

Utredning om betydelsen av förnyade ansökningar för asylprocessen

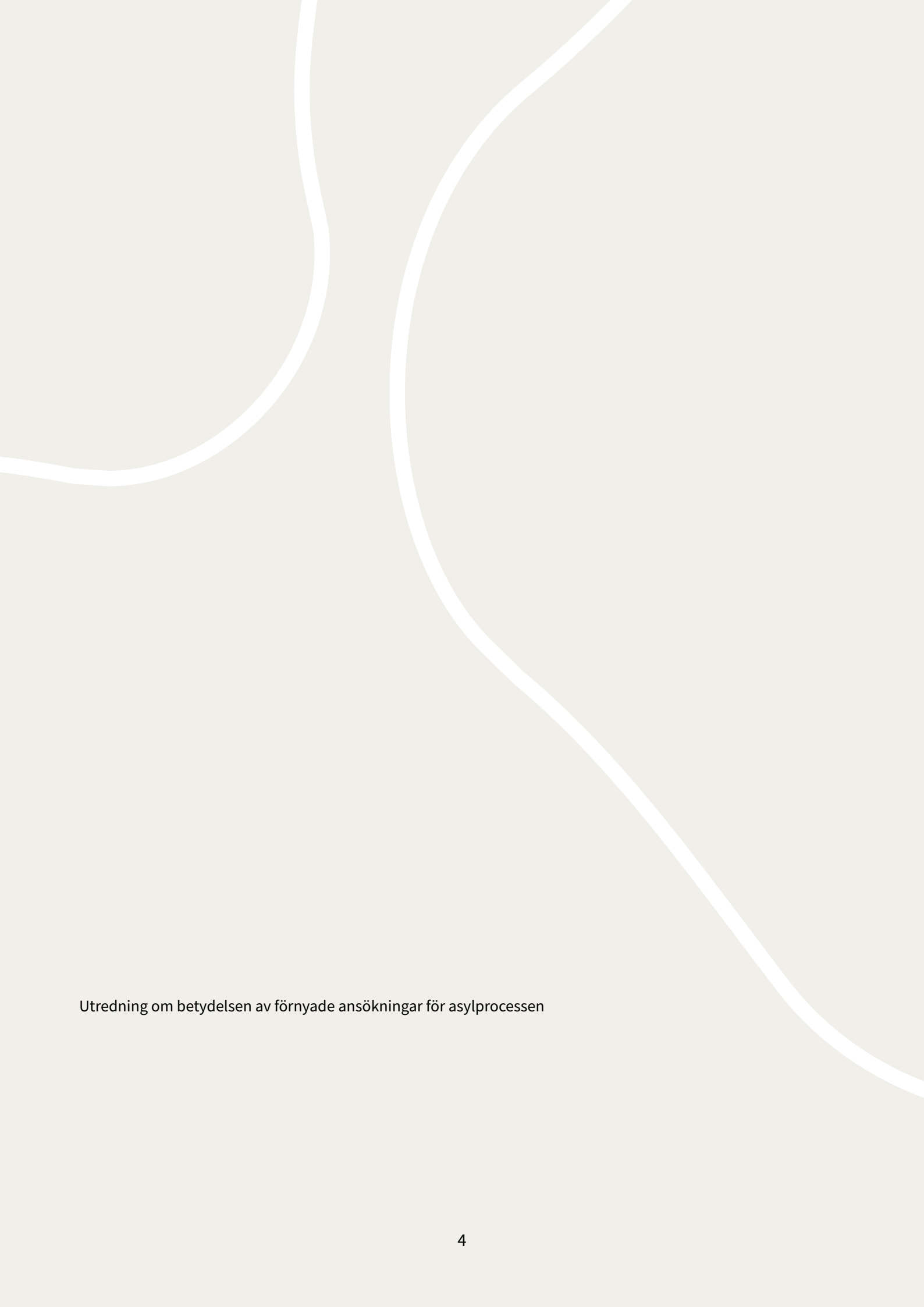


YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

Utredning om betydelsen av förnyade ansökningar för asylprocessen



YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN



Utredning om betydelsen av förnyade ansökningar för asylprocessen

Innehållsförteckning

1. Introduktion	7
1.1. Utgångspunkt och forskningsfrågorna	7
1.2. Materialet i siffror	10
2. Lagstiftning	12
3. Samma asylgrund i ny ansökan	14
3.1. Religion som grund	14
3.2. Andra grunder som förblivit desamma	18
3.3. Sammanfattning	20
4. Ny grund och dolda sårbarhetsfaktorer	23
4.1. Risk att utsättas för könsstympning	25
4.2. Sexuell läggning	26
4.3. Andra sårbarhetsfaktorer	27
4.4. Sammanfattning	28
5. Slutsatser	31
5.1. Nya ansökningar är en viktig faktor för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.	31
5.2. Tröskeln till att ta upp en ansökan till prövning ska inte höjas	33
5.3. Problemen med trovärdighetsbedömningen måste lösas	35
5.4. Högklassigt asylförfarande stödjer identifiering av utsatthet	36
6. Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer	39
6.1. De viktigaste rekommendationerna	39
6.2. Rekommendationer till olika aktörer	40



1. Introduktion

1.1. Utgångspunkt och forskningsfrågorna

En av diskrimineringsombudsmannens uppgifter är främjande av utlänningars rättigheter och ställning. Ombudsmannen har som mål att främja tillgodo-seendet av rättigheterna i synnerhet för utlänningar som befinner sig i allra sårbaraste ställning samt att identifiera missförhållanden i lagstiftningen och dess tillämpning. Utredningar som baseras på diskrimineringsombudsmannens omfattande rätt att få information är ett sätt att lyfta fram missförhållanden i den samhälleliga debatten. Utöver främjandet av utlänningars ställning omfattar diskrimineringsombudsmannens uppgifter också att mer allmänt främja likabehandling och ingripa i diskriminering, verka som nationell rapportör om människohandel och våld mot kvinnor samt att övervaka alla faser av verkställigheten av avlägsnandet av utländska medborgare som utvisas eller avvisas.

För den aktuella utredningen gick diskrimineringsombudsmannen igenom nya ansökningar om internationellt skydd och beslut som fattats om dem. Syftet var att granska situationer där positiva beslut fattats om nya ansökningar i mars-augusti 2023 och

bedöma betydelsen av nya ansökningar som en del av Finlands asylsystem.

Sättet att tala om nya ansökningar och den bredare diskursen betonar enligt tidigare forskning tanken om att asylsystemet missbrukas genom att lämna in nya ansökningar, och man kan förknippa nya ansökningar med ett antagande om att de är grundlösa.¹ Enligt Migrationsverkets statistik fattas dock en hel del positiva beslut om nya ansökningar. Under granskningsperioden av denna utredning var andelen positiva beslut 41 % av nya ansökningar, medan andelen positiva beslut om alla asylansökningar var 44 %.² I ljuset av statistiken är antagandet om att i synnerhet nya ansökningar skulle vara grundlösa därmed inte motiverat.

Det finns olika faktorer bakom nya ansökningar, till exempel ändrat säkerhetsläge i den sökandes hemland,

¹ Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”De sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis för ställningen för dem som sökt och beviljas internationellt skydd” (VN TEAS 2021:10).

² Se Migrationsverkets statistik för granskningsperioden mars-augusti 2023.

nya asylgrunder eller andra omständigheter. Orsaken till en ny ansökan kan också vara brister eller utmaningar som hänför sig till det tidigare asylförfarandet. I synnerhet under åren 2015–2016 hade man för avsikt att effektivisera asylprocessen, vilket i undersökningar har bedömts ha haft konsekvenser för asylprocessens kvalitet och behovet att lämna in nya ansökningar.³

Genom granskning av positiva beslut om nya ansökningar kan man stödja beslutsfattande som grundar sig på information samt på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I Petteri Orpos regeringsprogram har man ställt förhållande av ogrundade nya ansökningar och skärpning av förutsättningarna för inlämnande av nya ansökningar som mål.⁴ I regeringsprogrammet har man också kommit överens om att effektivisera asylansökningsförfarandet. För att öka den tillgängliga informationen om nya ansökningar beslutade diskrimineringsombudsmannen att upprätta denna utredning där man i synnerhet granskar positiva beslut om nya ansökningar.

I denna utredning granskar vi närmare sådana nya ansökningar där grunden för det positiva beslutet har funnits och eventuellt också återopats redan under den sökandes tidigare asylförfarande. I utredningen fokuserar vi i synnerhet på Migrationsverkets positiva beslut om sådana nya ansökning-

ar där beslutet har baserats på en asylgrund eller en annan omständighet som förts fram eller funnits redan under den tidigare processen. På detta sätt kan man observera de utmaningar som hänför sig till det tidigare asylförfarandet och dess kvalitet. Identifiering av dessa kan hjälpa till att fatta rätt beslut vid ett så tidigt skede som möjligt, vilket effektiviserar asylprocessen och minskar antalet nya ansökningar. Således är syftet med denna utredning att granska de grunder på vilka positiva beslut fattas om nya ansökningar, samt i synnerhet om man kan förebygga nya ansökningar genom att identifiera eventuella grunder för internationellt skydd redan under den tidigare processen.

Som material för utredningen begärde vi positiva beslut om nya ansökningar om internationellt skydd under en period på sex månader, 1.3–31.8.2023, från Migrationsverket. Under denna tidsperiod fattade Migrationsverket sammanlagt 186 positiva beslut om nya ansökningar i 142 beslutshandlingar.⁵

För att svara på de frågor som nämnts ovan skummade vi igenom de beslut som ingår i materialet. För att svara på utredningens forskningsfrågor granskade vi närmare de beslut där 1) grunden för det beviljade tillståndet har förblivit densamma eller delvis densamma åtminstone sedan den fö-

³ Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”De sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis för ställningen för dem som sökt och beviljas internationellt skydd” (VN TEAS 2021:10); Elsa Saarikkomäki et al., ”Migrationsverkets beslut om internationellt skydd 2015–2017 – Pilotundersökning av positiva och negativa beslut till irakiska medborgare mellan 18 och 34 år” (Juridiska fakultetens forskningsrapporter och översikter 1/2018).

⁴ Ett starkt och engagerat Finland – Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering (20.6.2023).

⁵ Trots att antalet beslutshandlingar är 142, är antalet positiva beslut enligt statistiken 186. Detta beror på att i vissa situationer upprättas man endast en beslutshandling till exempel till en förälder med barn. Jämfört med negativa beslut och beslut som avisats är det korrekta jämförelsetalet 186, men antalet beslutshandlingar vars innehåll varit föremål för granskning är 142.

regående ansökan, eller 2) grunden för det beviljade tillståndet har varit ny, men har troligen existerat åtminstone vid tidpunkten för den föregående ansökan.⁶ Sammanlagt togs 49 beslut till närmare granskning (35 % av det faktiska materialet).⁷

Att besvara frågorna förutsatte information om grunderna för det positiva beslutet och grunderna för det föregående asylbeslutet. Positiva asylbeslut motiveras dock endast kortfattat, och det fanns inte tillräckligt med information om besluten för närmare granskning. Därför sökte vi olika typer av bakgrundsmaterial till de beslut som valdes för närmare granskning enligt det som behövdes för de olika besluten för att kunna granska situationen närmare. Som bakgrundsmaterial användes till exempel Migrationsverkets, förvaltningsdomstolens och högsta förvaltningsdomstolens beslut om sökandenas ärenden. Dessutom begärde vi Migrationsverkets interna bakgrundspromemorior om ämbetsverkets positiva beslut om nya ansökningar. Vi fick bakgrundsmemorior om sammanlagt 29 beslut.⁸

Därmed består utredningens material i synnerhet av de 49 beslut som valdes för närmare granskning

⁶ När beslut valdes ut för närmare granskning behövdes i vissa fall gränsdragning till exempel i huruvida en grund som delvis förblivit densamma var på basis av de preliminära uppgifterna tillräckligt betydelsefull för att det skulle vara motiverat att granska den närmare.

