven, s 57.

¹⁸² Se Goddwin-Gill Refugee, s 334.

¹⁸³ Se Boccardi, s 75.

sökande från länder varifrån det kommer en hög andel uppenbart ogrundade ansökningar, samt att minska pressen på de asylsystem som var tyngda av sådana ansökningar. Det skulle bidra till att flyktingar i behov av skydd inte behövde vänta onödigt länge på att bli erkända och att missbruket av asylsystemet skulle minska. Att dokumentet betecknades slutsatser och inte resolution, som de två andra rättsakterna, visar att ämnet var kontroversiellt.¹⁸⁴

Ett land i vilket det i allmänhet inte förelåg någon risk för allvarlig förföljelse var, enligt slutsatserna, ett land som på ett objektiva och verifierbart sätt klart kunde visas normalt inte generera flyktingar. Även länder som tidigare genererat flyktingar, men där dessa omständigheter upphört, betraktades som säkra. Att en medlemsstat bedömde att ett land var ett sådant där det generellt inte fanns någon risk för förföljelse, skulle dock inte automatiskt leda till ett avslag på asylansökningar från personer från det landet. Inte heller skulle dessa asylsökande exkluderas från en individuell asylprövning (artikel 3). Medlemsstaterna fick istället möjlighet att låta dessa asylansökningar prövas i snabbprocesser. Det var dock nödvändigt att bedöma de individuella skälen, och beakta indikationer som sökande kunde ge som kunde vända presumtionen. Informationen om länderna skulle enligt slutsatserna inhämtas från så många olika källor som möjligt, exempelvis från diplomatiska resor, internationella organisationer och journalistiska rapporter. Särskilt information från UNHCR nämndes som viktig (artikel 5).¹⁸⁵

Initialt var tanken att ministrarna även skulle enas om en lista över vilka länder som ansågs vara säkra, men det gav upphov till mycket diskussion och meningsskiljaktigheter. Exempelvis fanns det de som menade, att det fanns en risk att om ett land inte var med på listan, så skulle det automatiskt uppfattas som inte säkert. Istället samlade sig ministrarna kring riktlinjer, som medlemsstaterna kunde använda sig av vid bedömningen av om ett land var ett sådant där det i allmänhet inte förelåg risk för allvarlig förföljelse.¹⁸⁶ Riktlinjerna fanns i artikel 4:

- *Tidigare antal flyktingar och erkännandeprocent.* Hänsyn skulle tas till att särskilda händelser i ett land kunde förändra situationen, men i avsaknad av någon sådan särskild förändring i landet kunde antas, att låga erkännandetal skulle hålla i sig, och att landet därmed tenderade att inte producera flyktingar.
- *Respekten för de mänskliga rättigheterna.* Både i formellt hänseende, dvs vilka skyldigheter som fanns i internationella konventioner och nationell lag, och hur i praktiken dessa skyldigheter uppfylldes.
- *Demokratiska institutioner.* Särskilt viktigt var demokratiska processer, val, politisk pluralism, yttrandefrihet och tillgång till legala medel för skydd och upprättelse.
- *Stabilitet.* Hänsyn skulle tas till om det var troligt att det skulle inträffa dramatiska förändringar i landet inom den närmaste framtiden.

Dokumentet har kritiserats för att syfta till att minska antalet asylsökande, och att det skulle vara "clearly designed to fit a numbers game". En bedömning av huruvida ett land var ett sådant land som avsågs blev bara aktuell om det kom betydande antal sökande därifrån, enligt kritikerna, som menade att bedömningen var ett verktyg för snabba avslag på

¹⁸⁴ Se Lavenex Safe, s 53 f.

¹⁸⁵ Värt att notera är att i ett utkast till dokumentet fanns en vetorätt för UNHCR, men det ändrades således till att information från organet fick en särskild tyngd. Se Boccardi, s 85.

¹⁸⁶ Joly Haven, s 58; Boccardi, s 85. På utkaststadiet användes även begreppet "säkra ursprungsländer", men under arbetets gång ändrades det till länder där det i allmänhet inte förelåg risk för allvarlig förföljelse. Se Lavenex Safe, s 53 f.

asylansökningar.¹⁸⁷ Om ett land ansågs vara säkert kunde således alla ansökningar därifrån förutsättas vara ogrundade, om inte den sökande lyckades bevisa att det i det enskilda fallet var annorlunda.¹⁸⁸ Det har även framförts åsikten att dokumentet skulle stå i direkt motsats till flyktingkonventionen, genom att användandet av säkra ursprungsländer inom asylsystemet skulle innebära ett brott mot diskrimineringsförbudet i artikel 3. Ingen diskriminering mellan asylsökande på grund av deras nationalitet får enligt artikeln ske, och enligt flyktingkonventionens artikel 42 är förbudet absolut, vilket innebär att ingen reservation får göras mot det.¹⁸⁹

6.2.2 EU:s resolution om minimigarantier för asylprocesser

Europeiska unionens råd antog den 20 juni 1995 en resolution om minimigarantier för asylförfaranden. I resolutionen togs en rad generella principer upp, som gällde även för de uppenbart ogrundade asylansökningarna. Det fanns dock undantag. Överklagandeförfarandet fick vara förenklat jämfört med normalprocessen, och medlemsstaterna gavs möjligheten att inte ge överklagandet en suspensiv effekt, när det gällde uppenbart ogrundade ansökningar eller i fall där det fanns ett säkert tredje land. En vag skrivning om att det i alla fall borde finnas en rätt att stanna till dess beslut om inhibition fattats, togs med i resolutionens artikel 17. Ingen verkställighet skulle ske innan ett sådant beslut tagits.¹⁹⁰ Av intresse är även resolutionens artikel 20, som fastslog att det inte finns några de jure eller de facto skäl att bevilja flyktingstatus till en medborgare i en medlemsstat, varför dylika ansökningar kunde hanteras i en snabb och förenklad process. I artikelns andra stycke påpekades dock att staterna var skyldiga att pröva varje asylansökan individuellt, i enlighet med flyktingkonventionen.¹⁹¹

Kritik har riktats mot resolutionen för att medlemsstaterna genom den inte lyckats att upprätthålla en bra nivå på flyktingsskyddet, utan att den bara har fastslagit en minsta gemensamma nämnare, med utgångspunkt i några av de mest restriktiva nationella reglerna.¹⁹² De rättssäkerhetsgarantier som ändå fanns med kunde dessutom inte framtingas, eftersom resolutionen inte var en bindande rättsakt. Vidare har resolutionen ansetts tillåta undantag från rättssäkerhetsgarantierna i situationer där de behövs allra mest. Främst är det avsaknaden av suspensiv effekt på överklaganden och procedurala rättssäkerhetsgarantier för uppenbart ogrundade ansökningar och säkra tredje länder-ärenden som har framhållits.¹⁹³

6.3 Fortsatt intresse inom UNHCR

För att klargöra sin ståndpunkt i förhållande till Londonresolutionerna kom UNHCR samma år med två dokument (position paper). Det ena dokumentet avhandlade uppenbart ogrundade asylansökningar.¹⁹⁴ Det slog fast att stater kunde använda sig av snabbprocesser i hanterandet

¹⁸⁷ Se Guild & Niessen, s 181.

¹⁸⁸ Se Geddes Immigration, s 78.

¹⁸⁹ Se Boccardi, s 85 f.

¹⁹⁰ Huruvida det gäller även för uppenbart ogrundade ansökningar och ärenden där det finns ett säkert tredje land råder delade meningar om. Boeles & Terlouw och Noll menar att dessa är inkluderade, men kommissionen har hävdad den raka motsatsen. Se Boeles & Terlouw, s 486; Noll Negotiating, s 222. Noll menar att det vaga språket och resolutionens legala status innebär att något faktiskt skydd för den asylsökande inte garanteras.

¹⁹¹ Det var Danmark och Storbritannien som insisterade på att i artikeln ha med erinringen om att ansökningarna skulle prövas individuellt. Se Boccardi, s 101. Boeles & Terlouw menar att det är oroväckande att medlemsstaterna litade så fullständigt på att deras myndigheter både vid tidpunkten för resolutionens tecknande och i framtiden skulle fungera korrekt, s 485.

¹⁹² Se Boccardi, s 106; Lavenex Europeanisation, s 118.

¹⁹³ Lavenex Europeanisation, s 118. Se även Boeles & Terlouw, passim; Boccardi, s 101 ff.

¹⁹⁴ UNHCR's Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, 1992.

av uppenbart ogrundade asylansökningar, men att dessa måste inkludera vissa rättssäkerhetsgarantier. Dessa garantier skulle även respekteras i fall som rörde första asylland/säkra tredje länder. UNHCR poängterade att fall då den sökande avsiktligt försökt lura myndigheterna, som har hand om asylansökningarna, kunde innebära att ansökningsen var uppenbart bedräglig (clearly fraudulent). Det innebar dock inte att förekomsten av falska påståenden nödvändigtvis innebar att personen inte hade en välgrundad fruktan för förföljelse. För att en ansökan skulle betecknas som ”uppenbart bedräglig”, krävdes att de falska påståendena var av materiell eller substantiv natur och relevanta för asylbedömningen. Vad gällde falska dokument menade UNHCR, att det inte var själva användandet av dem som presumerade att en ansökan var bedräglig, utan att den sökande insisterade på att dokumenten var äkta. Oftast när asylsökande har tvingats använda sig av falska resedokument, vidhåller de deras äkthet bara fram till dess att de tillåtits komma in i landet och söka asyl, enligt UNHCR.

Vid misstanke om att ansökningsen lämnats in för att skjuta upp en nära förestående utvisning eller avvisning, fick enligt UNHCR ansökningsen endast anses som uppenbart ogrundad om sökanden haft en tillräcklig möjlighet att ansöka om asyl tidigare, och inte kunnat ge någon godtagbar förklaring till dröjsmålet. Det var vidare lämpligt att förfarandet för uppenbart ogrundade asylansökningar användes när den sökande redan fått sina skäl för asyl avvisade i ett annat land, som hade avgjort ärendet i sak. Detta fick dock endast ske om prövningen av skälen skett i enlighet med UNHCR:s standard och förfarandet inkluderat adekvata procedurala garantier. Om så var fallet var ett negativt beslut i en tidigare process en presumtion om att det inte fanns några skäl för asyl, en presumtion som kunde motbevisas.

UNHCR underströk att även om en ansökan inte fallit under flyktingkonventionen så skulle den inte anses vara uppenbart ogrundad, om det var uppenbart att den sökande var i behov av skydd av andra skäl. Trovärdhetsbedömningar inom asylsystemet var vidare mycket komplexa och passade därför bättre i den normala processen, liksom bedömningar om exkludering från flyktingskap och interna flyktalternativ. Däremot menade UNHCR att om nödvändiga garantier för rättssäkerheten fanns, kunde ärenden med säkra ursprungsländer och säkra tredje länder behandlas i snabbprocessen.

Vad gällde de procedurala rättssäkerhetsgarantierna som krävdes i snabbprocessen hänvisades till exekutivkommitténs konklusion nr 30. Rekommendationer fanns även om att alla sökande borde få rådgivning i förväg på ett passande språk, av en organisation, myndighet, UNHCR eller en kombination av dessa, och få hjälp med att lämna in ett skriftligt yttrande. Överklagandet rekommenderades ha suspensiv effekt, och således tillåta sökanden att stanna i landet i väntan på avgörandet. UNHCR borde också ha möjlighet att granska alla ansökningar på alla nivåer i processen.¹⁹⁵

Det andra dokumentet avhandlade säkra ursprungsländer.¹⁹⁶ UNHCR ställde sig kritisk till användandet av principen om säkert ursprungsland som en automatisk spärr för tillträde till asylprocessen. Det skulle strida mot rätten till en individuell prövning av asylansökningar i enlighet med flyktingkonventionen, och det går aldrig att utesluta att en individ har en välgrundad fruktan för förföljelse i något land, oavsett hur bra det landet är på att respektera de mänskliga rättigheterna. Däremot menade UNHCR att det var acceptabelt att principen om

¹⁹⁵ Observera ordvalet, de uppräknade procedurala garantierna borde tillhandahållas, ”should”. Jämför t ex med ett annat krav i dokumentet, att alla ansökningar skulle behandlas lika, oavsett om de lämnats in på territoriet eller vid gränsen. Här användes det starkare verbet ”must”.

¹⁹⁶ UNHCR Position Relating to the Resolution on Safe Countries of Origin (London, 30 November - 1 December 1992).

säkra ursprungsländer användes för att sortera in fall i snabbprocessen eller som ett verktyg i bevisföringen, till exempel genom att ställa upp en presumtion, möjlig för den sökande att motbevisa. UNHCR underströk, att endast verifierbara aktuella bedömningar av faktiska situationer fick ligga till grund för klassificeringen av ett land som ett säkert ursprungsland, samt att det var viktigt att nödvändiga rättssäkerhetsgarantier fanns i förfarandet.