⁷ Vi utelämnade från närmare granskning sådana förändringar i säkerhetsläget där omständigheterna hade förändrats mellan den tidigare och den nya asylansökan samt sådana nya ansökningar där asylgrunden var ny och hade inte existerat ännu vid tidpunkten för den föregående ansökan. Ansökningar som på basis av ansvarsfördelningsförordningen tidigare lämnats utan prövning utelämnades också från närmare granskning.

⁸ En bakgrundspromemoria upprättas endast så den sökande beviljas asyl (87 § i utlänningslagen, UtlL). Bakgrundspromemorior upprättas inte då Migrationsverket beviljar asyl på basis av förvaltningsdomstolens eller högsta förvaltningsdomstolens beslut.

samt eventuella tidigare asylbeslut, domstolsbeslut och bakgrundspromemorior. Granskningsperioden inom utredningen är relativt kort, eftersom bakgrundsmaterial söktes till vart och ett av de fall som valdes för närmare granskning. Med beaktande av antalet beslut och bakgrundsmaterialet bör utredningens analys i första hand ses som kvalitativt.

Beslut som granskats inom utredningen är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen. För att kunna säkerställa att den information som utredningen innehåller inte äventyrar säkerheten av de berörda parterna eller deras närstående har exempelfall och beskrivningar anonymiserats och beskrivningarna hållits på en allmän nivå till exempel genom att i vissa fall inte precisera de sökandes ålder.

Beslut som valts för vidare granskning bedöms i utredningens kapitel 3 och 4. I kapitel 3 granskar vi närmare positiva beslut om nya ansökningar där beslutet helt eller delvis baserats på en asylgrund som den sökande redan hade åberopat i sin föregående asylansökan. Vi granskar i synnerhet varför man bedömt behovet av internationellt skydd på olika sätt i det tidigare beslutet och beslutet om den nya ansökan.

I kapitel 4 granskar vi beslut där grunden för det beviljade tillståndet är ny, men har existerat redan vid tidpunkten för den föregående asylansökan. Vi granskar i synnerhet varför omständigheten inte hade kommit fram tidigare. Vi fäster särskild uppmärksamhet på faktorer som förknippas med den sökandes eventuella utsatta ställning och hur dessa faktorer identifieras adekvat.

Positiva beslut som grundar sig på en tydlig förändring i säkerhetsläget har inte granskats närmare i

denna utredning. Det var inte ändamålsenligt att granska positiva beslut som grundar sig på ändrat säkerhetsläge närmare, eftersom vid förändringar i säkerhetsläget är grunderna på vilka en ny ansökan tas upp till prövning som leder till ett positivt beslut tämligen klara. Det fanns sammanlagt 55 positiva beslut på grund av ändrat säkerhetsläge. Över hälften av dem grundade sig på förändringarna i säkerhetsläget i Afghanistan och på Migrationsverkets nya inriktning vad gäller Afghanistan.⁹ Även om positiva beslut som grundar sig på ändrat säkerhetsläge inte togs upp för närmare granskning kan detta inte anses betyda att det inte kunde ha varit problem i den sökandes tidigare asyloffarande eller att det inte hade varit möjligt att redan tidigare ta hänsyn till förändringarna i säkerhetsläget.

1.2. Materialet i siffror

Utredningens egentliga material består av 186 positiva beslut om ansökningar om internationellt skydd från Migrationsverket i 142 beslutshandlingar under granskningsperioden mars-augusti 2023.

Typ av beslut	Antal beslut 1.3.-31.8.2023
Positiva beslut	186
Negativa beslut	82
Beslut att avvisa ansökan	164
Beslut om förfallande	24
Sammanlagt	456

⁹ Många asylsökanden från Afghanistan har redan vid tidigare asyloffaranden åberopat hotet från talibanerna som sin asylgrund.

I största delen av positiva beslut beviljades den sökande asyl (UtlL 87 §). Övriga tillståndstyper omfattade alternativt skydd (UtlL 88 §), beviljande av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker (UtlL 52 §) samt tillfälligt uppehållstillstånd (UtlL 51 § eller 89 §).

Typ av beviljat uppehållstillstånd	
Asyl	143
Alternativt skydd	16
Individuella mänskliga orsaker	24
Tillfälligt uppehållstillstånd	3
Sammanlagt	186

De största ursprungsländerna för sökanden som fått ett positivt beslut var Irak och Afghanistan. Andra ursprungsländer var till exempel Somalia, Iran och Ryssland.

41 minderåriga sökanden fick ett positivt beslut om sina nya ansökningar. Största delen av dessa beslut gällde hela familjen. Endast fem minderåriga sökanden fick ett eget beslut, de andra minderårigas beslut hade inkluderats i deras föräldrars beslutshandlingar. Den största åldersgruppen var unga vuxna (18–34-åringar). Av sökandena i materialet var 61 kvinnor och 125 män.¹⁰

Av de 186 positiva besluten hade 113 sökanden lämnat in sin första ansökan om internationellt skydd år 2015. Det var i regel fråga om de sökan-

¹⁰ Av statistiken framgick inte om det ingick icke-binära personer i materialet.

des andra eller tredje asylansökan, alltså första eller andra ny ansökan.

Vilken asylansökan i ordningen handlar det om?	
2:a ansökan	118
3:e ansökan	52
4:e ansökan	11
5:e–7:e ansökan	5
Sammanlagt	186

Sammanlagt 59 av materialets beslutshandlingar handlade om ett ärende som förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen (HFD) återförvisat och det beslut som fattats efter detta. Detta motsvarar drygt 40 % av beslutshandlingarna i materialet. I 37 fall återförvisade domstolen ärendet till Migrationsverket till exempel på grund av en ny redogörelse eller inriktning utan att ta ställning till grunderna för tillståndets beviljande. I 22 fall återförvisade domstolen ärendet till Migrationsverket och ansåg att förutsättningarna för tillståndet uppfylldes.

2. Lagstiftning

Enligt 102§ 1 mom. i utlänningslagen avses med ny ansökan en ansökan om internationellt skydd som en utlänning lämnar in efter att ha meddelats ett lagakraftvunnet beslut av Migrationsverket eller förvaltningsdomstolen på sin tidigare ansökan medan hen fortfarande vistas i landet eller efter att ha fått ett beslut har lämnat landet för en kort tid. Som ny ansökan betraktas dock inte en ansökan som lämnats in efter det att Migrationsverket har fattat ett beslut om förfallande.

Förutsättningarna för att ta upp nya ansökningar till prövning skärptes under Juha Sipiläs regeringsperiod. Enligt 3 mom. som trädde i kraft år 2019 ska en ny ansökan tas upp till prövning förutsatt att ansökan innehåller eller att det i ärendet i övrigt framkommer nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till att sökanden kan betraktas som en person som beviljats internationellt skydd, och att sökanden av orsaker som är oberoende av hen själv inte har kunnat lägga fram dessa fakta eller uppgifter i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den. Migrationsverket får basera sin utredning av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning på enbart skriftliga inlagor.

Enligt regeringens proposition var målet med förändringen att minska antalet nya ansökningar och möjligheterna till missbruk av förfarandet med nya ansökningar. Enligt förarbetena till lagen skulle detta också öka asylsystemets trovärdighet, eftersom de resurser som reserverats för systemet då i högre grad kan inriktas på behandlingen av de första ansökningarna. Syftet med propositionen var att styra sökanden till att lägga fram alla fakta och uppgifter redan i samband med behandlingen av den första ansökningen. Enligt regeringens proposition kan en ny förutsättning för att en ansökan ska tas upp till prövning, enligt vilket sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram nya fakta eller uppgifter vid behandlingen av en tidigare ansökan, med beaktande av att förbudet mot tillbakasändning är ovillkorligt inte i sig leda till att ansökan lämnas utan prövning.¹¹

Enligt förarbetena till lagen kan orsaker som är oberoende av sökanden förknippas med ändringar i sökandens hemland eller personliga situation samt till exempel med relevanta fakta som sökanden be-

¹¹ RP 273/2018 rd.

visligen fått information om först efter att det tidigare beslutet vunnit laga kraft. Sökanden kan också ha motiverade skäl som beror på exempelvis utsatt ställning, skam eller rädsla för att inte redan tidigare ha lagt fram grunden för den nya ansökningen. Enligt förarbetena till lagen ska sökanden också då till stöd för den nya grunden lägga fram sådana övertygande uppgifter, att Migrationsverket inte kan lämna en ansökan som innehåller sådana uppgifter utan prövning på grund av att sökanden har lämnat in en ny ansökan som inte uppfyller förutsättningarna enligt 102 § 3 mom. för att ansökan ska tas upp till prövning.¹²

En central utgångspunkt för bedömning av asylansökningar är tryggandet av det absoluta förbudet mot tillbakasändning (non-refoulement). Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen får ingen utvisas, utlämnas eller återsändas, om hen till följd därav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot tillbakasändning omfattar alla situationer där finska myndigheter sänder en utlänning till en annan stat. Förbudet mot tillbakasändning fastställs också i internationella människorättskonventioner, avgörandepraxisen av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Förbudet är absolut och kan inte begränsas. Med förbudet mot tillbakasändning tryggas människans rätt till liv samt förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling. Om förbudet mot tillbakasändning föreskrivs också i utlänningslagen (147 §).

Utöver förbudet mot tillbakasändning förbjuds också kollektiv utvisning i Europeiska människorättskonventionens tilläggsprotokoll 4 och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 18 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna garanteras också rätten till asyl. Inom EU finns också flera direktiv om asylförfarandet, mottagning av asylsökande och internationellt skydd.

¹² RP 273/2018 rd.

3. Samma asylgrund i ny ansökan

Enligt utlänningslagen är förutsättningen för att en ny ansökan tas upp till prövning att ansökan innehåller nya fakta eller uppgifter som är avgörande ur perspektivet för internationellt skydd. I detta kapitel granskar vi i synnerhet situationer där den sökande har åberopat samma asylgrund redan i sin tidigare asylansökan och igen i sin nya ansökan. I 14 beslut beviljades uppehållstillstånd med den asylgrund som kommit fram åtminstone i den föregående ansökan och förblivit densamma. I 28 beslut hade åtminstone en del av asylgrunderna till det positiva beslutet kommit fram redan i den föregående ansökan. En del av besluten hade återförvisats av domstolar, och i en del hade Migrationsverkets bedömning avvikit från dess tidigare beslut om asyl.

Asyl som beviljats på samma eller delvis samma grunder handlade oftast om konvertering till kristendom. Andra situationer var till exempel politisk aktivitet och dess eventuella inverkan på risken för förföljelse, avsaknaden av skyddsnät samt sexuell läggning. I vissa beslut bedömdes grunderna även kumulativt. I dessa fall invergade flera faktorer på beviljandet av uppehållstillstånd.¹³

¹³ Till exempel Fall 3.

3.1. Religion som grund

På basis av hela materialet (142 beslutshandlingar) är religion en av de vanligaste grunderna för beviljande av asyl i samband med nya ansökningar. I 35 beslut beviljades asyl på grund av religion. I dessa beslut var det fråga om konvertering till kristendom.