I två konklusioner, år 1993 respektive 1998, noterade exekutivkommittén åter problemet med många asylsökande som inte hade giltiga asylskäl och missbruket av de nationella asylsystemen. Det hade negativ påverkan på institutet asyl och riskerade effektiviteten i den nationella asylprocessen, samt förhindrade snabbt och effektivt skydd för genuina flyktingar. Länderna uppmanades att tillförsäkra att nationell lag och administrativ praxis var kompatibla med principerna och standarderna i asylrätten och internationell lag. Kommittén underströk vidare att det var av största vikt att göra en korrekt och noggrann åtskillnad mellan de som var flyktingar och de som inte var i behov av internationellt skydd.¹⁹⁷ Liknande formuleringar gjordes i en konklusion 2002.¹⁹⁸

I ett dokument från 1999 konstaterade exekutivkommittén att sedan konklusion nr 30 hade principen om uppenbart ogrundade asylansökningar, genom vissa staters praxis, gradvis utvidgats utanför den ursprungliga betydelsen. Bedömningar om exklusion från flyktingstatus och inre flyktalternativ hade mer och mer börjat göras i snabbprocesser, istället för i normalprocesser, där de enligt UNHCR hör hemma. Asylsökandes avsaknad av dokument hade också bedömts utgöra missbruk av asylrätten. Kommittén diskuterade även kring en växande förvirring i vissa stater mellan ”tillståndsprocesser” (admissibility procedures) och snabbprocesser. Dessa två typer av processer måste tydligt skiljas från varandra. Tillståndsprocessen syftar till att bedöma om ansökningen skall få en materiell prövning i landet, medan snabbprocessen är till för att materiellt bedöma asylansökningar, men på ett snabbare och förenklat sätt. Bedömningar om en ansökans missbrukande syfte eller uppenbart ogrundade karaktär skall inte fattas i en tillståndsprocess. Oro uttrycktes även över att länder hindrade tillträde till asylprocessen baserat på principen om säkert ursprungsland.¹⁹⁹

Uppenbart ogrundade asylansökningar har även diskuterats inom ramen för UNHCR:s Global Consultations, företrädesvis i ett dokument från 2001.²⁰⁰ Inledningsvis diskuterades ”tillståndsförfaranden”, där det avgjordes om en asylansökan skulle avgöras i sak i det land där ansökningen lämnats in, eller om det var någon annan stat som var ansvarig för den. UNHCR delade upp dessa tillståndsfall i två grupper, och menade att det var viktigt att hålla på den distinktionen. Den första gruppen kallade de fall där det fanns ett första asylland, i meningen att den asylsökande redan åtnjutit effektivt skydd i ett annat land. Viktigt i sådana fall var att se till om det erhållna skyddet var tillräckligt. Den andra gruppen var asylansökningar som ett tredje land var ansvarigt för att bedöma, och den sökande där var skyddad från refoulement och kunde söka och erhålla asyl i enlighet med internationell standard. UNHCR påpekade att den sökande måste ha möjlighet att vända presumtionen om att det tredje landet var säkert. De länder som hade en lista över säkra länder skulle tillämpa den flexibelt och med utrymme för bedömning i det enskilda fallet. Det tredje landet måste bedömas ta emot den sökande, erbjuda tillgång till en rättvis asylprocess, och om han eller hon blir erkänd som flykting, erhålla skydd där. Det var också viktigt att det mottagande landet fick information om att den asylsökande inte fått sina asylskäl prövade i sak i

¹⁹⁷ Conclusion No. 71 (XLIV); Conclusion No. 85 (XLIX).

¹⁹⁸ Conclusion No. 93 (LIII).

¹⁹⁹ UNHCR 1999.

²⁰⁰ Global Consultations on International Protection EC/GC/01/12.

sändarlandet. UNHCR påpekade även att det fanns fall där det var bättre att avgöra asylansökningen i sak, trots att det fanns ett säkert tredje land. Så kunde vara fallet om det fanns familjemedlemmar i den staten, eller om den sökande endast stannat i den tredje staten i transit, och syftet hela tiden varit att åka vidare.

Det påpekades vidare att många länder infört snabbprocesser eller särskilda processer för uppenbart ogrundade ansökningar eller ansökningar som utgjorde missbruk av asylrätten. Det som komplicerade detta, enligt UNHCR, var att en del länder gör den bedömningen i "tillståndsförfarandet", trots att ett sådant, till skillnad från en snabbprocess, inte prövar asylskälen i sak. Att ha snabbprocess för uppenbart ogrundade asylansökningar var enligt UNHCR godtagbart i länder med många asylsökande. Det krävde dock att de uppenbart ogrundade ansökningarna kunde definieras och begränsas, och att det fanns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Organisationens erfarenhet var, att för länder som har relativt få ansökningar var det mer effektiva alternativet att fokusera på en skyndsam process med god kvalitet för alla ansökningar. Det kunde både vara mer ekonomiskt och ge ett mindre fragmenterat intryck. Nyckeln till ett trovärdigt asylsystem, som skyddar flyktingar och inte lockar till sig personer utan asylskäl, var enligt UNHCR god kvalitet på beslutsfattandet, snabbhet och att de som faktiskt inte behöver skydd skickas tillbaka. När det gällde asylsökande som uppenbarligen inte behöver internationellt skydd, eller sökande som har försökt vilseleda myndigheten, var det enligt UNHCR godtagbart med snabbprocesser. I dessa reses en presumtion om att ansökningen är ogrundad, och i snabbprocessen testas denna presumtion. Det är därför nödvändigt med en individuell bedömning av skälen för flykten. Om det inom snabbprocessen uppkommer mer omfattande frågor kring asylskälen bör ärendet slussas över till den normala processen.

Vidare diskuterades det problem som fanns när det gällde att bedöma vilka ansökningar som var uppenbart ogrundade. Vissa asylsökande har inte kompetensen att utan hjälp berätta på ett klart och tydligt sätt varför de lämnat sitt hemland. Det kan vara särskilt svårt när rädsla och misstro är inblandat. Andra faktorer, som t ex tolkarnas skicklighet, kan också spela roll. Det var också problematiskt att vissa länder lät trovärdighet ha en roll i bedömningen om huruvida en ansökan är uppenbart ogrundad. UNHCR anförde vidare, att om snabbprocessen användes för asylsökande, som sökt asyl flera gånger inom en jurisdiktion, var det viktigt att konstatera att det inte hade inträffat några betydande förändringar med avseende på asylskälen för att ansökan skulle bedömas vara uppenbart ogrundad. Avsaknad av resehandlingar och andra viktiga dokument eller användandet av falska handlingar var inte tillräckligt för att en ansökan skulle bedömas vara uppenbart ogrundad eller bedräglig. Det var viktigt att kunna skilja på dem som förstör sina dokument för att de måste för att kunna fly, och de som gör det för att det skall bli svårare att behandla deras fall. Det senare fallet kunde innebära att ärendet skulle behandlas inom ramen för en snabbprocess. UNHCR underströk vidare vikten av rättssäkerhetsgarantier. Utöver de som skulle finnas i alla asylärenden pekades på de som tagits upp i konklusion nr 30. Det underströks även att särskilt sårbara grupper av asylsökande krävde förståelse, uppmärksamhet och känslighet. Detta var särskilt viktigt i en snabbprocess. Positivt var, enligt UNHCR, att fler stater numera bedömde att frågor om internt flyktalternativ och exkludering från flyktingstatus var för komplexa för att bedömas i "tillståndsförfarandet" eller i snabbprocesser.

I dokumentet berördes även principen om säkra ursprungsländer. UNHCR menade att länderna inte endast skall se till vilka konventioner som är tillträdna eller hur den nationella lagstiftningen ser ut, utan också den faktiska respekten för mänskliga rättigheter, om landet producerar flyktingar och följer internationella instrument. Även tillgången till internationella

och nationella organ som undersöker hur de mänskliga rättigheterna respekteras skall beaktas. Arbetet med att ta bort eller lägga till länder på listan måste vara transparent och ta hänsyn till förändringar i hemlandet. Listan fick inte användas på ett rigitt sätt. UNHCR menade att det bästa var att använda den normala asylprocessen, där den sökande tilläts vända på presumtionen om att landet var säkert. Det erinrades även om att flyktingkonventionen inte tillåter att någon nekas flyktingstatus på grund av nationalitet eller etnicitet. För att inte bryta mot konventionens diskrimineringsförbud var det viktigt att den sökande fick tillträde till processen, och där en effektiv möjlighet att vända presumtionen i sitt fall.

Vad gällde överklaganden konstaterades att en del länder prioriterade vissa ärenden, avgjorde med färre medlemmar i panelen, kortade överklagandetiden eller lät överklagandet för vissa typer av fall endast gälla en del av fallet. I vissa länder fanns ingen rätt till överklagande när det gällde säkra tredje länder, eller så hade överklagandet inte någon suspensiv effekt. UNHCR underströk att det var viktigt att det var olika, från varandra fristående, myndigheter som avgjorde i första och andra instans. Juridiskt biträde, tolk och information om processen var också viktigt. Muntlig intervju på överklagandenivån var inte helt nödvändigt, om det var en uppenbart ogrundad ansökan och en fullständig intervju redan hållits. Suspensiv effekt för alla överklaganden rekommenderades också.

6.4 EG-rättslig reglering

6.4.1 Spanska protokollet

Spanien tog i början av 1990-talet initiativ till en diskussion kring hur asylansökningar från EU:s medlemsstater skulle hanteras inom EU, och menade att medlemsstaterna skulle betraktas som säkra ursprungsländer. Det hela hade blivit aktuellt i och med att några spanska medborgare, som misstänktes för grova brott i Spanien, hade sökt och nekats asyl i Belgien. Syftet var enligt den spanska delegationen att begränsa vad de kallade missbruket av asylinstrumentet.²⁰¹ Frågan behandlades vid Europeiska rådets möte den 13 och 14 december 1996. Rådet gav regeringskonferensen i uppdrag att, med beaktande av internationella konventioner, utarbeta ett förslag om hur asylansökningar från unionsmedborgare skulle behandlas. Det bör påpekas att det redan i 1995 års resolution om minimigarantier för asylprocessen stod, att det inte fanns några de facto eller de jure skäl att bevilja asyl åt en asylsökande som var medborgare i en annan medlemsstat. Dokumentet som arbetades fram har på grund av dess initiativtagare kallats det spanska protokollet.²⁰²

Huvudregeln enligt protokollet är att asylansökningar från EU-medborgare inte får beaktas eller ges tillträde till asylprocessen. I protokollets enda artikel anges de situationer, som alla är exceptionella, när en sådan asylansökan ändå får prövas. Det gäller om en medlemsstat allvarligt åsidosätter sina skyldigheter gällande de mänskliga rättigheterna (punkt a-c), eller om en medlemsstat ensidigt beslutar att pröva ansökan (punkt d). I sådana fall skall rådet omedelbart underrättas, och ansökan skall behandlas som att den är uppenbart ogrundad. Protokollet är bindande för alla medlemsstater. Belgien avgav dock en ensidig förklaring om att staten kommer att pröva alla asylansökningar från unionsmedborgare individuellt, alltså i

²⁰¹ Mer specifikt fanns en önskan om att undvika att asylprocesser används av presumerade terrorister från den baskiska separatist rörelsen ETA för att försena överförandet av dem från andra EU-stater till Spanien. Det bör dock påpekas att redan under sent 1970-tal och tidigt 1980-tal hade frågan aktualiserats när ett antal "terrorister" från röda brigaderna i Italien fått tillfälligt skydd i Frankrike. Se Boccardi, s 140 f not 66.

²⁰² Spanien ville att frågan skulle regleras i en egen klausul i Amsterdamfördraget, men övertalades till att acceptera ett separat protokoll. Se Boccardi, s 141.

enlighet med protokollets punkt d. Varken Sverige eller de andra medlemsländerna har anslutit sig till förklaringen, men flera länder har gjort uttalanden i samma riktning.²⁰³

Den praktiska relevansen av presumtionen om att en ansökan skall behandlas som uppenbart ogrundad är inte klar, eftersom reglerna om uppenbart ogrundade ansökningar skiljer sig åt mellan medlemsländerna. Presumtionen skall dock inte påverka medlemsstaternas befogenhet att fatta beslut, enligt punkt d. Det klargörs i en gemensam förklaring att protokollet inte heller inskränker medlemsstaternas rätt att vidta de organisatoriska åtgärder som de anser nödvändiga för att uppfylla sina förpliktelser enligt flyktingkonventionen.²⁰⁴ I en annan gemensam förklaring sades, att ytterligare åtgärder för att minska missbruket av asylförfarandet och påskynda behandlingen av asylansökningar borde vidtas.²⁰⁵

Behovet av protokollet har ifrågasatts. För det första hade vid tidpunkten för protokollets tillkomst mycket få unionsmedborgare sökt asyl i ett EU-land. Att det skulle handla om ett försök att lösa ett flyktingproblem är därför inte troligt.²⁰⁶ Dessutom exkluderar redan de internationella instrumenten för flyktingsskydd terrorister, varför protokollet inte heller skulle behövas ur den aspekten.²⁰⁷ I svenska förarbeten uttalades under beredningen av frågan, att protokollet skulle kunna innebära en smärre förändring när det gällde tolkningen av relevanta svenska bestämmelser, men det påpekades också att asylsökande från medlemsländerna var ytterst få. I ingressen till protokollet står att flyktingkonventionen och dess syfte har beaktats, och det underströks också att protokollet inte på något sätt inskränkte medlemsstaternas skyldigheter enligt flyktingkonventionen, och att varje asylansökan även i fortsättningen skulle prövas individuellt. Den förändring i svensk lagstiftning som krävdes var att underrättelseskyldigheten stadgades, vilken bedömdes kunna göras i förordningsform.²⁰⁸ Det har dock ansetts att protokollet enligt sin lydelse är mindre väl förenligt med förpliktelserna enligt flyktingkonventionen och de svenska bestämmelserna.²⁰⁹ Den åsikten delade flera remissinstanser. En del ansåg att Sverige borde ha anslutit sig till Belgiens förklaring, och Amnesty International tyckte att Sverige skulle verka för att upphäva protokollet.²¹⁰ Enligt UNHCR hade EU i och med protokollet blivit ett farligt föredöme för resten av världen, och kunde följas av länder med mindre respekt för de mänskliga rättigheterna.²¹¹

Protokollet har ansetts innebära diskriminering av asylsökande på grund av nationalitet, vilket inte är tillåtet enligt flyktingkonventionens artikel 3.²¹² Det har även hävdats att protokollet

²⁰³ Se prop 1997/98:58, s 65; Landgren, s 16.

²⁰⁴ Se prop 1997/98:58, s 64 f.

²⁰⁵ A a, s 65. Det som avsågs var införandet av snabbprocesser. I förarbeten påpekades att Sverige, men inte alla andra medlemsstater, redan hade ett sådant förförande.

²⁰⁶ Se Landgren, s 21; Noll Negotiating, s 232.

²⁰⁷ Istället för förändring av dessa instrument har en korrekt tillämpning av dem efterfrågats i doktrin. Se t ex Landgren, s 9; Bank, s 27.

²⁰⁸ Prop 1997/98:58, s 65. Underrättelseskyldigheten finns reglerad i UtIF 7 kap 16 §: ”Om en utlänning som är medborgare i ett annat EU-land ansöker om uppehållstillstånd i Sverige och anför asylskäl skall Migrationsverket omedelbart underrätta regeringskansliet som i sin tur skall underrätta Europeiska Unionens råd.”

²⁰⁹ Se Kommentar 2006, s 65.

²¹⁰ Se prop 1997/98:58, s 60.

²¹¹ Avseende diskussionen kring EU:s roll som farligt föredöme, se Landgren, s 12 f. Bl a motsatte sig den spanska delegationen denna syn: “The European Union is at present a group with a state of development qualitatively superior to that of other groupings of States that exists in other parts of the world. It’s institutions, in particular its Court of Justice, provide to citizens guarantees that are not matched elsewhere.” Se även Noll Negotiating, s 232.

²¹² Bank, s 26 f.

innebär en de facto geografisk begränsning av flyktingkonventionen. Konsekvensen skulle då vara att potentiella flyktingar från EU:s medlemsstater har berövats sin grundläggande mänskliga rättighet att söka och erhålla asyl, i enlighet med artikel 14 i den allmänna deklARATIONEN om mänskliga rättigheter.²¹³ Av intresse är också att det i protokollets preambel inte finns en standardhänvisning till flyktingkonventionen och 1967 års tilläggsprotokoll, utan det står att protokollet respekterar ”the finality and the objectives of the Geneva Convention”. Tilläggsprotokollet, som innebär att flyktingkonventionen skall gälla utan geografisk begränsning, nämns inte.²¹⁴

6.4.2 Asylprocedurdirektivet

6.4.2.1 Direktivsbestämmelser

I mars 1999 presenterade kommissionen ett arbetsdokument, med intentionen att förbereda ett förslag till ett bindande juridiskt instrument innehållande en viss nivå av harmonisering av asylprocedurer i EU.²¹⁵ I dokumentet fanns en lista på frågor som var öppna för diskussion. Bland frågorna fanns implementering av principen om säkra tredje länder, hur konceptet uppenbart ogrundade asylansökningar skulle begränsas, hur överklagandesystemen kunde förenklas och hur upprepade ansökningar skulle hanteras. Kommissionen hade invändningar mot att benämna ansökningar som uppenbart ogrundade medan de fortfarande befann sig i asylprocessen, och bedömningen om de var välgrundade således ännu inte var klar. Trovärdighet och exklusion från flyktingskap hörde inte hemma bland de uppenbart ogrundade fallen, däremot hade kommissionen inga invändningar mot det interna flyktalternativets plats i snabbprocessen. En klar åtskillnad mellan de ansökningar som bedömdes vara uppenbart ogrundade baserat på förekomsten av ett säkert tredje land och de som av andra anledningar bedömdes som uppenbart ogrundade måste göras. I det senare fallet prövades ansökningen i sak. Kommissionen föreslog vidare att konceptet om säkra ursprungsländer skulle avskaffas. Dokumentet föranledde mycket diskussion, och det var särskilt det sistnämnda, och försöken att begränsa användandet av särskilda förfaranden för uppenbart ogrundade asylansökningar, som mötte motstånd.²¹⁶

På hösten 2000 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv på området.²¹⁷ Två år senare lades ett justerat förslag fram.²¹⁸ Amnesty International, European Council on Refugees and Exiles (ECRE) och Human Rights Watch uppmanade i ett öppet brev EU att inte anta direktivet överhuvudtaget, eftersom de menade att användandet av säkra ursprungsländer, säkra tredje länder och frånvaron av en rätt för alla asylsökande att stanna i landet fram till att överklagandet prövats, stred mot medlemsländernas internationella förpliktelser.²¹⁹ Europeiska unionens råd antog asylprocedurdirektivet i december 2005. Att direktivet består av miniminormer framgår av artikel 5, som innebär att medlemsstaterna får införa eller bibehålla förmånligare normer än de som finns i direktivet, förutsatt att de är förenliga med direktivet.

²¹³ Lavenex Europeanisation, s 134.

²¹⁴ Se Boccardi, s 142. För en utvärdering av spanska protokollets ställning gentemot andra mr-instrument, se Noll Negotiating, s 536 ff. Värt att notera är även att EU-medborgare inte omfattas av Dublinförordningen.

²¹⁵ European Commission, Towards Common Standards on Asylum Procedure, 3 March 1999, SEC(1999).

²¹⁶ Boccardi, s 184 ff; Noll Negotiating, s 228 ff.

²¹⁷ För genomgång av förslaget, se Boccardi, s 185 ff.

²¹⁸ Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status 2000/0238 (CNS).

²¹⁹ <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGIOR300112004?open&of=ENG-369>, tillgänglig 061130.

I direktivets andra kapitel finns rättssäkerhetsgarantier som enligt huvudregeln skall tillhandahållas i första instans. Artikel 7 garanterar att en asylsökande skall ha rätt att stanna kvar i medlemsstaten där han eller hon sökt asyl, till dess beslut i första instans fattats. Gällande suspensiv effekt på överklaganden finns endast en skrivning i artikel 39.3 a, som säger att medlemsstaterna vid behov skall fastställa föreskrifter i enlighet med sina internationella förpliktelser avseende frågan huruvida överklagande skall innebära att sökanden får stanna i landet i väntan på beslutet. Att rätten att stanna i landet således endast gäller beslut i första instans har kritiserats, bl a av UNHCR. Europaparlamentet föreslog att den sökande skulle få stanna kvar tills ett slutligt beslut fattats och det inte längre finns möjlighet till överklagan, om det inte har slagits fast att ansökan är uppenbart ogrundad eller klart bedräglig.²²⁰ Att en asylansökan skall prövas individuellt, objektivt och opartiskt finns föreskrivet i direktivets artikel 8.

En asylsökande har rätt till en personlig intervju innan beslut fattas, enligt artikel 12. En rad undantag finns dock i artikelns andra punkt. De gäller om myndigheten kan fatta ett positivt beslut på den bevisning som finns tillgänglig, eller om myndigheten redan har haft möte med den sökande för att hjälpa honom eller henne att fylla i sin ansökan. Myndigheten får även underlåta att hålla en personlig intervju om den på grundval av en fullständig prövning av den information som sökanden har lämnat, anser att ansökan är ogrundad och de omständigheter som räknas upp i artikel 23.4 a, c, g, h eller j föreligger.²²¹ De omständigheter som avses är *att* den sökande endast åberopat uppgifter som saknar eller har mycket liten betydelse för prövningen av rätten till flyktingstatus, *att* sökanden kommer från ett säkert ursprungsland, *att* sökanden har lämnat inkonsekventa, motsägelsefulla, osannolika eller otillräckliga uppgifter som gör att påståendet om förföljelse uppenbart är föga övertygande, *att* sökanden har lämnat in efterföljande ansökan som inte innehåller några nya relevanta uppgifter eller *att* sökanden har lämnat in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående avlägsnandebeslut. Ännu ett undantag till rätten till personlig intervju är om det skulle möta praktiska hinder.²²²

Rätten till rättsligt bistånd och biträde finns i artikel 15. Den asylsökande har dels rätt att på egen bekostnad få rättsligt bistånd i första instans, dels att kostnadsfritt i vissa fall få rättsligt bistånd efter ett avslagsbeslut i första instans. Huvudregeln är att det senare skall erbjudas en sökande som begär det. Medlemsstaterna kan dock välja att erbjuda detta enbart för förfaranden vid en domstol i enlighet med överklaganderegler i direktivet, och inte till ytterligare överklagande eller omprövning som föreskrivs i nationell lagstiftning. Medlemsstaterna får vidare begränsa rätten till att gälla personer som saknar tillräckliga tillgångar, samt villkora den för fall där det är sannolikt att överklagandet eller omprövningen godkänns.

I artikel 23 finns en uppräknning av de ärenden som får prioriteras eller skyndas på. Det gäller ansökningar som förväntas vara välgrundade och för sökande med särskilda behov, samt de i artikel 23.4 nämnda:

”a) sökanden vid inlämnandet av ansökan och framläggandet av de faktiska omständigheterna endast tagit med uppgifter som saknar betydelse eller som har en mycket liten betydelse för prövningen av sökandens rätt till flyktingstatus

²²⁰ SOU 2006:61, s 70 f. Asylförfarandeutredningen uttalade att det svenska systemet står i överensstämmelse med UNHCR:s och Europaparlamentets invändningar, varför kritiken från dem inte föranledde några författningsändringar i svensk lagstiftning.

²²¹ I artikel 12 används ordet ”och” vid uppräknningen av omständigheterna som skall föreligga för att undantaget från rätten till personlig intervju skall gälla, men det måste läsas som ”eller”, se SOU 2006:61, s 88.

²²² Vilka omständigheter som kan utgöra praktiska hinder är något oklart, för diskussion se SOU 2006:61, s 89.

- b) det klart framgår att sökanden inte har rätt att betraktas som flykting eller rätt till flyktingstatus*
- c) asylansökan anses ogrundad*
- i) eftersom sökanden kommer från ett säkert ursprungsland enligt artiklarna 29, 30 och 31, eller*
 - ii) eftersom landet som inte är en medlemsstat betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 28.1*
- d) sökanden har vilselett myndigheterna genom att lämna oriktiga uppgifter eller falska handlingar eller genom att undanhålla relevanta uppgifter eller handlingar som rör hans eller hennes identitet och/eller medborgarskap och som kunde ha påverkat beslutet i negativ riktning*
- e) sökanden har lämnat in en annan asylansökan och lämnat andra personuppgifter*
- f) sökanden inte har lagt fram några uppgifter som med en rimlig grad av säkerhet styrker hans eller hennes identitet eller medborgarskap, eller det är troligt att han eller hon i ond tro har förstört eller gjort sig av med en identitets- eller resehandling som skulle ha bidragit till att fastställa hans eller hennes identitet eller medborgarskap*
- g) sökanden har lämnat inkonsekventa, motsägelsefulla, osannolika eller otillräckliga uppgifter som gör att hans eller hennes påstående om att ha varit utsatt för förföljelse enligt direktiv 2004/83/EG uppenbart är föga övertygande*
- h) sökanden har lämnat in en efterföljande ansökan som inte innehåller några nya uppgifter som är relevanta för hans eller hennes särskilda omständigheter eller för situationen i hans eller hennes ursprungsland*
- i) sökanden utan godtagbara skäl har underlåtit att lämna in sin ansökan tidigare, trots att tillfälle funnits*
- j) sökanden lämnar in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avvisas eller utvisas*
- k) sökanden utan goda skäl har åsidosatt de skyldigheter som anges i artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 2004/83/EG, eller i artikel 11.2 a och b samt artikel 20.1 i detta direktiv*
- l) sökanden olagligen reste in på medlemsstatens territorium eller olagligen förlängde sin vistelse och, utan goda skäl, varken har anmält sig till myndigheterna eller lämnat in en asylansökan så snart som möjligt med tanke på omständigheterna kring inresan*
- m) sökanden utgör en fara för den inre säkerheten och den allmänna ordningen i den aktuella medlemsstaten eller har med tvång utvisats som ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten och allmänna ordningen enligt nationell lag, eller*
- n) sökanden vägrar att fullgöra sin skyldighet att lämna fingeravtryck enligt relevant gemenskapslagstiftning och/eller nationell lagstiftning*
- o) ansökan har lämnats in av en ogift underårig som omfattas av artikel 6.4 c efter det att ansökan från föräldrarna eller föräldern med ansvar för den underåriga har avslagits och inga relevanta nya fakta har åberopats när det gäller hans eller hennes särskilda omständigheter eller situationen i ursprungslandet.”*

I de fall som anges i artikel 23.4 b och beträffande ogrundade asylansökningar där någon av de omständigheter som uppräknas i 23.4 a och 23.4 c-o är tillämplig, får medlemsstaterna

anse att en asylansökan är uppenbart ogrundad, om den definieras på det sättet i nationell lagstiftning. Det framgår av artikel 28.2.