I en del av besluten åberopades konverteringen först i den nyaste ansökan. Dessa beslut granskas inte närmare i denna utredning, eftersom konvertering i dessa fall var en ny asylgrund som inte hade kunnat beaktas i den sökandes tidigare ansökningar. Ändå beviljades asyl i princip på grund av den sökandes religion i sammanlagt 17 beslut så att man hade åberopat religion som grund åtminstone i den föregående asylansökan. Av dessa handlade över hälften om den sökandes tredje asylansökan där man åberopade konvertering till kristendom.

Flera av ansökningarna där konvertering till kristendom åberopades hade redan behandlats av förvaltningsdomstolen åtminstone en gång innan asyl beviljades. I ungefär hälften av de beslut som tagits upp till närmare granskning och där religiös överty-

gelse åberopades upphävde förvaltningsdomstolen eller HFD Migrationsverkets tidigare beslut. I största delen av dessa beslut konstaterade domstolen när ärendet återförvisades till Migrationsverket att den sökande bör beviljas asyl. Domstolen hade i regel hållit en muntlig förhandling i dessa fall för att höra den sökande samt ofta även ett vittne, typiskt församlingens pastor eller annan personal. I besluten konstaterade domstolen att den sökandes övertygelse är äkta och återförvisade ärendet till Migrationsverket för beviljande av asyl.¹⁴

I hälften av fallen hade Migrationsverket tidigare lämnat den sökandes asylansökan där asylgrunden var konvertering till kristendom utan prövning. I dessa fall hade den sökande åberopat konvertering till kristendom redan i samband med sin tidigare asylansökan, men Migrationsverket hade inte godkänt övertygelsen som ett faktum och därför lämnat den nya ansökan som lämnats in efter det negativa beslutet utan prövning. Då hade man inte alltid heller anordnat ett asylsamtal för att bedöma övertygelsen, utan den sökande hade ansetts ansöka om asyl på samma grund som i sin tidigare ansökan. I en del av besluten hade Migrationsverket hänvisat till förvaltningsdomstolens tidigare avgörande där man hade ansett att övertygelsen inte hade bevisats.¹⁵ Förvaltningsdomstolen eller HFD kunde återförvisa ärendet till Migrationsverket med motiveringen att ämbetsverket inte kan lämna den nya ansökan utan prövning åtminstone utan att anordna ett asylsamtal.¹⁶

Till exempel i ett fall bedömde förvaltningsdomstolen att det faktum att den överklagandes ansökan om internationellt skydd redan hade avslagits en gång på basis av bedömningen av den överklagandes kristna övertygelse och beslutet hade vunnit laga kraft inte i princip kan anses ha en sådan bestående inverkan att den överklagande inte senare skulle kunna effektivt ansöka om internationellt skydd på grund av sin kristna övertygelse på nytt om den överklagande kan bevisa att hans kristna övertygelse har fördjupats eller annars ändrats efter det tidigare beslutets meddelandetidpunkt. Förvaltningsdomstolen konstaterade att ”konvertering till kristendom är i situationen i den överklagandes hemland en omständighet som kan påverka den överklagandes behov av internationellt skydd. Den överklagande har berättat att hen har fortsatt idka kristendom i Finland och framställt skriftlig redogörelse om detta. Den överklagande har därmed framhållit i samband med sin nya ansökan och också under överklagandeskedet sådana nya redogörelser på basis av vilka Migrationsverket ska utreda och bedöma på nytt nuläget av den överklagandes religiösa övertygelse och det hot som den överklagandes kristna verksamhet eventuellt kan medföra i hans hemland. I den nuvarande situationen kan Migrationsverket på de grunder ämbetsverket framhållit i sitt beslut åtminstone utan att anordna ett asylsamtal lämna den överklagandes nya ansökan utan prövning vad gäller internationellt skydd”. Förvaltningsdomstolen återförvisade ärendet till Migrationsverket som avvisade ansökan och ansåg bland annat att det faktum att den sökande gick i kyrkan såg fortfarande ut att ha mer samband med hans behov av gemenskap och att bristen på den sökandes djupa övertygelse kom fram i hans berättelse av att ”religion inte har väckt några som helst frågor [hos den sökande] och ingenting i reli-

¹⁴ Till exempel Fall 14.

¹⁵ Till exempel Fall 9, Fall 14, Fall 17, Fall 19, Fall 26, Fall 31, Fall 35.

¹⁶ Till exempel Fall 14, Fall 15, Fall 35.

gionen har varit svårförståeliga för den sökande”. Under överklagandeskedet ansåg förvaltningsdomstolen ändå att förutsättningarna för beviljande av asyl uppfylldes och såg det som troligt att ”kristendomen har blivit en del av den överklagandes identitet och hen har utvecklat en sådan kristen övertygelse som kräver att hen idkar och öppet bekänner den kristna tron”.¹⁷

Migrationsverket har också i sin anvisning om behandling av nya ansökningar ansett att om den sökande i samband med en ny ansökan har framställt en redogörelse om att hen fortsatt idka kristendom ska tröskeln till att anordna ett asylsamtal hållas låg.¹⁸

Anordnandet av ett asylsamtal är särskilt betydelsefullt för att Migrationsverket lägger särskild vikt i sina beslut på den sökandes egen berättelse vid bedömning av övertygelsen. Till exempel i det ovan beskrivna fallet konstaterade Migrationsverket att ”olika intyg, såsom dopattest och intyg om medlemskap, räcker ensamma inte till att bevisa din religiösa övertygelse, utan vid bedömning av övertygelse och dess utveckling läggs den största betydelsen vid din egen berättelse.”¹⁹

Utöver dopattesten betraktas inte ens långvarigt deltagande i församlingens verksamhet i regel inte ensamt som bevis på kristen övertygelse. Migrationsverket kan ha ansett att till exempel försam-

lingarnas utlåtanden berättar snarare om att man deltagit i kristen verksamhet, inte om själva övertygelsen.²⁰ I några fall har den sökandes aktiva deltagande i församlingens verksamhet tolkats ha mer att göra med den sociala betydelsen av den kristna gemenskapen än med en personlig övertygelse.²¹ Migrationsverket har också ofta vid bedömning av övertygelse betonat att den sökandes berättelse ska vara självupplevd och personlig, till exempel genom att konstatera att ”Migrationsverket anser sig kunna förutsätta att du berättar om din personliga tro detaljerat samt såsom du själv upplever det”.²²

I bakgrundspromemorior om positiva beslut behandlade man faktorer som påverkar den samlade bedömningen mer än i de faktiska besluten när den sökandes övertygelse ansågs vara äkta. På basis av de bakgrundspromemorior som granskats verkar tyngdpunkten av den samlade bedömningen ligga på den sökandes egna funderingar och djupet av framställningen. Man kunde fästa uppmärksamhet vid att den sökande hade under senare asylsamtal kunnat berätta mer detaljerat eller djupare om sin tro eller att hens tro verkade ha fördjupats.

Man kunde också fästa avseende vid huruvida den sökande idkat kristendom under en längre tid och varaktigt, varit aktiv i församlingens verksamhet samt vid utlåtanden och intyg av församlingsmedlemmar.²³ Ändå verkar den sökandes egen berättelse om sin övertygelse på basis av materialet ha

¹⁷ Fall 14.

¹⁸ Migrationsverket 2020, Checklista för behandling av nya ansökningar.

¹⁹ Fall 14. Betydelsen av en muntlig förhandling i förhållande till skriftligt material har också behandlats i årsboksbeslutet HFD:2017:63.

²⁰ Till exempel Fall 23.

²¹ Till exempel Fall 14, Fall 31.

²² Till exempel Fall 31.

²³ Fall 8, Fall 14, Fall 19, Fall 31, Fall 43.

varit den primära faktor som påverkar den samlade bedömningen. Djupa och personliga reflexioner om sin tro förutsattes i regel även av sökanden som idkat religion redan under en längre tid. I ett par bakgrundspromemorior tog man hänsyn till någon motgång som den sökande drabbats av efter den föregående ansökan och hur detta påverkat den sökandes tro – i en situation noterades till exempel att den sökande inte hade förlorat sin tro trots att hen blivit föremål för en rättskränkning.²⁴

Den sökandes egen berättelse om sin tro verkar därmed både på basis av positiva beslut och tidigare negativa beslut vara det primära bedömningskriteriet, men i den samlade bedömningen tas också till exempel eventuellt skriftligt material i beaktande. Detta ligger också i linje med HFD:s årsboksbeslut (HFD:2021:195): ”I bedömningen av den religiösa övertygelsens existens har sökandens egen berättelse således en central ställning. Det väsentliga är att utreda sökandens motivation till omvändelsen och vilka följder omvändelsen haft för personens liv. Utöver detta ska man i helhetsbedömningen ge en tillräcklig tyngd åt övrig utredning såsom skriftliga handlingar och vittnesberättelser som kan stöda ändringssökandens egen berättelse om övertygelsen. Däremot är det inte möjligt att bedöma övertygelsens äkthet enbart utgående från sådan övrig utredning.”

De sökande har olika bakgrunder och därmed är deras förmåga att berätta om sin tro också olika. Om den sökande inte kunde läsa och skriva eller hade till exempel hälsoproblem beaktades dessa fakto-

rer i regel i beslutets beskrivning av den samlade bedömningen åtminstone som ett omnämnande. Det fanns några sådana fall i besluten baserade på religion. I Migrationsverkets tidigare negativa beslut baserade på övertygelse hade man inte ansett att analfabetism eller fysiska eller psykiska hälsoproblem i princip skulle förklara ytligheten av den sökandes berättelse eller att man därmed inte kunde förutsätta att den sökande kunde detaljerat berätta om sin personliga tro.²⁵

I ett fall hade Migrationsverket i sitt senaste negativa beslut ansett att man kan förutsätta att den sökande ger en personlig och detaljerad berättelse om sin tro även om man beaktar den sökandes psykiska problem. I sina motiveringar betonade Migrationsverket att den sökandes berättelse inte var personlig trots att hen hade konverterat redan flera år tidigare och att det faktum att den sökande aktivt deltog i församlingens verksamhet inte bevisar övertygelsens existens. Förvaltningsdomstolen ansåg dock att ”med beaktande av alla redogörelser som erhållits i ärendet samt i synnerhet det som framhållits om den överklagandes hälsotillstånd under de olika skeden av processen” hade den överklagandes kristna övertygelse och aktivt idkande av kristendom blivit tillräckligt tillförlitligt bevisade.²⁶

I bakgrundspromemoriorna till positiva beslut beaktades motsvarande omständigheter i regel som faktorer som åtminstone delvis förklarar varför berättelsen är så knapphändig.²⁷ I en bakgrundspromemoria

²⁴ Fall 8, Fall 26.

²⁵ Till exempel Fall 22, Fall 31, Fall 32.

²⁶ Fall 31.

²⁷ Fall 9, Fall 22, Fall 32, Fall 36.

beaktades till exempel den sökandes analfabetism samt det faktum att med beaktande av detta hade man ställt ”delvis relativt svårt formulerade frågor” till den sökande under asylsamtalet.²⁸ På basis av besluten är det således inte helt klart i vilken omfattning och på vilket sätt till exempel analfabetism eller psykiska problem konkret beaktas i förhållande till den sökandes förutsättningar att ge en personlig beskrivning om sin övertygelse när man tar hänsyn till att både positivt beslut och tidigare negativa beslut där man inte hade ansett att övertygelsen är äkta omfattade sökanden som inte kan läsa och skriva samt sökanden som har psykiska problem.²⁹ I dessa situationer kom det inte heller tydligt fram av besluten att någonting i den sökandes situation eller berättelse skulle ha ändrats. Antingen har man inte beskrivit de förändringar som skett eller Migrationsverket har i ett senare beslut fattat ett positivt beslut som baserats på samma grunder.

3.2. Andra grunder som förblivit desamma

Utöver religion var andra grunder som förblivit desamma i materialet till exempel rädsla för förföljelse på grund av politisk åsikt, avsaknad av ett skyddsnät som en kvinna i hemlandet, sexuell läggning samt omständigheter som förknippas med den sökandes hälsotillstånd eller funktionsnedsättning.

Politisk åsikt

I sex beslut i materialet beviljades asyl på grund av politisk åsikt som man redan hade åberopat åt-

minstone i den föregående asylansökan – i två av fallen var det till och med fråga om en fjärde asylansökan på grund av politisk åsikt.³⁰ I dessa fall handlade Migrationsverkets bedömning främst om huruvida den sökande ansågs vara en aktör med så hög profil i sitt hemland att till exempel myndigheterna hade intresserat sig för den sökande och den sökande därmed skulle riskera att bli föremål för allvarliga rättskränkningar. I ett tidigare negativt beslut kunde Migrationsverket redan ha godkänt att den sökande hade deltagit i politisk verksamhet eller kritiserat makthavarna, men ansett i beslutet att den sökande inte var föremål av något särskilt intresse.³¹

I de nya ansökningarna hade man i regel framställt någon tilläggsredogörelse till exempel om hur den sökande profilerats hos myndigheterna. I ett fall verkar det som det positiva beslutet har påverkats av den sökandes nya redogörelse om att hen blivit föremål av en brottsanmälan och arresteringsorder i sitt hemland.³² I ett annat fall hade man som tilläggsredogörelse i samband med en ny ansökan lämnat in läkarutlåtanden om den sökandes hälsotillstånd. Dessa påverkade bedömningen av trovärdigheten av den sökandes asylgrunder och bekräftade det som den sökande berättat.³³

I detta fall hade Migrationsverket tidigare ansett att det hade bevisats att den sökande hade deltagit i politisk verksamhet i sitt hemland, men godkände inte som ett faktum att den sö-

²⁸ Fall 22.

²⁹ Se kapitel 3.3. om definitionen av funktionsnedsättning.

³⁰ Fall 10, Fall 27.

³¹ Till exempel Fall 38, Fall 49.

³² Fall 10.

³³ Fall 49.

kande utsatts för allvarliga rättskränkningar på grund av sin politiska verksamhet. Migrationsverket godkände att den sökande hade utsatts för våldsgärningar, men konstaterade att det inte var möjligt att säkerställa i vilket sammanhang och varför de hade inträffat. Den sökandes berättelse hade till vissa delar ansetts vara knapphändig och ytlig, och Migrationsverket betraktade inte berättelsen till alla delar som trovärdig. I samband med en ny ansökan framställde den sökande nya läkarutlåtanden till stöd av trovärdigheten av sin berättelse. Migrationsverket ansåg att det hade bevisats att den sökande hade blivit utsatt för allvarliga rättskränkningar i sitt hemland och att hen skulle vara i fara i sitt hemland på grund av sin politiska åsikt. Även landsinformationen stödde den sökandes berättelse.

Avsaknad av skyddsnät

I ett par beslut beviljades den sökande uppehållstillstånd till sist delvis på grund av att den sökande var en kvinna utan skyddsnät i en situation där den sökande hade åberopat avsaknaden av skyddsnät åtminstone i sin föregående asylansökan.³⁴ I dessa fall hade Migrationsverket inte nödvändigtvis godkänt avsaknaden av skyddsnät som ett faktum i de tidigare ansökningarna. Till exempel i en situation hade ämbetsverket konstaterat följande i samband med den föregående ansökan:

”Du berättar att du har gömt dig hos andra människor i flera år, och du har inte kunnat berätta just någonting om din resa. Enligt Migra-

tionsverkets syn finns det skäl att anta att du har rest från ditt hemland med hjälp av en annan person. Du har också berättat att du har avlägsna, andra och tredje generationens släktingar i ditt hemland. Du har berättat att du har varit i kontakt med dina släktingar [i hemlandet] efter din ankomst till Finland. På grund av de skäl som framförts ovan godkänner Migrationsverket inte som ett faktum det du har berättat om att du inte har ett skyddsnät i ditt hemland.”³⁵

På basis av en ny ansökan beviljades den sökande ändå asyl som en kvinna utan skyddsnät. Enligt bakgrundspromemorian hade den sökandes berättelse om sin familj och sina omständigheter i hemlandet varit konsekvent under hela den tidsperiod hon ansökt om asyl, och trovärdigheten av att hon inte har något skyddsnät stöddes av hennes långvariga vistelse utanför sitt hemland samt hennes höga ålder.³⁶

Sexuell läggning

Ett beslut handlade om den sökandes sexuella läggning och den eventuella risken för förföljelse på grund av det. I detta fall hade den sökande åberopat sin sexuella läggning redan i sin första asylansökan och igen i sin nya ansökan. Migrationsverket och förvaltningsdomstolen hade ansett under de tidigare skedena att trots att inte fanns något skäl att misstro den sökandes berättelse om händelserna som föranletts av den sökandes sexuella läggning, kunde hans sexuella läggning inte anses ha bevisats. Den sökande hade hänvisat till att hans sexuella läggning hade kommit till familjens, släktens

³⁴ Fall 11, Fall 44.

³⁵ Fall 44.

³⁶ Fall 44.

och det lokala samhällets kännedom, men denna omständighet hade inte godkänts som ett faktum. Bedömningen om att omständigheten kommit till andras kännedom ändrades först när en släkting till den sökande hördes som vittne under överklagandeskedet för den nya ansökan och släktingen bekräftade den sökandes berättelse.³⁷

Funktionsnedsättning

I ett fall hade de sökande redan i sina tidigare ansökningar berättat att familjens minderåriga barn har en funktionsnedsättning, men Migrationsverket hade inte beviljat uppehållstillstånd till familjen. Till sist återförvisade HFD ärendet till Migrationsverket för beviljande av uppehållstillstånd efter att ha konstaterat att vård som barnet behöver och som förknippas med ett hjälpmedel inte är tillgänglig i familjens hemregion, vilket kunde ”äventyra barnets hälsa, möjligen med ödesdigra konsekvenser”. I tidigare beslut hade man åberopat äldre landsinformation enligt vilken denna vård skulle ha varit tillgänglig i hemregionen. I besluten fäste man inte någon särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning till exempel ur perspektivet för FN:s funktionsrättskonvention.³⁸

3.3. Sammanfattning

Största delen av besluten i materialet där man åberopade samma asylgrund i flera asylansökningar handlade om konvertering till kristendom och be-

dömning av övertygelsens trovärdighet. Trovärdighetsbedömningar gjordes utöver beslut som förknippas med konvertering till kristendom även i andra beslut, till exempel i flera beslut bedömdes den sökandes politiska profilering i hemlandet, i ett par beslut avsaknaden av skyddsnet och i ett beslut trovärdigheten av att bli föremål för allvarliga rättighetskränkningar.

I en del av fallen hade den sökandes tidigare ansökan med samma grund lämnats utan prövning. Att ansökningar lämnats utan prövning har för sin del kunnat leda till att till exempel konvertering till kristendom inte har identifierats under ett tidigare skede.

I situationer som handlar om övertygelse och liknande situationer är det inte alltid lätt att bedöma trovärdigheten av den sökandes berättelse. Därför betonar diskrimineringsombudsmannen att tröskeln för att ta upp en ansökan till prövning bör hållas låg i situationer som handlar om trovärdighetsbedömning. Till exempel att utreda utvecklingen av den sökandes övertygelse förutsätter att ansökan tas upp till prövning och man har ett samtal med den sökande.

På basis av handlingarna i utredningen är det svårt att ge en exakt bedömning om vilka faktorer som vid varje enskilt fall ledde till en förändring i trovärdighetsbedömningen, men i flera av besluten beaktade man den sökandes personliga berättelse samt i situationer som handlar om konvertering till kristendom den sökandes fördjupade kunskap och förmåga att beskriva sin upplevda tro. Man ska ändå komma ihåg att enligt forskning berättar personer som växt upp i gemenskapliga kulturer berättar mer om faktorer som förknippas med sociala relationer och en social kontext än personer som växt upp i en in-

³⁷ Fall 28.

³⁸ Fall 42. FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016).

dividinriktad kultur såsom Finland som berättar mer om sina personliga upplevelser.³⁹ Således kan det kännas mer naturligt för en sökande att beskriva gemenskapen i församlingen är sina egna personliga upplevelser som förknippas med tro. I forskningslitteraturen har man också ansett att Migrationsverkets uppfattning om religion inte alltid motsvarar asylsökandenas egen religiösa paradigm, och intervjuarna kan också ha felaktiga antaganden om religion som påverkar trovärdighetsbedömningen.⁴⁰

Dessutom kunde man vid trovärdighetsbedömningen av övertygelsen beakta hur länge man varit troende och om tron var varaktig. Ett långvarigt idkande av religiös tro stödjer säkert för sin del bedömningen av äktheten av den sökandes övertygelse. Man bör dock inte fästa lika stor vikt vid tiden när man bedömer trovärdigheten av sökanden som nyligen konverterat. Trovärdighetsbedömning där asylgrundens långvarighet betonas ökar också behovet av nya ansökningar i situationer där trovärdigheten borde och kunde ha konstaterats redan i samband med en tidigare ansökan.

Vid trovärdighetsbedömningar av såväl övertygelse som andra asylgrunder kunde man fästa avseende vid den sökandes hälsotillstånd. Flera av asylsökanden

i materialet har också fysiska eller psykiska hälsoproblem som kan anses påverka deras förutsättningar att konsekvent och personligt berätta om sin situation.⁴¹ Detta kunde beaktas i tidigare negativa beslut till exempel genom att konstatera att den sökandes berättelse trots hälsoproblemen hade varit för ytlig. Å andra sidan kunde man beakta i positiva beslut om nya ansökningar att trots att berättelsen var ytlig hade det med tanke på den sökandes hälsoproblem inte någon avgörande betydelse, och berättelsen skulle betraktas som trovärdig.

När en asylsökande har långvariga och allvarliga psykiska problem kan det också betyda att hen ska betraktas som en person med funktionsnedsättning vars rättigheter ska tillgodoses på lika villkor i asylprocessen med beaktande av diskrimineringslagens förbud mot indirekt diskriminering (13 §) och skyldighet att göra rimliga anpassningar (15 §). Enligt artikel 1 i funktionsrättskonventionen innefattar personer med funktionsnedsättning personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på samma villkor som andra. Detta ska beaktas såväl i asylprocessen som i beslutsfattandet. I besluten ska

³⁹ Jenny Skrifvars och Hedayat Selim, "Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa", i verk *Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa* (Flyktingrådgivningen 2022); Jenny Skrifvars, Veronica Sui, Jan Antfolk, Tanja van Veldhuizen och Julia Korkman, "Psychological assumptions underlying credibility assessments in Finnish asylum determinations" (Nordic Psychology 2022).

⁴⁰ Ilona Blumgrund, Hilikka Lydén och Alina Leminen, "Migrin teologia turvapaikkapäätösten valossa" (Diakonian Tutkimus 2:2022); Hedayat Selim, Julia Korkman, Peter Nynäs, Elina Pirjatanniemi och Jan Antfolk, "A review of psycho-legal issues in credibility assessments of asylum claims based on religion" (Psychiatry, Psychology and Law 2023).