Artikel 24 räknar upp de fall då undantag får göras från rättssäkerhetsgarantierna i andra kapitlet. Det gäller förfaranden för efterföljande ansökningar (artikel 32-34), gränsförfaranden (artikel 35) och förfaranden där sökanden olagligt rest in i landet från ett sk europeiskt säkert tredje land (artikel 36). Om undantag görs för dessa krävs dock att de alternativa regler som anges i respektive artiklar beaktas.

Artikel 25 föreskriver de fall då en medlemsstat får neka att pröva en asylansökan. Det gäller exempelvis när det finns ett första asylland. Artikel 26 definierar ett första asylland, som ett land där den asylsökande har erkänts som flykting och fortfarande kan erhålla detta skydd, eller där han eller hon åtnjuter annat tillräckligt skydd, förutsatt att han eller hon åter kommer att släppas in i landet. En medlemsstat får även neka att pröva en asylansökan om det finns ett säkert tredje land. Artikel 27 innehåller föreskrifter för användandet av principen om säkra tredje länder. Medlemsstaterna får tillämpa principen endast om de behöriga myndigheterna är övertygade om att en asylsökande kommer att behandlas i enlighet med vissa principer i det berörda tredje landet. Den asylsökandes liv och frihet får inte vara hotat på grund av ras, religion, medborgarskap, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk övertygelse, principen om "non-refoulement" skall iakttas i enlighet med flyktingkonventionen, tredje landet måste iaktta förbudet mot varje återsändande som innebär åsidosättande av förbudet mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling i enlighet med folkrätten och asylsökande skall ha möjlighet att ansöka om flyktingstatus och, om de befins vara flyktingar, erhålla skydd i enlighet med flyktingkonventionen. Vidare skall begreppet säkert tredje land tillämpas i enlighet med de bestämmelser som finns i den nationella lagstiftningen. Det inkluderar bestämmelser enligt vilka den asylsökande måste ha en anknytning till det berörda tredje landet som gör att det skulle vara rimligt för denne att resa till det landet, bestämmelser om vilka metoder de behöriga myndigheterna skall använda för att säkerställa att begreppet säkert tredje land kan tillämpas på ett enskilt land eller en enskild sökande och bestämmelser i enlighet med internationell rätt som gör det möjligt att genom en enskild prövning fastställa huruvida det berörda tredje landet är säkert för en enskild sökande. De skall minst göra det möjligt för sökanden att överklaga tillämpningen av begreppet säkert tredje land med anledning av att han eller hon skulle utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Slutligen framgår av artikel 27 att om ett beslut fattas endast på grundval av principen om säkert tredje land skall medlemsstaterna informera sökanden om detta, och förse honom eller henne med en handling på tredjelandets språk, där myndigheterna i det landet underrättas om att ansökan inte har prövats i sak. Om tredje landet inte ger den asylsökande tillstånd att resa in på dess territorium, skall medlemsstaten se till att asylansökan prövas i enlighet med de grundläggande principer och garantier som beskrivs i direktivet. Medlemsstaterna skall regelbundet underrätta kommissionen om tredjeländer på vilka detta begrepp tillämpas enligt bestämmelserna i denna artikel.

Enligt artikel 30 får medlemsstaterna införa och behålla lagstiftning som gör det möjligt att nationellt fastställa säkra ursprungsländer. Rådet skall på förslag av kommissionen, och efter att ha hört Europaparlamentet, anta en gemensam minimiförteckning över tredje länder som

av medlemsländerna skall betraktas som säkra ursprungsländer, artikel 29.²²³ Hur bedömningen av ursprungsländerna skall göras framgår av direktivets bilaga II.

”Ett land skall betraktas som ett säkert ursprungsland om det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det allmänt och genomgående inte förekommer någon förföljelse enligt artikel 9 i direktiv 2004/83/EG, samt ingen tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inget hot på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.”

Vid bedömningen skall bland annat beaktas i vilken utsträckning skydd mot förföljelse eller misshandel ges. Av intresse är landets lagstiftning och på vilket sätt den tillämpas, hur landet iakttar de rättigheter och friheter som är fastställda i Europakonventionen och/eller den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och/eller FN:s konventionen mot tortyr, hur landet iakttar principen om non-refoulement och om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter. Av direktivets preambel framgår att i egenskap av kandidatländer betraktas Rumänien och Bulgarien som säkra ursprungsländer fram till att de blir medlemmar i unionen.²²⁴ Vad gäller Dublinärenden så behöver inte medlemsstaterna pröva dessa asylsökandes flyktingstatus, men asylprocedurdirektivets rättssäkerhetsgarantier gäller i tillämpliga delar även för dessa ärenden.

6.4.2.2 Kritik

Kritiker har menat att direktivet inneburit att det som skall vara ett undantag, dvs snabbprocessen, har blivit normen. Minimigarantier och standarder för beslutsfattande finns i direktivet, men de gäller inte för en rad fall som behandlas inom snabbprocessen. Om de flesta asylsökande åkt genom något annat land innan ankomst till det land som de lämnat in ansöknings i, så är det majoriteten som hamnar inom snabbprocessen.²²⁵ Amnesty International riktade hård kritik mot direktivet på förslagsnivå. Organisationen menade att användandet av begrepp som uppenbart ogrundade ansökningar, säkert tredje land, säkert ursprungsland och påskyndat förfarande var problematiskt. Det var oroande att kommissionen lät medlemsstaterna själva avgöra om de skall använda dessa begrepp. Även det faktum att det är upp till medlemsstaten om ett överklagande skall ha suspensiv effekt kritiserades. I undantagsfall ansåg Amnesty att ett särskilt handläggande av en asylansökan kunde vara befogat. En ansökan skulle dock endast bedömas vara uppenbart ogrundad om den var klart bedräglig eller inte på något sätt relaterad till de kriterier som krävs för flyktingsstatus.²²⁶

²²³ Asylförfarandeutredningen har bedömt att artiklarna 28.2-31 är kompletterande till de fakultativa reglerna i artikel 23.4. Den lista som upprättas enligt artikel 29 torde därför endast behöva införas i de medlemsstater som tillämpar artikel 23.4 c. Sverige gör inte det. Se SOU 2006:61, s 122 f.

²²⁴ Märk att länderna blev medlemmar i EU 2007-01-01.

²²⁵ Boccardi, s 184 ff.

²²⁶ Amnesty Internationals kommentarer till Europeiska kommissionens förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingsstatus (översättning januari 2001). <http://www2.amnesty.se/wwwflykt.nsf/ef4fa92ec01407d0c12569510023ddc6/76ad0dc3f9f16548c1256a19003a4b12?OpenDocument>, tillgänglig 2007-01-16.

Även ECRE var kritisk till flera punkter i förslaget.²²⁷ En av organisationens huvudsakliga invändningar rörde just uppenbart ogrundade asylansökningar. ECRE resonerade att varje aspekt av processen var kvalitativt sett sämre i en snabbprocess. Organisationen ställde sig mot användandet av snabbprocesser som kompromissar med nödvändiga legala och procedurala rättssäkerhetsgarantier för skyddet av flyktingar, och menade att alla asylsökande skall ha samma grundläggande procedurala rättigheter under asylförfarandet. Först och främst var ECRE kritisk till att det inte fanns rätt till överklagande med suspensiv effekt, vilket riskerade att bryta mot artikel 33 i flyktingkonventionen, artikel 3 och 13 i Europa-konventionen och artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr. Det står dessutom i strid mot UNHCR:s konklusion nr 8. Att endast ha rätt att överklaga ett beslut från sitt hemland kan för en flykting vara likställt med en dödsdom, menade ECRE. Oavsett om beslutet fattats med beaktande av asylskälen eller om det tagits i ett ”tillståndsförfarande”, bör den asylsökande ha rätt att stanna kvar på territoriet under överklagandeförfarandet. Mot bakgrund av avsaknaden av suspensiv effekt för överklagandet var ECRE också kritisk till att rätten till juridiskt ombud endast fanns i överklagandeförfarandet. ECRE menade att alla asylsökande, under alla asylprocessens nivåer, skulle ha rätt till juridisk hjälp, utan kostnad om den sökande inte kunde betala för det. Organisationen uttalade att det skulle öka kvaliteten på utredning och beslutsfattande i första instans och klargöra om det fanns grund för överklagan. Det skulle i sin tur avlasta hela asylsystemet, tidsmässigt och ekonomiskt.

ECRE ställde sig kritisk till att en bedömning av en asylansökan som uppenbart ogrundad kan tas i början av en process, eftersom det enda syftet med en asylprocess är att undersöka om den sökande är i behov av skydd eller inte. Bedömningen bör istället vara ett resultat av processen. ECRE var också bekymrad över att definitionen ”uppenbart ogrundad” inte var relaterad till de skäl som anförs i asylansökningen. Organisationen menade att en ansökan endast kunde vara uppenbart ogrundad om den inte var relaterad till kriterierna för beviljande av asyl i flyktingkonventionen. Att någon använt falska dokument, förstört sina dokument eller kommer från ett säkert ursprungsland innebär inte att den personen inte är en flykting. Bedömningen att ett land är ett säkert ursprungsland är inte relaterat till en individuell bedömning, och hör därför inte hemma i ett system som är baserat på individuella rättigheter, enligt ECRE. Att ett land visar respekt för internationell lag gällande mänskliga rättigheter innebär inte, att det inte kan förfölja en viss individ eller grupp. Användandet av säkra ursprungsländer kunde dessutom innebära en otillåten geografisk begränsning av flyktingkonventionen.

Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor riktade också kritik mot många delar av direktivförslaget, särskilt gällande reglerna för påskyndade förfaranden. Bl a ansåg de att Rumänien och Bulgarien inte var redo att betraktas som säkra ursprungsländer. Principen om non-refoulements viktiga roll underströks också.²²⁸

²²⁷ Summary Comments from ECRE on the proposal on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, 18 april 2001. <http://www.ecre.org/files/minstands.shtml>, tillgänglig 2007-01-27.

²²⁸ Betänkande A6-0222/2005, slutlig version, 29 juni 2005.

7. INTERNATIONELL JÄMFÖRELSE

7.1 Inledning

Snabbprocesser eller förenklade förfaranden används på olika sätt i världen, och för olika typer av asylansökningar. Det vanligaste är att asylansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade förs in i en snabbprocess, men det finns även länder som avgör uppenbart grundade ansökningar i en dylik process. I Australien gäller det t ex sökande som utsatts för tortyr.²²⁹ 1993 kom Invandrar- och flyktingkommittén med en rapport som jämförde en rad länders politik på invandringsområdet. Kommittén konstaterade att i stort sett alla europeiska länder hade infört snabbprocesser för uppenbart ogrundade asylansökningar.²³⁰ Som nämnts tidigare används även begreppen säkra ursprungsländer, säkra tredje länder och första asyl-land på olika sätt i olika länder. Schweiz var det land som först började använda sig av begreppet säkra ursprungsländer, år 1990, men efter Londonresolutionerna följde många europeiska länder efter.²³¹ Principen om första asyl-land har används i de flesta europeiska länderna sedan 1980-talet.²³²

7.2 Danmark

Danmark var på 1980-talet ett av de första länderna att införa principen om säkra tredje länder i sin nationella lagstiftning. Reglerna innebar att asylsökande kunde sändas tillbaka till säkra tredje länder oavsett överklagande.²³³ 1985 infördes även ett förenklat granskningsförfarande för uppenbart ogrundade asylansökningar, för att undvika långa väntetider för asylsökande vars möjlighet att få stanna i landet var liten. Organisationen Dansk Flygtningehjælp (DF) fick en roll i det förenklade förfarandet. När utlänningsmyndigheterna bedömde en ansökan vara uppenbart ogrundad, blev den sökande intervjuad av en representant från DF. För att hindra att missförstånd och felaktigheter upprepades, användes under intervjun en annan tolk än den som myndigheterna anlitat. Representanten utredde riktigheten och relevansen av de bevis som tillhandahållits i det initiala beslutet. Om DF ansåg att myndigheternas beslut var riktigt, informerades den asylsökande omedelbart om detta och deporterades inom en snar framtid, utan rätt att överklaga. Om DF däremot inte höll med myndigheterna om att ansökan var uppenbart ogrundad, slussades ärendet över i normalprocessen. Fram till 2002 innebar det att ansökan, i likhet med andra ansökningar i normalprocessen, automatiskt ansågs överklagad till Flyktingnämnden.²³⁴ 2002 infördes ändringar som innebar att det nu är nämndens ordförande som får dessa ärenden och själv beslutar i dem. Det finns således inte längre någon rätt till en formell förhandling i de fall där DF har använt sin vetorätt.²³⁵

DF:s medverkan i asylprocessen har varit föremål för diskussioner. Frågan var om en ideell organisation kunde anses uppfylla de krav som ställdes i UNHCR:s konklusion nr 30. Det accepterades dock internationellt att DF kunde fungera som en oberoende instans, och att tvåinstansordningen därför kunde frångås.²³⁶ Den definition av uppenbart ogrundade asylansökningar som används i Danmark överensstämmer dock inte med definitionen i nyss

²²⁹ Se Joly Refugees, s 126.