⁴¹ I åtminstone 14 fall som togs upp till närmare granskning tog man i någon av handlingarna hänsyn till den sökandes hälsoproblem.

man bedöma huruvida rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses till exempel ur perspektivet för FN:s funktionsrättskonvention som är en direkt tillämplig rättsakt. I det tidigare nämnda exempelfallet med ett barn med funktionsnedsättning⁴² hade det varit motiverat ur perspektivet för tillgodoseendet av barnets rättigheter att även beakta konsekvenserna av den bristfälliga servicen i hemlandet för tillgodoseendet av barnets grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom rätten till utbildning, rätten till delaktighet på lika villkor i samhället och rätten till ett självständigt liv.⁴³

Förmågan att berätta personligt om sina upplevelser kan också påverkas av den sökandes eventuella traumatiska upplevelser. Enligt undersökningar kan människor komma ihåg mindre och annorlunda detaljer av traumatiska händelser än av neutrala händelser.⁴⁴ Till exempel i det ovannämnda fallet med en sökande som blivit föremål för en allvarlig rättskränkning hade Migrationsverket först ansett att den sökande berättat kortfattat och ytligt om sin situation och inte sett den sökandes berättelse till alla delar som trovärdig och avsåg därmed den sökandes asylansökan.⁴⁵

I vissa fall förknippades den sökandes positiva beslut med samma asylgrund och andra omständigheter som det tidigare negativa beslutet, men det

hade framställts sådana tilläggsredogörelser i ärendet som ändrade slutresultatet av trovärdighetsbedömningen. I beslut som domstolen återförvisat kunde man också ta hänsyn till exempel till de tilläggsredogörelser som vittnen gett vid den muntliga förhandlingen. Till exempel trovärdigheten av att ha blivit föremål för allvarliga rättighetskränkningar ökades i ett fall av läkarutlåtanden som man lämnat in i samband med en ny ansökan. Vad gäller läkarutlåtandena kan man anse att man borde ha begärt dem redan i samband med den första asylansökan när den sökande berättat om de allvarliga rättskränkningar hen blivit föremål för. Man kan begrunda huruvida den sökandes asylgrunder utretts tillräckligt i samband med de tidigare negativa besluten eller om tröskeln för identifiering av behovet av internationellt skydd delvis varit för hög.

⁴² Fall 42.

⁴³ Se artikel 7 om rättigheterna för barn med funktionsnedsättning i FN:s funktionsrättskonvention.

⁴⁴ Jenny Skrifvars och Hedayat Selim, "Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa" i verket Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Flyktingrådgivningen 2022).

⁴⁵ Fall 49.

4. Ny grund och dolda sårbarhetsfaktorer

Enligt artikel 21 i EU:s mottagandedirektiv ska medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning beakta den speciella situationen för utsatta personer.⁴⁶ Med utsatta personer avses underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel kvinnlig könsstympning. EU har också utfärdat ett direktiv om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel.⁴⁷

Europarådets relevanta konventioner är konventionen mot människohandel och Istanbulkonventionen där det finns bestämmelser bland annat om att könsrelaterat våld mot kvinnor ska betraktas som

en form av förföljelse och en form av allvarligt hot samt att staterna ska utveckla mottagningsförfaranden och stödtjänster för asylsökanden där hänsyn tas till genusperspektivet samt riktlinjer och asylförfaranden utifrån ett genusperspektiv.⁴⁸

Den särskilda situationen av sökanden i utsatt ställning ska beaktas bland annat genom att trygga särskilda förfarandegarantier för asylsökanden i utsatt ställning. Enligt artikel 22 i mottagandedirektivet ska medlemsstaterna se till att i det stöd som ges till sökande med särskilda mottagandebehov tas hänsyn till deras särskilda mottagandebehov under hela asylförfarandet, och att deras situation följs upp på lämpligt sätt. Om den sökande är en person med funktionsnedsättning ska Migrationsverket säkerställa rimliga anpassningar i enlighet med FN:s funktionsrättskonvention så att de grundläggande och mänskliga rättigheterna av asylsökanden

⁴⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (2013/33/EU).

⁴⁷ Rådets direktiv om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (2004/81/EG).

⁴⁸ Artikel 60 i Konventionen om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (2011); Konventionen om bekämpande av människohandel (2005).

den med funktionsnedsättning kan tryggas på lika villkor med andra sökanden. Myndigheterna har också en skyldighet att tolka och tillämpa skyldigheten att göra anpassningar på ett grundrättighets- och människorättighetsvänligt sätt.⁴⁹

Den utsatta ställningen kommer inte alltid fram på den sökandes eget initiativ i samband med den första asylansökan. Den sökande är inte alltid medveten om sin egen utsatta ställning eller om det faktum att det kan ha betydelse för asylansökan. Att berätta om faktorer som förknippas med den utsatta ställningen förutsätter ofta att man litar på myndigheterna, vilket inte alltid är fallet särskilt när den sökande möter finska myndigheter för första gången. Också i förarbetena till utlänningslagen konstateras att sökanden kan också ha motiverade skäl som beror på exempelvis utsatt ställning, skam eller rädsla för att inte redan tidigare ha lagt fram grunden för den nya ansökningen. Enligt förarbetena ska sökanden då till stöd för den nya grunden lägga fram sådana övertygande uppgifter, att Migrationsverket inte kan lämna ansökan utan prövning.⁵⁰

Eftersom det enligt diskrimineringsombudsmanens tidigare observationer ibland är svårt att identifiera personer som befinner sig i en utsatt ställning eller avslöja sårbarheter har vi i denna utredning granskat via närläsning situationer där den sökandes utsatta ställning eller annan asylgrund inte har kommit fram i den tidigare asylansökan trots att

den troligen redan har existerat när den tidigare ansökan lämnades in. Avsikten är att utreda hur dylika sårbarhetsfaktorer skulle kunna komma fram tidigare och hurdana förfaranden kan göra det lättare att avslöja utsatthet. Identifieringen av utsatt ställning är väsentlig också ur perspektivet för särskilda förfarandegarantier vid asylofförandet (UtlL 96 a §).

I Migrationsverkets interna anvisningar om att ta upp nya ansökningar till prövning konstateras att vid nya ansökningar bör man ta hänsyn till huruvida den utsatta ställningen har beaktats adekvat i den tidigare asylprocessen, huruvida den sökande har fått stöd i detta sammanhang, huruvida den utsatta ställningen har beaktats i trovärdighetsbedömningen, huruvida läkarundersökningar har anordnats för den sökande samt om man i fråga om vissa länder har beaktat risken för könsstympning. Om den utsatta ställningen inte har beaktats adekvat i det tidigare beslutet bör man i samband med en ny ansökan anordna bland annat ett asylsamtal.⁵¹ På sin informationshanteringsplattform har Migrationsverket även anvisningar om beaktandet av våld i nära relationer i asylprocessen, om behandlingen av ärenden av eventuella offer för människohandel samt andra anvisningar som hänför sig till utsatthet.⁵²

I materialet ingår 12 beslut där den sökande fick ett positivt beslut om sin senaste nya ansökan på basis av en ny asylgrund som förknippas med den

⁴⁹ Artikel 2 och 5 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (27/2016).

⁵⁰ RP 273/2018 rd.

⁵¹ Migrationsverket 2020, Checklista för behandling av nya ansökningar.

⁵² Migrationsverkets informationshanteringsplattform (19.2.2024); Anvisning om beaktandet av våld i nära relationer i asylprocessen (MIGDno-2019-540); Behandling av ärenden av eventuella offer för människohandel vid Migrationsverket (MIGDno-2020-255).

sökandes utsatta ställning. I siffran har vi även räknat med beslut där Migrationsverket hade fattat ett negativt beslut om den nya ansökan, men förvaltningsdomstolen eller HFD hade upphävt beslutet och till sist fattades ett positivt beslut om den nya ansökan efter det att domstolen hade återförvisat det tidigare beslutet. Det fanns sju fall som domstolen återförvisat, av vilka i fem domstolen konstaterade att förutsättningarna för tillståndet uppfylldes.

Sårbarhetsfaktorer som observerats i materialet var risk att utsättas för könsstympning, sexuell läggning, sexuellt våld, människohandel, hälsotillstånd och avsaknad av skyddsnät. Antalet beslut som granskades (12) i detta kapitel är relativt litet, varför man inte kan dra några entydiga slutsatser om helhetsbilden. Vid granskningen kommer det dock fram utmaningar som ibland förknippas med identifiering av sårbarheter.

4.1. Risk att utsättas för könsstympning

I materialet ingår fyra beslut där grunden för det positiva beslutet om den nya ansökan, risk att utsättas för könsstympning, hade existerat åtminstone när den föregående asylansökan lämnades in. Sökandena hade dock inte ännu i sina föregående asylansökningar åberopat risk att utsättas för könsstympning, utan det kom fram först i deras nya ansökningar. Enligt utlänningslagen är förutsättningen för att en ny ansökan ska tas upp till prövning att ansökan innehåller eller att det i ärendet i övrigt framkommer nya fakta eller uppgifter som sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den.

I de nya positiva besluten eller bakgrundspromemoriorerna till dem ansågs risken att utsättas för könsstympning som trovärdig och det granskades inte separat varför sökandena inte tidigare hade åberopat denna grund. Däremot i ett negativt beslut ansåg Migrationsverket inte att risken att utsättas för könsstympning var trovärdig. En av motiveringarna var att risken tagits upp så sent. I samband med överklagan motiverades det faktum att risken att utsättas för könsstympning lagts fram först i en ny ansökan med att den sökande inte tidigare hade haft vetskap om att kvinnlig könsstympning är förbjuden i Finland eller att även risken för könsstympning därmed är en relevant asylgrund. Förvaltningsdomstolen upphävde Migrationsverkets beslut och konstaterade att man inte ska lägga avgörande vikt vid det faktum att denna omständighet kom fram först i en ny ansökan, eftersom man inte gärna talar om könsstympning i den sökandes hemland. Sökandena beviljades asyl.⁵³

Enligt Migrationsverkets beslut handlade de fall där asyl beviljades på grund av risken att utsättas för könsstympning i regel om ett hot som riktas mot familjens barn. I dessa fall hade modern i familjen oftast också utsatts för könsstympning, men det ansågs i regel inte föreligga en risk för att utsättas för könsstympning på nytt. I ett fall granskade förvaltningsdomstolen Migrationsverkets förfarande avseende en asylsökande i en utsatt ställning.

”På grund av en ny ansökan har man anordnat två asylsamtal för den överklagande. Av samtals-

⁵³ Fall 37.

protokollet framgår att båda asylsamtalen har hållits av en manlig tjänsteman vid Migrationsverket, och att en kvinnlig tolk har deltagit i samtalen. Av samtalsprotokollet framgår inte att den överklagande skulle ha framfört önskemål om att höras av en kvinnlig tjänstehavare. Å andra sidan har Migrationsverkets tjänsteman inte heller frågat den överklagande om hen önskar höras av en kvinnlig tjänsteinnehavare. -- Med tanke på den överklagandes utsatta ställning och den känsliga naturen av hans asylgrund borde Migrationsverket i princip ha frågat den överklagande om hen önskar höras av en kvinnlig tjänsteinnehavare.”⁵⁴

Ärendet återförvisades till Migrationsverket, eftersom den sökande lämnade ny redogörelse om risken att utsättas för könsstympning till förvaltningsdomstolen. Detta beslut är ett exempel på att redan när man bokar asylsamtal är det väsentligt att beakta arrangemang med vilka man kan göra det möjligt för den sökande att tryggt föra fram känsliga omständigheter och sårbarheter.

4.2. Sexuell läggning

I fyra fall åberopade den sökande sexuell läggning i sin nya ansökan utan att ha åberopat det i sin föregående asylansökan. I vissa av dessa beslut granskade Migrationsverket varför den sökande inte hade berättat om sin sexuella läggning vid ett tidigare skede. Till exempel i ett beslut hade Migrationsverket ansett att den sökande inte hade gett något godtagbart skäl till att hen inte tidigare hade berättat om sin sexuella läggning.

Enligt den sökande hade hen inte vågat berätta om det tidigare för att hen var rädd för att hans sexuella läggning skulle komma till andra människors kännedom. I sin bedömning av grunderna till att den sökande berättade om detta först i sin nya ansökan konstaterade förvaltningsdomstolen följande.

”Tidpunkten för framläggandet av den nya asylgrunden kan anses tyda på att grunden inte är genuin. Enbart på grund av tidpunkten för åberopandet av homosexualitet kan dock det som den överklagande berättat om sin sexuella identitet inte bedömas vara icke trovärdigt med tanke på den överklagandes -- samt den känsliga och utpräglad personliga naturen av asylgrunden om sexuell läggning. Den överklagande har redan under Migrationsverkets asylsamtal på ett självupplevt sätt berättat om sina känslor av att vara annorlunda och om sina rädslor i samband med att de homosexuella känslorna väckts, och berättelsen har till dessa delar preciserats vid den muntliga förhandlingen. Den överklagande har också konsekvent berättat om de skäl på grund av vilka hen inte tidigare har kunnat berätta om sin sexuella identitet till myndigheterna. Därmed ska man anse att tidpunkten för åberopandet av den överklagandes sexuella läggning ska vara endast av ringa betydelse.”⁵⁵

I ett annat fall beviljade Migrationsverket asyl till den sökande när denne åberopat sin sexuella läggning i sin nyaste ansökan. Migrationsverket hade lämnat flera tidigare ansökningar utan prövning

⁵⁴ Fall 16.

⁵⁵ Fall 33.

vad gäller internationellt skydd. I bakgrundspromemorian noterades att trots att den sökande hade framhållit sin sexuella identitet först efter att ha lämnat in flera ansökningar, vilket försvagar trovärdigheten, hade hen ändå kunnat berätta relativt konsekvent om skälen bakom detta. Den sökandes berättelse ansågs vara personlig och detaljerad och därmed trovärdig, varför Migrationsverket ansåg att den sökandes sexuella läggning hade bevisats och beviljade den sökande asyl.⁵⁶

Sexuell läggning är en känslig omständighet som inte alltid kommer fram i den första asylansökan. Till exempel EU-domstolen har ansett att med beaktande av den känsliga naturen av denna omständighet kan en asylgrund inte betraktas som icke trovärdig endast på grund av att den sökande inte redan från början har berättat om sin sexuella läggning.⁵⁷ Detta har också uppmärksammats i en del av besluten. Det ska beaktas att det kan finnas olika skäl till att en sökande är ovillig att berätta om sin sexuella läggning. Ett skäl är rädslan för att hens sexuella läggning ska komma till andra personers kännedom.⁵⁸

Även om det inte direkt kom fram några förfarandemässiga brister i besluten som skulle ha gjort det svårare för den sökandes sexuella läggning att komma fram vid ett tidigare skede kan man konstatera om ett par av fallen att situationerna kan innebära rädsla för att den sexuella läggningen skulle avslöjas för andra.⁵⁹ Det är också viktigt att utre-

da hur man kan främja en förtrolig atmosfär och stärka strukturer som gör det lättare att berätta om sexuell läggning redan vid ett tidigare skede. Det kan ändå hända att den sökandes sexuella läggning även framöver kan i vissa situationer komma fram först i samband med en ny ansökan. I dessa fall är det viktigt att ärendet tas upp till prövning och att man inte fäster för stor vikt vid att den sökandes sexuella läggning kom fram först vid ett senare skede.

4.3. Andra sårbarhetsfaktorer

I tre av besluten åberopade den sökande i sin nya ansökan sexuellt våld eller människohandel som hen utsatts för samt sin ställning som en kvinna utan skyddsnät i sitt hemland. En del av eller samtliga asylgrunder hade existerat redan vid tidpunkten för den föregående ansökan, men kommit fram först i den senaste nya ansökan.

Sexuellt våld och människohandel är känsliga omständigheter som den sökande kan ha svårt att berätta om. Offer för våld i nära relationer berättar inte alltid på eget initiativ om det som de utsatts för. Migrationsverket har också i sin anvisning om våld i nära relationer konstaterat att ”i synnerhet kvinnornas beroende av sitt skyddsnät och svagare ställning i hemlandet kan göra det ännu svårare att lämna den våldsamma situationen och be om hjälp under asylprocessen. I vissa fall berättar offret inte om våld i en nära relation, eftersom hen inte känner till att det skulle kunna påverka asylprocessen. Offret kan också försöka dölja våldet om hen är rädd för att det skulle kunna påverka asylprocessen negativt.” Migrationsverket uppmanar också intervjuare att ta upp saken i diskussion om de

⁵⁶ Fall 30.

⁵⁷ A, B och C mot Nederländerna (C-148/13, C-149/13, C-150/13).

⁵⁸ Matti Rautakorpi, ”Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt turvapaikkaprosessissa” i verket Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Flyktingrådgivningen 2022).

⁵⁹ Fall 13, Fall 33.

misstänker att det kan vara fråga om våld i en nära relation.⁶⁰

Offer för människohandel är ofta inte själva medvetna om att de blivit offer för just människohandel. Därför bör Migrationsverket fästa uppmärksamhet vid olika omständigheter som kan tyda på människohandel även i fall där man inte uttryckligen åberopar människohandel. Till exempel tvångsäktenskap kan vara en form av människohandel. Ett av fallen i materialet handlade om tvångsäktenskap.

Den sökande hade i samband med sin tidigare asylansökan berättat om omständigheter som indikerade att hon inte var gift av sin egen vilja, men hennes ansökan avslogs i alla fall. I sin följande asylansökan åberopade den sökande det faktum att hon skilt sig från tvångsäktenskapet som sin asylgrund och berättade även om rättskränkningar som skett under äktenskapet samt det hot som situationen medförde henne. Migrationsverket fattade ett negativt beslut för den sökande där endast en liten del av de rättskränkningar som den sökande berättat om godkändes. I sitt beslut bedömde Migrationsverket inte heller asylgrunden om tvångsäktenskap. HFD återförvisade ärendet till Migrationsverket för ny prövning i och med att den sökande hade godkänts som klient i hjälpsystemet för offer för människohandel. Därefter beviljades den sökande asyl i egenskap av ett offer för människohandel som skilt sig från ett tvångsäktenskap.⁶¹

De tre fallen i detta underkapitel handlar om övriga sårbarhetsfaktorer. Domstolen hade återförvisat dessa fall till Migrationsverket när de sökande hade lämnat in nya ansökningar. I dessa fall ansåg Migrationsverket i början att åtminstone någon av de omständigheter som ökar den sökandes utsatthet var icke trovärdig och avslog därmed den nya ansökan, men beviljade senare uppehållstillstånd efter det att domstolen återförvisat fallen för ny prövning. I två av fallen ansåg Migrationsverket till exempel att den sökandes avsaknad av skyddsnät som kommit fram i de nya ansökningarna var icke trovärdig, men i båda dessa fall ansåg domstolen att möjligheten att den sökande inte hade något skyddsnät i sitt hemland inte kunde uteslutas.⁶²

4.4. Sammanfattning

Flera av de faktorer som orsakar sårbarhet kan förknippas med skam eller rädsla, vilket innebär att den utsatta ställningen inte nödvändigtvis kommer fram i första asylansökan om Migrationsverket inte aktivt, förtroligt och sensitivt utreder ärendet. För att sårbarheten ska komma fram är det också viktigt att biträden och förläggningens personal är kompetenta. På basis av materialet kan de i samband med nya ansökningar komma fram information till exempel om risk att utsättas för könsstympning, sexuell läggning eller sexuellt våld eller människohandel.

⁶⁰ Anvisning om beaktande av våld i nära relationer i asylprocessen (MIGDno-2019-540).

⁶¹ Fall 20.

⁶² Fall 18, Fall 24.

Om den sökande i samband med sin nya ansökan berättar om sin utsatta ställning som redan har existerat vid tidpunkten av det föregående asylförfarandet, kan Migrationsverket i början ha kunnat anse att berättelsen inte är trovärdig bland annat för att den sökande har berättat om detta först i sin nya ansökan. I vissa fall ansåg man till exempel att det inte var trovärdigt att den sökande låtit bli att berätta om någon omständighet på grund av rädsla. Dessutom fäste man i vissa beslut uppmärksamhet vid att den sökande hade i samband med tidigare asylförfaranden berättat om omständigheter som stått i strid med utsatthet. Som enskilda exempel kan man från materialet lyfta fram en situation där en sökande som i sin nya ansökan åberopade sexuell läggning hade i en tidigare ansökan berättat om sina känslor för en person av motsatt kön eller en situation där ett offer för tvångsaktenskap tidigare hade sagt att hon inte hade blivit utsatt för rättskränkningar.

I Migrationsverkets anvisningar beaktas hur skam och tystnadskulturen påverkar till exempel avslöjandet av omständigheter som förknippas med våld i nära relationer.⁶³ Det verkar ändå som att man i samband med nya ansökningar inte alltid har fäst tillräcklig uppmärksamhet vid att det kan under tidigare skeden ha varit svårt för den sökande att berätta om sin utsatthet eller att den sökande inte nödvändigtvis har förstått att denna omständighet är relevant för asylprocessen. Det kan också ha varit en säkerhetsrisk för den sökande att berätta om sin utsatthet. Sökanden kan också aktivt ha försökt dölja känsliga uppgifter från andra människor. För-

valtningsdomstolar har också i vissa fall återförvisat till Migrationsverket för ny prövning ansökningar där ämbetsverket tidigare inte ansett att en grund som förknippas med utsatthet i sökandenas nya ansökningar är trovärdig. I vissa fall kan man alltså se en dubbel tröskel som hänför sig till utsatthet: först kommer den sökandes utsatta ställning inte fram, och sedan anses den faktor som orsakar utsattheten inte vara trovärdig.

I några av fallen i materialet har intervjuaren eller tolken inte under asylförfarandets alla skeden varit av samma kön som den sökande, vilket till sin del har lett till att alla asylgrunder inte har kommit fram i de tidigare ansökningarna. I regel kommer utsattheten säkrare fram om de personer som är närvarande vid asylsamtalet är av samma kön som den sökande. Till exempel biträden och förläggningens personal bör vara medvetna om detta för att de sökande ska kunna framföra sina önskemål. Frågan har även granskats av HFD i förhandsavgörandet HFD:2020:91: ”Med beaktande av A:s utsatta ställning och känsliga asylgrunder hade man inte kunnat anta att hon skulle kunna berätta om sina erfarenheter i asylförfarandet vid närvaro av en manlig intervjuare och tolk på ett sådant sätt att hon skulle kunna anses ha dragit nytta av de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet. Således anser högsta förvaltningsdomstolen att Migrationsverket borde i asylförfarandet ha arrangerat stöd åt A i enlighet med hennes behov. I detta fall skulle den primära stödformen ha varit att erbjuda A en möjlighet att få en kvinnlig intervjuare och tolk. Asylförfarandet hade av ovannämnda skäl inte varit korrekt. Migrationsverket har därmed inte heller kunnat tillförlitligt pröva trovärdigheten av A:s berättelse.”