²³⁰ SOU 1993:113, s 68 f.

²³¹ Mårtenson & McCarthy, s 306.

²³² SOU 1993:113, s 71 f.

²³³ Se Noll Negotiating, s 184. Om reglernas uppkomst, se Christensen, s 221, ff.

²³⁴ Se Cunliffe, s 12 f.

²³⁵ Se Schlenzka, s 6. För diskussion om ett liknande system skulle införas i Sverige, se SOU 1995:75, s 188 f; SOU 1999:16, s 191 f.

²³⁶ Se SOU 1999:16, s 157; Christensen, s 282.

nämnda konklusion. I Danmark anses även ansökningar som, mot bakgrund av praxis från överinstans, inte bedöms ha någon chans att erhålla asyl vara uppenbart ogrundade.²³⁷

1994 genomfördes förändringar i reglerna om uppenbart ogrundade asylansökningar, genom att konceptet med säkra ursprungsländer integrerades. En snabbprocess för kriminella asylsökande och sökande från de forna sovjetrepublikerna infördes också.²³⁸ Asylsökande från länder där de enligt de danska myndigheterna inte riskerade förföljelse vid återsändande handlades i en påskyndad version av förfarandet för uppenbart ogrundade ansökningar. Den asylsökande fyller i dessa fall inte i en officiell ansökningsblankett, och intervjuas inom kort av myndigheterna. Därefter uttalar sig DF över ärendet, och om de håller med myndigheterna avslås ansökningen så fort som möjligt. Förfarandet tar endast några dagar.²³⁹ Det finns en lista över vilka länder som bedöms vara säkra ursprungsländer. År 2000 var dessa länder de baltiska staterna, Bulgarien, Rumänien, Ryssland, Tjeckien, Slovakien, Polen, alla västeuropeiska länder, USA, Kanada, Australien, Nya Zeeland, Japan och några afrikanska stater.²⁴⁰ Asylsökande som kommer från så kallade säkra länder berörs även av särskilda, mer restriktiva regler gällande boende och bidrag.²⁴¹

Den finns en viktig skillnad mellan det särskilda förfarande som gäller avvisning till säkra tredje länder och förfarandet för uppenbart ogrundade asylansökningar. Det förra innebär att ansökningar där det finns ett säkert tredje land nekats tillträde till asylprocessen, medan de ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade ändå blir prövade i sak.²⁴² 2001 lämnades 12 512 asylansökningar in i Danmark och året därpå 6 068. Under 2001 handlades 1 087 asylansökningar som uppenbart ogrundade, och 2002 var siffran 1 081. I 17 procent av dessa fall höll DF inte med myndigheterna om bedömningen.²⁴³

7.3 Tyskland

Tyskland har en tradition av liberal invandringspolitik. 1993 trädde dock flera ändringar i kraft som ledde den tyska asylpolitiken i restriktiv riktning. Exempelvis infördes begreppet säkra ursprungsländer, och en lista över sådana inrättades. Sökande från länder som bedöms vara säkra får avslag på sina asylansökningar, om inte de omständigheter de presenterar ger anledning att anta att de trots den allmänna situationen i hemlandet kan vara föremål för politisk förföljelse där. De länder som anses vara säkra ursprungsländer anges i en bilaga till den tyska utlänningslagen.²⁴⁴ Bedömningen av vilka länder som är säkra ursprungsländer görs på basis av den legala situationen i landet, hur lagarna tillämpas och de generella politiska förhållandena. Lagstiftaren ser till bifallsprocenten för asylsökande som kommit från landet under de senaste åren, den politiska situationen, respekten för mänskliga rättigheter och stabiliteten i landet, samt huruvida landet tillåter att internationella organisationer för mänskliga rättigheter verkar på territoriet.²⁴⁵

²³⁷ Se Vedsted-Hansen, s 13; Christensen, s 281.

²³⁸ Se Schlenzka, s 25.

²³⁹ Se Schlenzka, s 9.

²⁴⁰ Se Mullally Manifestly, s 72; Liebaut, s 47. Se även <http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegning/>, tillgänglig 2007-01-28.

²⁴¹ http://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asylansoegernes_vilkaar/asylansoegernes_vilkaar.htm, tillgänglig 2007-01-28.

²⁴² Se Vedsted-Hansen, s 12 f.

²⁴³ Se Schlenzka, s 1 f. I mitten av 1990-talet kunde en ökad användning av snabbprocessen märkas genom en markant ökning av de ärenden där DF använde sitt veto, från ca 20 % mellan 1986-1993 till 35 % 1994. Se Christensen, s 272. För en utförlig genomgång av den danska regleringen, se Christensen, s 261 ff.

²⁴⁴ SOU 1999:16, s 165.

²⁴⁵ Lavenex Europeanisation, s 174 och not 36. Se även Veldhoen, s 7 ff.

En asylansökan anses även vara uppenbart ogrundad om det är klart att villkoren för rätt till asyl inte är uppfyllda och att utlänningens liv eller frihet inte vid avvisning skulle hotas på grund av utlänningens ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Det som särskilt talar för att ansökningen är uppenbart ogrundad är om det klart framgår av omständigheterna i det enskilda fallet att den sökande kommit till landet endast av ekonomiska skäl eller för att undgå en allmän nödsituation eller en väpnad konflikt.²⁴⁶ En ansökan skall anses vara uppenbart ogrundad om den sökande har lämnat vilseledande uppgifter om sin identitet eller nationalitet, vägrat uppge dessa eller om han eller hon lämnat in olika personuppgifter och gett in flera asylansökningar. Den är även uppenbart ogrundad om den sökandes påståenden i relevanta delar inte är underbyggda eller är motstridiga, klart oförenliga med fakta eller grundas på falsk bevisning, samt om den sökande grovt åsidosatt vissa skyldigheter att medverka i asylprocessen. Ett annat exempel på när en ansökan skall anses vara uppenbart ogrundad är om den sökande gett in en asylansökan för att skjuta upp en nära förestående verkställighet, trots att han eller hon haft möjlighet att söka asyl tidigare.²⁴⁷

Ett överklagande av ett asylbeslut har i Tyskland normalt suspensiv effekt. Det gäller dock inte överklagande inom den snabbprocess som hanterar uppenbart ogrundade asylansökningar. Om en asylansökan avslås som uppenbart ogrundad skall avresan ske inom en vecka. Inom den veckan kan den sökande överklaga beslutet till domstol, som skall fatta beslut inom en vecka. Den sökande kan också begära inhibition hos domstolen, och avvisningen är då inte verkställbar innan domstolen fattat beslut om detta.²⁴⁸ Här skiljer sig reglerna för uppenbart ogrundade asylansökningar från de regler som gäller när det finns ett säkert tredje land. Den sökande kan i det senare fallet inte ansöka om inhibition av det omedelbart verkställbara beslutet, utan endast överklaga från utlandet. De länder som anses som säkra tredje länder anges i en bilaga till lagen.²⁴⁹ Överklagandet avgörs endast på handlingarna, dvs det hålls ingen muntlig förhandling. 1999 handlades 28 procent av asylansökningarna i snabbprocessen för uppenbart ogrundade asylansökningar.²⁵⁰

Inom förfarandet för uppenbart ogrundade asylansökningar finns en särskild snabbprocess för asylsökande som anländer till en flygplats och kommer från säkra ursprungsländer eller saknar giltiga pass. Även det förfarandet introducerades 1993. Eftersom de flesta asylsökande ankommer till Tyskland landvägen, är det endast cirka en procent av de asylsökande som berörs av den särskilda snabbprocessen. Under handläggningen får den asylsökande inte lämna flygplatsen, eftersom flygbolagens skyldighet att transportera personen tillbaka till det land som han eller hon kom från då kvarstår.²⁵¹ De sökande får stanna inom transitzonen på flygplatsen, där de normalt har tillgång till UNHCR och andra hjälporganisationer. Om inte beslut fattas inom 48 timmar, får den sökande automatiskt tillträde till territoriet. Vid avslagsbeslut kan den sökande överklaga till en administrativ domstol inom tre dagar. Överklagandet har suspensiv effekt. Om inte domstolen fattar beslut inom 14 dagar får den sökande tillträde till territoriet.²⁵²

²⁴⁶ SOU 1999:16, s 165.

²⁴⁷ SOU 1999:16, s 169 f.

²⁴⁸ 2000 rapporterades att inhibition meddelas i ca 10 % av fallen. Se Liebaut, s 109.

²⁴⁹ SOU 1999:16, s 169.

²⁵⁰ Liebaut, s 109. Se även Noll Negotiating, s 542.

²⁵¹ SOU 2003:25, s 258.

²⁵² Liebaut, s 108. Se även Lavenex Europeanisation, s 174 och http://www.bamf.de/cln_043/nn_564978/DE/Asyl/Asylverfahren/Verfahrensablauf/verfahrensablauf-node.html__nnn=true, tillgänglig 2007-01-28.

8. DISKUSSION OCH SLUTSATSER

När UNHCR i början av 1980-talet lade fram sina riktlinjer för användandet av särskilda förfaranden för uppenbart ogrundade asylansökningar preciserades även i vilka fall reglerna fick tillämpas. Endast ansökningar som var bedrägliga eller inte relaterade till kriterierna för beviljandet av flyktingförklaring, i enlighet med flyktingkonventionen eller andra kriterier för att bevilja asyl, fick betraktas som uppenbart ogrundade. Trots att det var efter detta som användandet av snabbprocesser för uppenbart ogrundade asylansökningar blev vanligt i Europa, är det inte många länder idag som har hållit sig till UNHCR:s definition.²⁵³ UNHCR har vid ett flertal tillfällen påpekat att det har skett en utvidgning av begreppet, och att omständigheter som inte faller under definitionen numera på många håll kan innebära att en ansökan bedöms vara uppenbart ogrundad. Ett exempel på en sådan omständighet är att upprepade ansökningar ofta anses vara bedrägliga eller uppenbart ogrundade. Att en asylsökande söker asyl flera gånger kan ha olika orsaker. Betydande förändringar i hemlandet kan ha inträffat sedan den förra ansökan, eller så kan den sökande ha fått sur place-skäl. Det kan också vara så att myndigheterna faktiskt vid ett tidigare tillfälle har gjort en felaktig bedömning, och att den sökande söker igen på grund av ett genuint behov av skydd.²⁵⁴ Noll menar, att inlämnande av flera asylansökningar och sökande av asyl i flera länder inte är ett sätt att manipulera eller missbruka asylrätten, utan snarare en rationell reaktion på att Europas system för skydd inte är harmoniserade. Det som tolkas som missbruk av asylrätten är rationellt beteende sett från den sökandes synvinkel.²⁵⁵ Ett annat exempel är att en osammanhängande asylberättelse skulle innebära att en ansökan är uppenbart ogrundad. Den kopplingen är emellertid problematisk att göra. En asylsökande som har goda skäl för sin ansökan om asyl, och en asylsökande som inte har det, kan många gånger bete sig på påfallande lika sätt.²⁵⁶ En traumatiserad person kan ha mycket svårt att berätta sin historia på ett sammanhängande och icke motstridigt sätt. Det tar tid att kunna känna förtroende för en myndighetsperson, särskilt om myndigheterna i hemlandet är de som stått för övergreppen. Om personen felaktigt sorteras in i en snabbprocess kanske en historia om övergrepp aldrig kommer fram. Lika problematiskt är kriteriet att användandet av falska resedokument skulle presumera ett bedrägligt syfte eller en uppenbart ogrundad ansökan, mot bakgrund av att det som asylsökande idag är i princip omöjligt att ta sig in i EU på laglig väg.