⁶³ Till exempel Anvisning om beaktande av våld i nära relationer i asylprocessen (MIGDno-2019-540).

I vissa fall har det varit fråga om sårbarhetsfaktorer som Migrationsverket kunde ha utrett redan i samband med tidigare asylansökningar. Till exempel kvinnlig könsstympning är i vissa områden ett så vanligt fenomen att man bör försöka utreda frågan på eget initiativ utan att den sökande uttryckligen har åberopat denna grund. Högsta förvaltningsdomstolen har i sitt avgörande HFD:2019:93 konstaterat att Migrationsverket vid prövningen av målet borde ha bedömt huruvida den somaliska familjens dotter hotas av könsstympning om hon sänds tillbaka till sitt hemland. I sitt beslut om detta ärende konstaterade Migrationsverket att ämbetsverket kan i enlighet med anvisningarna utreda risken för minderåriga att utsättas för könsstympning även på myndighetsinitiativ om praxisen tillämpas i den sökandes hemregion eller befolkningsgrupp. Utöver utredning på myndighetsinitiativ av risken att utsättas för könsstympning kan det också vara fråga om en situation där den sökande under sina tidigare asylförfaranden har nämnt omständigheter som kunde ha avslöjat den sökandes utsatta ställning om man hade ställt preciserande frågor om dem. Detta var fallet till exempel i ärendet om tvångsäktenskap och de rättskränkningar som skett under äktenskapet.

Materialet omfattar också situationer där den eventuella utsatta ställningen kunde ha upptäckts tidigare om man hade utrett den sökandes hälsotillstånd eller funktionsförmåga mer aktivt.⁶⁴ I asylprocessen ska man identifiera den sökandes personliga egenskaper som även utgör diskrimineringsgrunder i enlighet med diskrimineringslagen, till exempel funktionsnedsättning och hälso-

tillstånd (8 §) samt med aktiva åtgärder försäkra sig om att förfarandena och de enskilda situationerna inte är diskriminerande.

⁶⁴ Till exempel Fall 13, Fall 49.

5. Slutsatser

5.1. Nya ansökningar är en viktig faktor för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

41 % av de beslut som fattats om nya ansökningar mellan mars och augusti 2023 har lett till beviljande av asyl, alternativt skydd eller ett annat uppehållstillstånd. I största delen av de positiva besluten i materialet (asyl, alternativt skydd eller ett annat uppehållstillstånd) beviljades den sökande asyl. Andelen positiva beslut kan variera under de olika granskningsperioderna⁶⁵, men på basis av utredningens material kan man ändå på en allmän nivå konstatera att en stor andel av nya ansökningar leder till positiva beslut.

Den stora andelen positiva beslut visar att nya ansökningar ofta är en central faktor i tryggheten av

de sökandes grundläggande och mänskliga rättigheter samt efterlevnaden av det absoluta förbudet mot tillbakasändning. Den diskurs om missbruk av asylsystemet som förknippats med nya ansökningar⁶⁶ är problematisk också ur detta perspektiv. Således är det väsentligt att man vid lagstiftningsberedning identifierar betydelsen av nya ansökningar för det nuvarande asylsystemet och att lagstiftningsreformer inte grundas på antaganden om ogrundade nya ansökningar.

På basis av andelen positiva beslut om nya ansökningar verkar det som att man inte alltid i de tidigare asylbesluten har dekvat kunnat identifiera alla grunder för asyl eller uppehållstillstånd som förknippas med de sökandes olika situationer. Av de positiva besluten avser omkring en tredjedel situationer där den sökande har tidigare fått ett negativt beslut och senare ett positivt beslut med samma eller delvis samma asylgrund eller där det i samband en ny

⁶⁵ Till exempel efter granskningsperioden för denna utredning under tidsperioden augusti 2023–januari 2024 var andelen positiva beslut om nya ansökningar lägre, 32 %.

⁶⁶ Elina Pirjatanniemi, Inka Lilja, Maija Helminen, Kristiina Vainio, Outi Lepola, Anne Alvesalo-Kuusi, ”De sammantagna konsekvenserna av ändringarna i utlänningslagen och dess tillämpningspraxis för ställningen för dem som sökt och beviljas internationellt skydd” (VN TEAS 2021:10).

ansökan har kommit fram en sårbarhetsfaktor som tidigare har existerat men inte kommit fram. I vissa fall kan helhetsbedömningen ha ändrats på grund av tilläggsredogörelser eller andra nya omständigheter som lagts fram. I en del av fallen kom det dock inte fram några skäl för att bedöma fallet annorlunda.

Dessutom har 42 % (59 st.) av de positiva besluten i materialet fattats först efter det att domstolen återförvisat ärendet till Migrationsverket. 15 % (22 st.) av de positiva besluten om nya ansökningar har fattats först efter det att domstolen ansett att förutsättningarna för tillståndet uppfylls. Då har det inte enbart varit fråga om en förändring i omständigheterna eller en ny redogörelse som Migrationsverket skulle behandla på nytt för att bedöma deras betydelse. I de fall där det inte har skett någon förändring i den sökandes omständigheter under överklagandeskedet kan man konstatera att situationen är problematisk både ur ett mänskligt perspektiv och vad gäller processens effektivitet. Att gå igenom överklagandeskedena förlänger processen och senarelägger också inledningen av den egentliga integrationen.

Det är också nödvändigt att utveckla asylförfarandet så att man kan försäkra sig om att de omständigheter som har betydelse för beviljandet av uppehållstillstånd identifieras, utreds och godkänns som fakta i så tidigt skede som möjligt och inte först under överklagandeskedet eller när en ny ansökan lämnats in.

Samtidigt ska man försäkra sig om att asylförfarandet inte utvecklas i en riktning som ökar behovet av nya ansökningar. Från och med år 2015 har asylförfarandet och utlänningars rättigheter varit föremål för ett stort antal förändringar i förfarandena

och lagstiftningen. Dessa har motiverats bland annat med effektivisering av asylförfarandet.⁶⁷ Förändringarna har avsett till exempel beviljandet av uppehållstillstånd eftersom avvisandet ur landet förhindrats, slopning av mottagningstjänster, rättshjälpen till asylsökande, kortare besvärstider samt förutsättningarna för att en ny ansökan tas upp till prövning. Samtidigt försökte man effektivisera asylsamtalen bland annat genom att reservera mindre tid för dem samt genom att använda sig av distanstolkning och senare även anordna asylsamtal på distans.

I ljuset av de ovannämnda forskningsdata har behovet att lämna in nya ansökningar ökat till följd av förändringarna och effektiviseringen.⁶⁸ Även i denna utredning hade största delen av de asylsökande som fått ett positivt beslut om sin nya ansökan år 2023 lämnat in sin första ansökan om internationellt skydd under år 2015. Bristerna som förknippats med de första asylförfarandena har följt de sökanden till senare förfaranden, och det har varit svårt att påverka dem på grund av tröskeln till att nya ansökningar tas upp till prövning. De sökande har också fått ett positivt beslut om sin nya ansökan först under år 2023, alltså åtta år efter det att de lämnat in sin första ansökan.

Således ska reformer i syfte att effektivisera asylprocessen inte genomföras utan att ta hänsyn till hur effektiviseringen påverkar processens kvalitet och därmed också antalet nya ansökningar. Under våren 2024 anhängiggjordes ett förslag till en lagändring om att föra asylsamtal via videoförbindelse utan den sökandes samtycke. I regeringsprogrammet finns en

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

skrivning om att man inte längre kommer att gå igenom asylsamtalsprotokoll med den sökande. Dessa är exempel på effektiveringsåtgärder som sannolikt kommer att ha konsekvenser som försvagar kvaliteten av asylförfarandet. Asylsamtal bör föras via videoförbindelse endast om den sökande önskar det så att man bäst kan beakta till exempel framställan av känsliga asylgrunder. Att inte granska asylsamtalsprotokollet i samband med samtalet skulle förutsätta att den sökande granskar protokollet med hjälp av sitt biträde. Då bör man också se till att samtalsprotokollet faktiskt granskas och att de kostnader som uppstår för användningen av ett biträde och en tolk ersätts till deras fulla belopp.

Asylprocesser som genomförts noggrant och med tillräckliga resurser har bättre förutsättningar att redan från den första asylansökan identifiera alla omständigheter som är relevanta för beviljandet av asyl eller uppehållstillstånd och beakta dem adekvat. Tillräckliga resurser stödjer förfarandets höga kvalitet. Ända från den första asylansökan ska det finnas tillräckligt med tid att utreda ärendet och tillräckligt med resurser också för att stärka och vidareutveckla intervjuarnas och beslutsfattarnas kompetens. Det är väsentligt för identifieringen av den sökandes utsatta ställning, utredningen av grunderna för asyl och rättsskyddet att även trygga resurser för de sökandenas rättsliga biträden.

5.2. Tröskeln till att ta upp en ansökan till prövning ska inte höjas

Förutsättningen för att en ny ansökan tas upp till prövning är att det i ärendet framkommer nya fak-

ta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till att sökanden kan betraktas som en person som beviljats internationellt skydd, och att sökanden av orsaker som är oberoende av hen själv inte har kunnat lägga fram dessa fakta eller uppgifter i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den.

I flera av de fall som diskrimineringsombudsmannen gick igenom i denna utredning har de sökandenas tidigare ansökningar lämnats utan prövning. En sökande kan till exempel först ha fått ett negativt beslut och sedan ett beslut om att ansökan inte prövas med samma grund för att hen inte har fört fram några nya omständigheter eller grunder till stöd av sin ansökan. Till sist kan den sökande ändå kunnat få ett positivt beslut med samma asylgrund. Detta gällde påtagligt ofta nya ansökningar där konvertering till kristendom åberopades som grund. I vissa fall återförvisade domstolen ärendet till Migrationsverket efter att ha konstaterat att ämbetsverket inte borde ha lämnat ansökan utan prövning åtminstone utan att ha anordnat ett asylsamtal. Om ett asylsamtal inte anordnas är det svårt för en sökande att bevisa till exempel att hens övertygelse är äkta eller att övertygelsen har utvecklats.

I utredningen har vi också identifierat flera situationer där den sökande inte i sina tidigare ansökningar hade berättat om vissa känsliga asylgrunder. I dessa situationer handlade bedömningen om huruvida den sökande hade haft ett motiverat skäl för att hen inte tidigare hade berättat om det. I vissa situationer hade Migrationsverket inte i sitt tidigare beslut ansett att den sökande hade lämnat tillräckliga redogörelser för varför hen inte hade tagit upp detta tidigare. Å andra sidan tog man i andra beslut upp den nya ansökan till prövning och den

sökande beviljades asyl trots att hen hade lagt fram en ny asylgrund som hen i princip skulle ha kunnat lägga fram redan vid ett tidigare behandlingsskede.

På basis av slutsatserna av denna utredning är de nuvarande förutsättningarna i utlänningslagen för att en ny ansökan tas upp till prövning (UtlL 102.3 §) strikta och på basis av denna utrednings material motsvarar de inte helt de situationer där personer i behov av internationellt skydd har lämnat in nya ansökningar. Alla sökanden som i materialets beslut beviljades uppehållstillstånd på grund av en ny ansökan hade inte lagt fram nya omständigheter eller grunder i samband med sina nya ansökningar, utan en del av de sökandena åberopade asylgrunder och omständigheter som kommit fram redan under det tidigare asylförfarandet. 102 § 3 mom. i utlänningslagen om förutsättningarna för att ta upp en ny ansökan till prövning bör stödja tryggheten av det absoluta förbudet mot tillbakasändning klarare och entydigare i alla situationer, även i situationer där den sökande inte har lagt fram nya asylgrunder eller omständigheter.