Det finns ett övergripande problem med det sätt på vilket många länder utformar påskyndade eller förenklade förfaranden för asylansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade. Det som kompromissas med, för att förfarandet skall gå snabbare, är viktiga rättssäkerhetsgarantier. Många länder har valt att utforma reglerna kring uppenbart ogrundade asylansökningar som undantagsregler. Så är t ex fallet när det gäller svensk lagstiftning, där undantag från den suspensiva effekten på överklagande finns just för ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade. En utvidgning av definitionen och de kriterier som används för att bedöma om en ansökan är uppenbart ogrundad innebär, att fler typer av asylansökningar berörs av undantagsreglerna. Det som från början var ett undantag från huvudregeln börjar närma sig norm. Ett exempel på det här är asylprocedurdirektivet, i vilket en rad rättssäkerhetsgarantier räknas upp för att sedan medge undantag från dem i en mängd olika fall. Inom asylrätten kan konsekvensen av en rättsförlust röra liv eller död. Att rättssäkerheten således är något mycket viktigt på området är odiskutabelt.²⁵⁷ Det är därför problematiskt när

²⁵³ Se t ex Amnesty 1996; UNHCR 1999; Goodwin-Gill Refugee, s 346.

²⁵⁴ Jämför Boccardi, s 43 f.

²⁵⁵ Noll Negotiating, s 182 f.

²⁵⁶ Byrne & Shacknove, s 220.

²⁵⁷ Se Diesen, s 15. För diskussion kring rättssäkerheten på flyktingområdet, se Diesen, s 14 ff.

undantag görs från rättssäkerhetsgarantier, som annars tillhandahålls asylsökande. Förutsebarheten kan bli lidande när så många ärenden behandlas som undantagsfall. I dagsläget handläggs t ex ungefär en tredjedel av asylärendena i Sverige i snabbprocess.²⁵⁸ Det kan vara lättare för en stat att försvara att garantierna inte tillhandahålls för vissa asylsökande, om det kallas just undantag. Boeles och Terlouw skrev att "[t]he psychological effect of these exceptions (...) is the promotion of disrespect for basic principles."²⁵⁹

En av de viktigaste rättssäkerhetsgarantier som ofta görs avkall på inom snabbprocesser är den asylsökandes rätt att stanna i landet fram till dess beslut fattats på överklagandet. För en asylsökande är det av största intresse, då överklagande från hemlandet sällan är ett alternativ. Ändå är det många länder som inte tillhandahåller den rätten för asylsökande som bedöms vara uppenbart ogrundade, däribland Sverige. Inte bara UNHCR utan även andra organisationer som t ex Amnesty International menar, att det är viktigt att alla asylsökande garanteras denna rätt. Sverige har kritiserats flera gånger i Amnestys årsrapport för att inte låta asylsökande stanna i landet tills deras överklagande prövats. Även inom doktrinen framhålls avsaknad av suspensiv effekt som ett av de största problemen med snabbprocesser för uppenbart ogrundade asylansökningar.²⁶⁰ Frågan är varför ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade skall vara undantagna från rätten att kvarbli i landet under överklagandet.²⁶¹ I svenska förarbeten har framhållits orimligheten i att asylsökande som uppenbart saknar skäl för uppehållstillstånd, ofta under lång tid, får avvakta avvisningsbeslut i landet. Liksom det i normalprocessen kan förekomma felaktigheter i beslutsfattandet i första instans, kan det förekomma felbedömningar och dylikt i snabbprocessen.²⁶² Problemet är att de inte kan rättas till om det inte finns en effektiv rätt till överprövning. Staten måste här göra en avvägning av vad som väger tyngst – att inte riskera att någon uppenbart utan skyddsskäl stannar i landet under lång tid, eller risken att en felaktig bedömning av en ansökan som uppenbart ogrundad innebär att en flyktning sänds tillbaka till förföljelse.

En skyldighet att meddela en asylsökande om att ansökan klassats eller övervägs att klassas som uppenbart ogrundad är också en viktig del i arbetet med att förbättra rättssäkerheten i dessa ärenden.²⁶³ Om en asylsökande först när avslagsbeslutet kommer får vetskap om att myndigheterna bedömt ansökningen som uppenbart ogrundad uppstår ett problem. Den sökande har inte fått möjlighet att försöka motbevisa denna bedömning, och om ett överklagande dessutom saknar suspensiv effekt kan det vara för sent. Än svårare blir det om den sökande även saknar rätt till juridiskt biträde. Innan MIV nyligen förändrade sitt handläggningssätt kunde detta hända en asylsökande som kom till Sverige. Det förekom också att personen fick höra att allt inte behövde läggas fram i den första inledande intervjun på transitenheten, utan att informeras om att ifall ansökan klassades som uppenbart ogrundad skulle en andra intervju aldrig hållas.²⁶⁴ Därför är det mycket glädjande att MIV sedan september 2006 både förordnar offentligt biträde till alla asylsökande som kommer till asylprövningsenheten, och informerar biträdet om hur ansökan skall handläggas.

Utlänningslagen ger inte mycket ledning vad gäller vilka ansökningar som skall betraktas som uppenbart ogrundade. En del andra länder har kriterierna uppräknade i lagtext. De svenska

²⁵⁸ MIV Samlad analys, s 3.

²⁵⁹ Boeles & Terlouw, s 19. Citatet avsåg resolutionen om minimigarantier i asylprocessen från 1995.

²⁶⁰ Amnesty 2004; 2006. Gällande doktrinen, se t ex Goodwin-Gill Refugee, s 332; Diesen, s 16.

²⁶¹ För diskussion se Mullally Manifestly, s 56.

²⁶² Skäl finns dessutom att anta att felaktigheterna kan vara fler, då handläggningen är uppbyggd på presumtioner och generalisering och har som främsta syfte att vara snabb.

²⁶³ Jämför Mullally Manifestly, s 55 ff.

²⁶⁴ Samtal med asylsökande kvinna från Azerbajdzjan, 2005-12-05.

förarbetena innehåller en del diskussioner kring ämnet, och MIV:s personal har en intern handbok till sin hjälp. Att de sistnämnda föreskrifterna inte finns tillgängliga för allmänheten har självfallet en negativ inverkan på insynen och förutsebarheten för den sökande.²⁶⁵ Någon ledning från doktrin finns i princip inte. Det har inte heller gjorts någon genomgång av dessa fall, för att se hur praxis har utvecklat sig. Amnesty International rapporterade år 2004 att en vidare krets av asylansökningar hade bedömts vara uppenbart ogrundade jämfört med tidigare, detta trots att lagstiftningen inte förändrats och profilen på de ankommande asylsökande i stort sett var den samma. Två år senare stod att läsa i årsrapporten att svenska myndigheter fortsatt att bedöma en vid krets av asylansökningar som uppenbart ogrundade. Organisationen beskriver situationen som att det skett en drastisk ökning av ärenden som anses vara uppenbart ogrundade.²⁶⁶ Det finns ett uppenbart behov av forskning och utvärdering av praxis i Sverige.

I litteraturen har användandet av snabbprocesser för uppenbart ogrundade asylansökningar beskrivits leda till en spänning mellan värdet av effektivitet å ena sidan och rättssäkerhet å andra sidan. Det finns också en motsättning mellan asyltraditionen, att erbjuda skydd, och invandringskontrollen. Goodwin-Gill menar att det i praktiken är få länder som har lyckats att kombinera en effektiv och snabb process med uppfyllandet av internationella förpliktelser.²⁶⁷ Det är viktigt att komma ihåg att en snabb asylprocess i grunden är något bra. Långa handläggningstider är skadliga både för den asylsökande och för staten. Ett snabbt asyloffarande får dock inte vara på bekostnad av rättssäkerheten. Mullally skrev att "*[s]peed should not be the goal of a good decision-making process: reasonable speed is rather the consequence of procedures that are fair and effective.*"²⁶⁸ Visst är det legitimt att beakta kostnader och effektivitet i en asylprocess, men frågan är om snabbprocesser är en effektiv metod. Det beror självfallet på vad det är som eftersträvas. Ofta motiveras användandet av snabbprocesser med att missbruket av asylrätten behöver minskas, dvs att antalet asylsökande som försöker utnyttja asylsystemet skall minska. Det finns dock lite bevis för att användandet av snabbprocesser skulle ha den effekten. När effekten av liknande åtgärder diskuteras, är det av största vikt att se till vilket pris införandet har skett, dvs hur många är de flyktingar som inte har fått skydd. Många av de åtgärder som idag används på migrationsområdet är trubbiga och hindrar inte bara de som inte är i behov av skydd, utan även de som är det. Att införa och bibehålla en åtgärd som inkräktar på asylsökandes grundläggande rättssäkerhet, utan att vidta åtgärder för att utvärdera effekterna, är betänkligt. Att bedömningen är komplex och möter många praktiska hinder är knappast ett skäl till att låta bli att göra den. Om syftet verkligen är att minska de asylsökande som inte har behov av skydd, måste det undersökas hur snabbprocesserna slår mot asylsökande som är i behov av skydd. Lyckas dessa identifieras även om de hamnar i snabbprocess? Det som kan uppfattas som ett ointresse för att följa upp åtgärdens effekter skulle kunna tolkas som att det egentliga motivet är ett annat, nämligen att minska antalet asylsökande totalt sett. Det är också en ofta framförd kritik mot de olika dokument som tagits fram gällande snabbprocesser, att de skulle syfta till att minska det totala antalet asylsökande, oavsett skyddsbehov.

Asylprocessens ursprungliga syfte - att garantera skydd åt personer i behov av det - verkar ha överskuggats av ambitionen att förhindra missbruk av asylrätten. Inom litteraturen beskrivs det ofta som att det vuxit fram en kultur som präglas av misstro, en kultur som ter sig särskilt

²⁶⁵ Gällande de interna föreskrifterna, se Diesen, s 17 f.

²⁶⁶ Amnesty 2004; 2006; <http://net11.amnesty.se/www/tema/flyktingar/faq3>, tillgänglig 2007-01-28.

²⁶⁷ Goodwin-Gill Refugee, s 329.

²⁶⁸ Mullally Manifestly, s 17.

stark när det gäller regler om uppenbart ogrundade asylansökningar.²⁶⁹ Att få asylsökande att framstå som ekonomiska migranter istället för skyddsbehövande kan ligga i en stats intresse, eftersom staten själv får avgöra hur många ekonomiska migranter som skall få komma in, medan det i internationella instrument finns reglerat detsamma när det gäller skyddsbehövande.²⁷⁰ Att tolkningen av flyktingdefinitionen på många håll är snäv är viktigt att tänka på när det gäller snabbprocesser för uppenbart ogrundade asylansökningar. En asylsökande kan hamna utanför flyktingdefinitionen, men personen kan ändå vara i behov av skydd. I Sverige har även skyddsbehövande i övrigt rätt att få uppehållstillstånd. Många gånger är det en hårfin bedömning att avgöra flyktingstatus, och det får därför inte framställas som att en person som inte beviljas asyl automatiskt skulle ha försökt att utnyttja systemet. Misslyckande att uppfylla kriterierna för flyktingskap jämföras ibland med ett försök att missbruka systemet, när det i själva verket rör sig om en gradskillnad.²⁷¹ Det kan leda till en bild av att asylsystemen är tyngda under en mängd asylsökande med bedrägliga syften. Kofi Annan sade: "(...) let us remember that a bogus asylum seeker is not equivalent to a criminal; and that an unsuccessful asylum application is not equivalent to a bogus one".²⁷² Media har en stor roll i hur allmänheten ser på asylsökande. Inte sällan används termer som "invasion" och "översvämning" i rapporter om asylsökandes ankomst till ett land.²⁷³ Det kan påverka allmänhetens syn på invandringen och resa krav på restriktioner. De politiker som är villiga att införa dem blir valda.²⁷⁴ Det finns ett behov av att media istället förmedlar viktiga fakta, som t ex att användandet av falska dokument inte nödvändigtvis innebär att den asylsökande är ekonomisk migrant, utan att det ofta är det enda sättet för en skyddsbehövande att ta sig in i ett land. Vidare behövs kunskap om att en asylsökande som inte erkänns som flykting, inte behöver vara ute efter bättre ekonomiska förhållanden. Hur ska t ex den asylsökande själv veta om han eller hon uppfyller kraven i just det landet för att bli erkänd? I vilken utsträckning asylsökande från olika länder erkänns som flyktingar varierar kraftigt mellan olika länder. För att illusionen om att västvärlden skulle vara invaderad av asylsökande inte skall få fäste, krävs även information om att de allra flesta asylsökande inte tar sig så långt. De flesta finns i närheten av ursprungsländerna, i utvecklingsländer som har betydligt mindre resurser för flyktingmottagande än vi. Europa, som var pådrivande när det gällde flyktingkonventionens grundande, har nu kommit längst med restriktiva åtgärder.²⁷⁵

Många länder betraktar asylansökningar från sökande som kommer från så kallade säkra ursprungsländer som uppenbart ogrundade. Motiv till införandet av dylika regler har ansetts vara, att det minskar bördan på asylsystemet genom att ansökningarna slussas in i snabbprocessen eller helt exkluderas från asylförfarandet, samt att det skulle ge en signal till personer från dessa länder att det inte är någon idé att söka asyl överhuvudtaget. Att det skulle uppmuntra demokratiseringsprocessen i ursprungsländerna har också framförts.²⁷⁶ Begreppet säkra ursprungsländer är dock problematiskt, bl a för att principen bygger på tanken att det finns säkra länder. Det går inte att beteckna ett land som hundraprocentigt säkert. Även om standarden för mänskliga rättigheter är mycket bra i ett land kan det finnas någon individ som

²⁶⁹ Se t ex Mullally Manifestly, s 15.

²⁷⁰ Jämför Thielemann, s 4.

²⁷¹ Mullally Manifestly, s 14; Hassan, s 12; Goodwin-Gill Asylum, s 9.

²⁷² Tal på Stockholm International Forum 29 januari 2001, citerat i "Annan Urges the European Union to Show Greater Respect for Asylum Seekers", <http://www.europaworld.org/Issue20/annanurgestheeutoshowsgreater2201.htm>, tillgänglig 2007-01-24.

²⁷³ Se Nordberg, s 717 ff; Thielemann, s 4.

²⁷⁴ Se Mullally Manifestly, s 49. Hon menar att domstolarna här har en viktig roll att spela, för att försäkra om att asylrätten inte går förlorad av politiska skäl. Se även Zetter, s 23; Hassan, s 185.

²⁷⁵ Van Hear, s 21.

²⁷⁶ Joly Refugees, s 125.

ändå blir förföljd. Eller som Goodwin-Gill uttryckte det: *“How can we be sufficiently sure that even the most respectable and reputable of regimes has not, just this once, produced a refugee?”*²⁷⁷ Det innebär att risken finns att flyktingar som blivit förföljda, på grund av att de kommer från ett land som bedömts vara säkert, presumeras uppenbart sakna behov av skydd och därmed har betydligt svårare att bli erkända. Många anser dessutom att användandet av säkra ursprungsländer inte överensstämmer med den individuella karaktären på skyddet enligt flyktingkonventionen. Mullally skrev: *“Refugee law is not about what happens generally. It is about the protection of needs of individuals.”*²⁷⁸ Varje asylansökan skall prövas individuellt och det är individen som personligen skall riskera förföljelse. Allain skriver att användandet av presumtioner utifrån den generella situationen i ett land sker på bekostnad av de rättssäkerhetsgarantier som är menade att skydda den individuella rättigheten till non-refoulement. Det finns en risk för refoulement när det generella föredras istället för de individuella förhållandena i ett fall.²⁷⁹ Det finns också det som tyder på att användande av säkra ursprungsländer kan leda till en passiv inställning till faktaletande. Det har visats att handläggare på migrationsmyndigheter då är mindre benägna att aktivt engagera den sökande för att förstå hans eller hennes historia. Bevisbördan kan även höjas och omständigheter som talar emot den intervjuade överdrivas.²⁸⁰ Det skulle leda till dålig kvalitet på beslutsfattandet i första instans.

Det finns även frågetecken kring hur bedömningen av ursprungsländerna skall göras. Vilka kriterier skall användas, vem skall bestämma, på basis av vilken information och vilken standard skall upprätthållas för verifiering? Byrne och Shacknove har med sin forskning visat att den landinformation som finns tillgänglig om ursprungsländer ofta är otillräcklig för att stödja generella slutsatser om säkerhet.²⁸¹ Något som visar på problemen med att bedöma vilka länder som är säkra, är det faktum att det finns en stor variation på vilka länder som har bedömts som säkra. Mårtenson och McCarthy jämförde i en studie 1998 hur nio europeiska stater använde principen om säkra ursprungsländer. De fann att medan det rådde stor enighet om att en rad östeuropeiska länder skulle finnas bland de säkra länderna, var det 13 länder som endast fanns med på en av listorna, och åtta som fanns med på två av listorna. Om det var så att det var praktiskt möjligt att bedöma vissa länder som säkra, borde bedömningen se likadan ut i alla länder.²⁸² Det är också stor skillnad mellan olika europeiska länder, vilka nationaliteter de asylsökande som får flyktingstatus tillhör. Någon konsensus om vilka grupper som innehåller hög andel genuina flyktingar, och vilka som inte gör det, finns inte. Mot bakgrund av detta är det inte så konstigt att medlemsländerna i EU, trots föresatsen, hittills inte har kommit överens om en gemensam lista över säkra länder. Arbetet med att ta bort och sätta upp länder på en lista över säkra ursprungsländer är en politisk fråga, då beslut kan få diplomatiska följder eller uppfattas som fördömande. Skyddet för mänskliga rättigheter blir således politiserat.²⁸³

Principen om säkra ursprungsländer kan även innebära en otillåten diskriminering av asylsökande på grund av nationalitet. Artikel 3 i flyktingkonventionen föreskriver att de konventionsbundna staterna skall tillämpa bestämmelserna i konventionen på flyktingar utan åtskillnad med hänsyn till deras ras, religion eller ursprungsland. Artikel 3 är en av få som inte

²⁷⁷ Goodwin-Gill Safe, s 248.

²⁷⁸ Mullally Ireland, s 532.

²⁷⁹ Allain, s 550; Goodwin-Gill Refugee, s 348.

²⁸⁰ Byrne & Shacknove, s 219.

²⁸¹ Byrne & Shacknove, s 194 ff.

²⁸² Mårtenson & McCarthy, s 309.

²⁸³ Joly Refugees, s 125. Även Landgren, s 14.

får göras undantag från. Enligt artikel 14 i deklARATIONEN om mänskliga rättigheter har alla rätt att söka asyl, oavsett nationalitet. Användningen av säkra ursprungsländer kan vidare innebära en geografisk begränsning till flyktingkonventionen. För bedömningen spelar det roll vilken betydelse förekomsten av ett säkert ursprungsland har, dvs om det innebär att den asylsökande inte får tillträde till asylprocessen eller om den asylsökande slussas till en snabbprocess. Även avsaknad av suspensiv effekt och andra rättssäkerhetsgarantier har betydelse för om skyddet kan anses vara effektivt.

Genom antagandet av spanska protokollet har EU tagit in principen om säkra ursprungsländer i primärrätten. Protokollet är både ovanligt och bekymmersamt. Ovanligt för att EU har valt att ge sina egna medborgare en sämre situation än medborgare i tredje land. Bekymmersamt för att principen om säkra ursprungsländer används på ett sätt som helt exkluderar vissa asylsökande från asylprocessen. Det kan förstås innebära en otillåten diskriminering och en geografisk begränsning till flyktingkonventionen. Noll menar att protokollet inte kan innebära ändringar i flyktingkonventionen, eftersom att fler stater är parter till den senare än till protokollet. Skyldigheten för konventionsstaterna att enligt flyktingkonventionen göra individuella bedömningar kan inte ändras genom att EU antar ett protokoll. Om en medlemsstat hindrar en asylsökande tillgång till asylprocessen och skickar tillbaka personen till den medlemsstat som utfört den påstådda förföljelsen, kan det vara ett brott mot principen om non-refoulement.²⁸⁴

Betraktandet av medlemsstater som säkra ursprungsländer är också intressant ur perspektivet att unionen genomgår en utvidgning. Till skillnad från när protokollet kom, då asylsökande från andra länder inom EU var mycket få, så kommer det idag asylsökande dels från kandidatländer, dels från nytillkomna medlemsländer. Under 2006 sökte exempelvis 649 personer från det dåvarande kandidatlandet Bulgarien asyl i Sverige. Ungern blev medlem i EU i maj 2004, men 2006 sökte över 200 ungrare asyl i Sverige.²⁸⁵ Visserligen är respekt för mänskliga rättigheter i kandidatländer en del i förhandlingen om medlemskap i unionen. Det är dock inte så, att alla kränkningar nödvändigtvis måste vara borta innan medlemskapet godkänns. Det är naturligtvis en problematisk aspekt att åtminstone tidigare flyktingproducerande länder, i och med medlemskap i unionen, automatiskt betraktas som säkra ursprungsländer.²⁸⁶

Sverige har inte, som en del andra länder, publicerat offentliga listor över vilka länder som betraktas som säkra. Huruvida inofficiella listor finns eller har funnits kan bara spekuleras i. Det kan isåfall också diskuteras vilket som är bättre, eller snarare mindre dåligt, offentliga eller inofficiella listor. Offentliga listor är mer transparenta och kan ifrågasättas av t ex intresseorganisationer, medan en intern myndighetspraxis inte på samma sätt kan diskuteras. En inofficiell lista kan å andra sidan vara mer flexibel och lätt att anpassa. Att Sverige de facto betraktar vissa länder som säkra ursprungsländer är klart. På sin hemsida har MIV, som en beskrivning av vilka ärenden som hanteras i snabbprocessen, uppgett: *"(...)ärenden som ska prövas i annat EU-land eller är uppenbart ogrundade ansökningar från t.ex. bosnier, serber och människor från forna Sovjet eller romer från kandidatlandet Bulgarien."*²⁸⁷

Noll menar att det enda godtagbara skälet till att en viss grupp asylsökande skall nekas tillträde till asylprocessen, skulle vara om hela gruppen tilläts att stanna.²⁸⁸ Goodwin-Gill

²⁸⁴ Noll Negotiating, s 225; 537; 540 f; Landgren, s 14.

²⁸⁵ www.migrationsverket.se.

²⁸⁶ Jämför Noll Negotiating, s 227.

²⁸⁷ "Flera förklaringar till att färre får stanna", 2005-06-08, www.migrationsverket.se, tillgänglig 2006-02-16.

²⁸⁸ Noll Negotiating, s 537.

delar det synsättet och menar, att om det individbaserade systemet i stället skulle frångås när det gäller positiva beslut, kunde mer resurser läggas på mer komplicerade ärenden. Han föreslår även listor över länder som är osäkra. "*Citizens of such countries would then logically be entitled to protection unless the receiving country proves the contrary.*"²⁸⁹ Ett dylikt omvänt tänkande vore fruktbart för snabbprocesser över huvud taget. Fler länder borde följa Kanadas och Australiens exempel att slussa in uppenbart *grundade* asylansökningar i snabbprocessen. Det borde vara av intresse i strävan efter att effektivisera asylbedömningen. En dylik ordning har föreslagits av många, men än har det inte tagits upp inom ramen för EU:s harmoniseringsprocess.²⁹⁰

Användandet av snabbprocesser för ansökningar som bedöms vara uppenbart ogrundade, verkar ha fått fäste i många länder. Om den utvecklingen fortsätter, är det av största vikt att myndigheterna ser till att de asylsökande, vars ansökningar handläggs i snabbprocessen, åtnjuter de grundläggande procedurala garantier som skall omge hela asylprocessen. Sverige har på senare tid tagit steg i rätt riktning, i och med förändringen av MIV:s handläggningssätt i september 2006. Det återstår att se hur detta kommer att tillämpas i praktiken. Den svenska lagstiftaren har dock den största uppgiften kvar, att tillförsäkra alla asylsökande suspensiv verkan på deras överklaganden. Innan så har skett är risken uppenbar att flyktingar som felaktigt anses ha inkommit med uppenbart ogrundade asylansökningar, avvisas till förföljelse. Det är enligt min mening dags att omvärdera vilket som är viktigast - risken att en person som försöker utnyttja asylsystemet får stanna i landet i väntan på överklagande, eller risken att en flykting sänds tillbaka till förföljelse.

²⁸⁹ Goodwin-Gill Asylum, s 11 f; Safe, s 249.

²⁹⁰ Se Vedsted-Hansen, s 16.

9. KÄLLFÖRTECKNING

Offentligt tryck

Propositioner

Prop 1977/78:90 om ändring i utlänningslagen (1954:193) mm
Prop 1979/80:96 Ny utlänningslag
Prop 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken
Prop 1988/89:86 Ny utlänningslag mm
Prop 1991/92:138 Ändringar i utlänningslagen (1989:529) mm
Prop 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv
Prop 1997/98:58 Amsterdamfördraget
Prop 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

Kommittébetänkanden

SOU 1979:64 Ny utlänningslag
SOU 1983:29 Invandringspolitiken
SOU 1986:48 Rättssäkerheten vid direktavvisningar
SOU 1988:1 Översyn av utlänningslagen
SOU 1988:2 Kortare väntan
SOU 1990:79 Utlänningsnämnd
SOU 1993:113 Invandring och asyl i teori och praktik
SOU 1995:75 Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv
SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden
SOU 2003:25 Verkställighet vid oklar identitet mm
SOU 2004:74 Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv
SOU 2006:61 Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt

Utskottsbetänkanden

AU 1977/78:30
SfU 1983/84:30

Lagstiftning

Lag (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar att här vistas i riket
1917 års passkungörelse (SFS 1917:552) (1917:620)
1918 års övervakningskungörelse (SFS 1918:793)
1920 års övervakningskungörelse (SFS 1920:804)
1926 års övervakningskungörelse (SFS 1926:411)
Utlänningslag (1927:333)
Utlänningslag (1937:344)
Utlänningslag (1945:315)
Utlänningslag (1954:193)
Förvaltningsprocesslag (1971:291)
Utlänningslag (1980:376)
Förvaltningslag (1986:223)
Utlänningslag (1989:529)
Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande

Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Rättshjälpslag (1996:1619)
Lag (1996:1620) om offentligt biträde
Rättsinformationsförordningen (1999:175)
Utlänningslag (2005:716)
Lag (2005:762) om ändring i utlänningslagen
Utlänningsförordning (2006:97)

Europarättsligt material

Resolution of 30 November and 1 December 1992 of the Ministers of the Member States of the European Communities Responsible for Immigration on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, SN 4822/92.
Resolution of 30 November and 1 December 1992 of the Ministers of the Member States of the European Communities Responsible for Immigration on Harmonised Approach to Question concerning Host Third Countries, SN 4823/92.
Conclusion of 30 November and 1 December 1992 of the Ministers of the member States of the European Communities Responsible for Immigration on Countries in Which There is Generally No Serious Risk of Persecution, SN 4821/92.
Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, C 274/13.
Konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna, 97/C 254/01 (Dublinkonventionen).
Protokoll om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater, 11997D/PRO/06.
Protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, 197D/PRO/02.
European Commission, Towards Common Standards on Asylum Procedure, SEC (1999).
Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, 2000/0238 (CNS).
Rådets förordning 343/EG/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan (Dublinförordningen).
Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.
Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, betänkande A6-0222/2005, slutlig version, 29 juni 2005.
Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

Material från Europarådet

1950 års europeiska konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
Europarådets ministerkommittés rekommendation R(98)13.

Material från FN

Konventioner

- 1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna
- 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
- 1966 års konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
- 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning
- 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Exekutivkommittén

- Conclusion No. 8 (XXVIII) – 1977 – Determination of Refugee Status
- Conclusion No. 28 (XXXIII) – 1982 – Follow-up on Earlier Conclusions of the Sub-Committee of the Whole on International Protection on the Determination of Refugee Status, *inter alia*, with reference to the role of UNHCR in national refugee status determination procedures
- Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983 – The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum
- Conclusion No.46 (XXXVIII) – 1987 - General Conclusion on International Protection
- Conclusion No. 55 (XL) – 1989 - General Conclusion on International Protection
- Conclusion No. 65 (XLII) – 1991 – General Conclusion on International Protection
- Conclusion No. 68 (XLIII) – 1992 – General Conclusion on International Protection
- Conclusion No. 71 (XLIV) – 1993 – General Conclusion on International Protection
- Conclusion No. 85 (XLIX) – 1998 – Conclusion on International Protection
- Conclusion No. 93 (LIII) – 2002 – Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems

Övrigt

- UNHCR.s Position on Manifestly Unfounded Applications for Asylum, 1992.
- UNHCR Position Relating to the Resolution on Safe Countries of Origin (London, 30 November - 1 December 1992).
- Human Rights Committee, General Comment No. 20, 10/03/92, 1992.
- Global Consultations on International Protection EC/GC/01/12 Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 2001.

Internet

- www.amnesty.se
- www.amnesty.org
- www.bamf.de
- www.ecre.org
- www.europaworld.org
- www.manskligarattigheter.gov.se
- www.migrationsverket.se
- www.nydanmark.dk
- www.regeringen.se
- www.unhcr.org

Övrigt

- Mejlkorrespondens med Carl Ingels, processförare på Migrationsverket, 2006-12-13.
- Mejlkorrespondens med Eva Weinstock, Migrationsverket, 2007-01-15.

Litteratur

- Allain, Jean, *The jus cogens Nature of non-refoulement*, International Journal of Refugee Law, 13(4), 533-558, 2002 [cit Allain].
- Amnesty International, *Proposals for a strengthened protection of human rights by the European Union in the context of the Intergovernmental Conference*, European Union Association Amnesty International's Memorandum, 1996 [cit Amnesty 1996].
- Amnesty International, Annual Report, 2004, web.amnesty.org/report2004/index-eng, tillgänglig 2007-01-28 [cit Amnesty 2004].
- Amnesty International, Annual Report, the state of the world's human rights, 2006, www.amnesty.org/ailib/aireport/index.html, tillgänglig 2007-01-28 [cit Amnesty 2006].
- Badar, Mohamed Elewa, *Asylum Seekers and the European Union: Past, Present and Future*, International Journal of Human Rights, 8(2), 159-174, 2004 [cit Badar].
- Bank, Roland, *The Emergent EU Policy on Asylum and Refugees. The New Framework Set by the Treaty of Amsterdam: Landmark or Standstill?*, Nordic Journal of International Law, 68, 1-29, 1999 [cit Bank].
- Battjes, Hemme, *A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation*, European Journal of Migration and Law, 4, 159-192, 2002 [cit Battjes].
- Bendel, Petra, *Immigration Policy in the European Union: Still bringing up the walls for fortress Europe?*, Migration Letters, 2(1), 20-31, 2005 [cit Bendel].
- Bernitz, Ulf, Heuman, Lars, Leijonhufvud, Seipel, Peter, Warnling-Nerep, Wiweka, Victorin, Anders & Vogel, Hans-Heinrich, *Finna rätt. Juristens källmaterial och arbetsmetoder*, 6 u, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2000 [cit Bernitz].
- Boccardi, Ingrid, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, Kluwer Law International, Hague, 2002 [cit Boccardi].
- Boeles, Pieter & Terlouw, Ashley, *Minimum Guarantees for Asylum Procedures*, International Journal of Refugee Law, 9(3), 472-491, 1997 [cit Boeles & Terlouw].
- Byrne, Rosemary & Shacknove, Andrew, *The Safe Country Notion in European Asylum Law*, Harvard Human Rights Journal, 9, 185-228, 1996 [cit Byrne & Shacknove].
- Christensen, Lone B., Christensen, Niels Henrik, Homann, Gunnar, Johannessen, Lene, Jørgensen, Kjær, Kim U., Kjærum, Morten, Lassen, Nina & Vedsted-Hansen, Jens, *Udlændingeret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Gylling, 1995 [cit Christensen].
- Cunliffe, Alex, *European Asylum Policy: Building or Breaking the Fortress barriers?* Draft Paper for ECPR Joint Sessions; Workshop: Beyond Fortress Europe?, Köpenhamn, 2000 [cit Cunliffe].
- Diesen, Christian, Lindholm, Karolina, Mineur, Sofia, Nilsson, Per-Erik, Rudolph, Ann Sophie & Wilton Wahren, Alexandra, *Bevis 2. Prövning av flyktingärenden*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998 [cit Diesen].
- Geddes, Andrew, *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* Manchester University Press, Manchester, 2000 [cit Geddes Immigration].
- Geddes, Andrew, *International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe*, International Migration, 39(6), 21-42, 2001 [cit Geddes International].
- Goodwin-Gill, Guy, *'Safe Country? Says Who?'*, International Journal of Refugee Law, 4(2), 248-250, 1992 [cit Goodwin-Gill Safe].
- Goodwin-Gill, Guy, *The Refugee in International Law*, Oxford University Press, Oxford, 1996 [cit Goodwin-Gill Refugee].
- Goodwin-Gill, Guy, *Asylum 2001 – A Convention and a Purpose*, International Journal of Refugee Law, 13(1/2), 2001 [Goodwin-Gill Asylum].
- Guild, Elspeth & Niessen, Jan, *The Developing Immigration and Asylum Policies of the European Union*, Kluwer Law International, Haag, 1996 [cit Guild & Niessen].

- Hammar, Tomas, *Sverige åt svenskarna*, Avhandling vid Stockholms universitet, Stockholm, 1964.
- Hassan, Lisa, *Deterrence Measures and the Preservation of Asylum in the United Kingdom and United States*, Journal of Refugee Studies, 13(2), 2000 [cit Hassan].
- Hathaway, James C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, New York, 2005 [cit Hathaway].
- Jaeger, Gilbert, *Opening Keynote Address: The Refugee Convention at Fifty*, I: Selm, Joanne van, Kamanga, Khoti, Morrison, John, Nadig, Aninia, Špoljar-Vržina, Sanja & Willigen, Loes van (red), *The Refugee Convention at Fifty: A View from Forced Migration Studies*, Lexington Books, Oxford, 2003, s 9-21 [cit Jaeger].
- Joly, Danièle, *Refugees: Asylum in Europe?*, Minority Rights Publications, London, 1992 [cit Joly Refugees].
- Joly, Danièle, *Haven or Hell? Asylum Policies and Refugees in Europe*, MacMillan Press Ltd, Basingstoke, 1996 [cit Joly Haven].
- Landgren, Karin, *Deflecting International Protection by Treaty: Bilateral and Multilateral Accords on Extradition, Readmission and the Inadmissibility of Asylum Requests*, Working Paper No. 10, New Issues in Refugee Research, UNHCR, 1999 [cit Landgren].
- Lavenex, Sandra, *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Central European University Press, Budapest, 1999 [cit Lavenex Safe].
- Lavenex, Sandra, *The Europeanisation of Refugee Policies: Between human rights and internal security*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2001 [cit Lavenex Europeanisation].
- Liebaut, Fabrice, *Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries*, Danska Flyktingrådet, 2000 [cit Liebaut].
- Melander, Göran & Nobel, Peter, *Handbok i invandrarrätt*, Carmina, Uppsala, 1984 [cit Melander & Nobel].
- Migrationsverket, *Modellverksamheten – en rättssociologisk implementationsstudie*, Ramböll Management, Stockholm, 2004 [cit MIV Modellverksamheten].
- Migrationsverket, *En samlad analys av asylprocessen under åren 2001-2005*, Dnr NRK-111-2006-7950, 2006 [cit MIV Samlad analys].
- Mullally, Siobhán, *Manifestly unjust: A Report on the Fairness and Sustainability of Accelerated Procedures for Asylum Determinations*, Irish Refugee Council, 2001 [cit Mullally Manifestly].
- Mullally, Siobhán, *Manifestly Unfounded Asylum Claims in Ireland*, European Public Law, 8(4), 525-543, 2002 [cit Mullally Ireland].
- Mårtenson, Henry & McCarthy, John, *'In General, No Serious Risk of Persecution': Safe Country of Origin Practices in Nine European States*, Journal of Refugee Studies, 11(3), 304-325, 1998 [cit Mårtenson & McCarthy].
- Noll, Gregor, *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, Kluwer Law International, Haag, 2000 [cit Noll Negotiating].
- Noll, Gregor, *Denying Difference: The Dublin Successor Regulation*, I: Eile, Johannes & Karlbrink, Lena (red), *Asylum in Europe: Strategies, Problems and Solutions*, Lund, Raoul Wallenberg Institute, 2002, s 8-14 [cit Noll Denying].
- Nordberg, Camilla, *Legitimising Immigration Control: Romani Asylum-Seekers in the Finnish Debate*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 30(4), 717-735, 2004 [cit Nordberg].
- Qviström David, *Välgrundad fruktan: Om asyl, amnesti och rätten till trygghet*, Cordia AB, Örebro, 2005 [cit Qviström].

- Schlenzka, Nathalie, *Politics of Asylum and Refugee Protection in Denmark. An Overview of Immigration, Integration, Asylum and Refugee Policies in all EU Member States*, 2002, http://www.emz-berlin.de/projekte_e/pj32_1pdf/RefPol/RefPol_Denmark.pdf, tillgänglig 2006-12-20 [cit Schlenzka].
- Thielemann, Eiko, *Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration*, Working Paper, Center for Comparative Immigration Studies, <http://repositories.cdlib.org/ccis/papers/wrkg112>, 2004 [cit Thielemann].
- UNHCR, *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996 [cit UNHCR:s handbok].
- UNHCR, *Note on International Protection*, Executive Committee of the High Commissioner's Programme 50th Session, *International Journal of Refugee Law*, 11(3), 557-591, 1999 [cit UNHCR 1999].
- US Department of State, *Sweden Country Report on Human Rights Practices for 1997*, 1998 [cit US Department].
- Van Hear, Nicholas & Crisp, Jeff, *Refugee Protection and Immigration Control: Addressing the Asylum Dilemma*, *Refugee Survey Quarterly*, 17(3), 1998 [cit Van Hear].
- Vedsted-Hansen, Jens, *Europe's Response to the Arrival of Asylum Seekers: Refugee Protection and Immigration Control*, Working Paper No. 6, *New Issues in Refugee Research*, Köpenhamn, 1999 [cit Vedsted-Hansen].
- Veldhoen, G.V., *Asylum in the European Union: the "Safe Country of Origin Principle"*, Working Document, European Parliament, 1996 [cit Veldhoen].
- Vestin, Sanna, *Flyktingboken: Från Duvemåla till Fort Europa*, Ordfront, Stockholm, 2002 [cit Vestin].
- Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 5 u, Publica, Stockholm, 1995 [cit Kommentar 1995].
- Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 8 u, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2006, [cit Kommentar 2006].
- Zetter, Roger, Griffiths, David, Ferretti, Silva & Pearl, Martyn, *An Assessment of the Impact of Asylum Policies in Europe 1990-2000*, Home Office Research Study 259, Development and Statistics Directorate, 2003 [cit Zetter].

10. RÄTTSFALLSFÖRTECKNING

Beslut från Utlänningsnämnden

UN 39-93

UN 65-93

UN 271-95

UN 365-99

UN 392-00

UN 393-00

UN 394-00

UN 405-01

UN 406-01

Beslut från regeringen

reg 92-01

Domar från Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

UM 230-06

UM 35-06

Domar från Europadomstolen

Chahal v. The United Kingdom, 22414/93

T.I. vs the U.K., 7 mars 2000. Decision as to the Admissibility of Application 43844/98