Tryggheten av det absoluta förbudet mot tillbakasändning ska säkerställas också när det övervägs huruvida en ny ansökan tas upp till prövning. I samband med behandlingen av en ny ansökan bör man alltid beakta även de asylgrunder som lagts fram under det tidigare förfarandet samt huruvida trovärdighetsbedömningen har genomförts på ett adekvat sätt med hänsyn till den sökandes situation och eventuella utsatta ställning. I samband med en ny ansökan kan man också lägga fram nya redogörelser som har samband med en tidigare asylgrund. Vid beslutsfattandet ska man bedöma hur de nya redogörelserna påverkar den tidigare trovärdighetsbedömningen. Dessutom ska man alltid

bedöma kumulationen av asylgrunderna, alltså hur de olika grunderna tillsammans påverkar den sökandes situation, i samband med nya ansökningar.

Enligt Migrationsverkets anvisningar om bedömningen av förutsättningarna för att en ny ansökan tas upp till prövning ska man beakta till exempel huruvida den sökandes eventuella utsatta ställning har utretts adekvat och tagits i beaktande i trovärdighetsbedömningen. Ämbetsverket har också anvisningar till stöd av prövning av nya ansökningar och identifiering och beaktande av utsatt ställning. Under senare år har Migrationsverkets personal som genomför asylsamtal fått ta del av rättspsykologisk specialutbildning, utbildning om samtal med personer som befinner sig i en utsatt ställning samt utbildningar bland annat om bekämpning av människohandel, våld mot kvinnor och könsstympning. Andelen positiva beslut om nya ansökningar under utredningens granskningsperiod kan också för sin del vara ett uttryck för att man fäster mer uppmärksamhet vid utredning av utsatthet och bedömning av trovärdighet. Lagstiftningen ska göra det möjligt att fortsätta med detta utvecklingsarbete, och det ska inte göras svårare att ta upp nya ansökningar till prövning.

På basis av utredningen ska ytterligare åtstramning av förutsättningarna för att ta upp nya ansökningar till prövning ses som väldigt oroande, och någon sådan förändring bör inte genomföras. Det finns en risk att flera sökanden som behöver internationellt skydd inte identifieras om deras nya ansökningar lämnas utan prövning. Till exempel i situationer som varit föremål för granskning i denna utredning har det varit nödvändigt för det absoluta förbudet mot tillbakasändning samt för respekten för de grundläggande och mänskliga rät-

tigheterna att de sökandenas nya ansökningar har tagits upp till prövning oberoende av att de har eller i princip kunde ha åberopat samma asylgrund redan tidigare.

5.3. Problemen med trovärdighetsbedömningen måste lösas

Trovärdighetsbedömning är ingen enkel uppgift. Till exempel i fall som handlar om identitet har man ofta endast den sökandes egen berättelse till sitt förfogande, och det kan vara svårt att göra en bedömning av den. Ett muntligt hörande hos en myndighet är i regel en belastande och krävande situation för den som ska höras, och innebär oftast också att en tolk anlitas och är närvarande.⁶⁹ Av utredningens material framgår att det har funnits vissa problem eller brister i tidigare negativa beslut vad gäller bedömningen av den sökandes berättelse vid behandling av nya ansökningar.

I praktiken har största delen av situationer där uppehållstillståndet har beviljats på samma grund som har använts i en tidigare ansökan som lett till ett negativt beslut handlat om olika trovärdighetsbedömningar. Dessutom har bedömningen av trovärdigheten av en ny asylgrund som bevisar sårbarhet i vissa beslut varit strikt, och den sökande kan ha fått ett positivt beslut först efter det att domstolen återförvisat ärendet till Migrationsverket.

⁶⁹ Det kan kännas svårt att med hjälp av en tolk berätta till exempel om religiös övertygelse, sexualitet eller att ha blivit utsatt för våld, och det kan även finnas skillnader mellan tolkarnas kompetens och sensitivitet.

Vid granskning av trovärdigheten av den sökandes asylgrunder var det enligt materialet viktigt att berättelsen är personlig och detaljerad samt även konsekvent och logisk. Enligt rättspsykiatriska undersökningar kan sökanden dock ha olika förutsättningar att detaljerat och personligt berätta om sin bakgrund till exempel beroende på om de kommer från en individinriktad eller en gemenskaplig kultur.⁷⁰ Även fysiska och psykiska hälsoproblem kan påverka förutsättningarna att konsekvent och personligt berätta om sin situation.⁷¹

Psykiska problem beaktas enligt materialet i regel åtminstone på någon nivå både i positiva och negativa beslut. I de tidigare negativa besluten har man dock inte alltid fäst vikt vid dessa hälsoproblem: till exempel i kapitlet om trovärdighetsbedömningen hade psykiska problem inte i alla situationer nämnts som en faktor som påverkat bedömningen. Hälsoproblem beaktades i regel på någon nivå. I bakgrundspromemoriorna till nya positiva beslut kunde man ha beaktat hälsotillståndet som en faktor som förklarade varför den sökandes berättelse var så knapphändig.

Utöver berättelsens personlighet och detaljrikhet beaktas även den eventuella motstridiga informationen som den sökande lämnat i bedömningen av den sökandes trovärdighet. Även om motstridigheter eller inkonsekvenser kan indikera att den sökande inte talar sanning ska man ändå vid bedömning-

⁷⁰ Jenny Skrifvars och Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” i verket Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Flyktingrådgivningen 2022).

⁷¹ I åtminstone 14 fall som togs upp till närmare granskning tog man i någon av handlingarna hänsyn till den sökandes hälsoproblem.

en av ärendet även beakta frågor som förknippas med minnesfunktionerna. Människor kommer i allmänhet inte så bra ihåg till exempel datum eller hur länge händelserna pågått, och om en person har upplevt någonting traumatiskt kan det vara ännu svårare för hen att komma ihåg detaljer av den traumatiska händelsen.⁷²

I forskningslitteraturen har man också ansett att trovärdighetsbedömningen kan påverkas av intervjuarens eller beslutsfattarens antaganden som även kan vara felaktiga. Man kan till exempel anta att sökanden som talar sanning om sin övertygelse eller sin sexuella läggning skulle vara beredda att öppet berätta om sin identitet till intervjuaren trots att det i själva verket är svårt för många asylsökande att berätta dylika sensitiva uppgifter som handlar om privatlivet.⁷³ Att en berättelse är ytlig indikerar därmed inte nödvändigtvis att berättelsen inte är trovärdig.

Utmaningarna med trovärdighetsbedömningar har varit synliga även hos internationella övervakningsorgan för människorättskonventioner. I december 2023 konstaterade FN:s kommitté mot tortyr i sitt avgörande att Finland skulle bryta mot det absoluta förbudet mot tillbakasändning om ett avvisningsbeslut för en asylsökande som var överklagande skulle verkställas. I detta fall hade den sökande ansökt två gånger om asyl med samma asylgrunder som förknippades bland annat med den tortyr

hen blivit utsatt för. Migrationsverket och domstolarna ansåg att den sökandes berättelse om tortyr inte var trovärdig, delvis på grund av de osannolikheter som förknippades med berättelsen och delvis för att berättelsen var ytlig. Den sökandes hälsoproblem som orsakats av den traumatiska erfarenheten undersöktes inte under den första asylprocessen och den nya ansökan lämnades utan prövning trots att den sökande i samband med den nya ansökan hade redogjort närmare för sitt hälsotillstånd. FN:s kommitté mot tortyr bedömde att den sökande var ett tortyroffer och att de finska myndigheternas trovärdighetsbedömning varit för strikt.⁷⁴

Tröskeln till trovärdighetsbedömningen av asylprocessen ska inte ställas för högt. I bedömningen ska man beakta den sökandes personliga helhetsituation, eventuella utsatta ställning samt eventuell inverkan av den sökandes kulturella bakgrund. Annars finns det en risk att personer som behöver internationellt skydd inte identifieras och man bryter mot förbudet mot tillbakasändning.

5.4. Högklassigt asylförfarande stödjer identifiering av utsatthet

Enligt 5 § i diskrimineringslagen har myndigheterna en skyldighet att målinriktat främja likabehand-

⁷² Jenny Skrifvars och Hedayat Selim, ”Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa” i verket Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Flyktingrådgivningen 2022).

⁷³ Jenny Skrifvars, Veronica Sui, Jan Antfolk, Tanja van Veldhuizen och Julia Korkman, ”Psychological assumptions underlying credibility assessments in Finnish asylum determinations” (Nordic Psychology 2022).

⁷⁴ FN:s kommitté mot tortyr 2023, ”Decision adopted by the Committee under article 22 of the Convention, concerning Communication No. 1052:2021”.

ling i sin verksamhet. Detta innebär bland annat att myndigheterna ska bedöma hur deras verksamhet påverkar olika befolkningsgrupper och hur likabehandling i övrigt uppnås i deras verksamhet, samt vidta de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Myndigheterna ska också ha en plan för de åtgärder som behövs för att främja likabehandling. Vid tillämpning av utlänningslagen är dessa åtgärder bland annat säkerställande att förfarandena uppfyller kraven för god förvaltning, att de sökande har tillgång till rådgivning och handledning och att man i samband med höranden och beslutsfattandet kan beakta sådana egenskaper som gör att den sökande befinner sig i en sårbar ställning. Detta blir särskilt viktigt i asylförfaranden där man gör en djup bedömning av den sökandes erfarenheter och där beslutsfattandet förknippas med väldigt centrala rättsobjekt såsom rätten till liv och skyddet för tillbakasändning till ett område där den sökande kan bli utsatt för tortyr eller annan inhuman behandling.

I synnerhet identifieringen av en utsatt ställning förutsätter särskild sensitivitet vid asylförfaranden. En utsatt ställning kommer inte alltid fram i samband med den första asylansökan, och då kan en utsatt ställning eller dess konsekvenser för asylprocessen inte beaktas även om den sökande faktiskt på grund av sin utsatta ställning skulle kunna till exempel löpa en risk för förföljelse i sitt hemland. Med stöd av utlänningslagen är den sökande skyldig att medverka till utredningen av sitt ärende och ska ställa fram de grunder på vilka hen anser att hen är i fara i sitt hemland. Migrationsverket för sin del är skyldig att se till att ärendet utreds.⁷⁵ Vid utredning och tillämpning

av medverkans- och utredningsskyldigheten i en enskild situation ska den myndighet som fattar beslutet beakta rättsskyddet (21 § i grundlagen) och skyldigheten att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna (22 § i grundlagen) samt skyldigheten att främja likabehandling samt till exempel förbudet mot indirekt diskriminering och skyldigheten att förebygga diskriminering.

För att utsatthet ska komma fram kan det förutsättas att den sökande har tillräckligt med kunskap om asylprocessen och de omständigheter som beaktas i processen samt de asylgrunder på vilka skydd kan beviljas. För att utsatthet ska komma fram förutsätter också en säker process där avsikten är att de sökande ska kunna berätta även känsliga uppgifter till exempel genom att se till att tolken och intervjuaren är av samma kön som den sökande och att den sökande också har möjlighet att uttrycka sina önskemål vad gäller könen av tolken och intervjuaren. För att utsatthet ska komma fram förutsätter ofta även att intervjuaren kan reagera på olika tecken som kan indikera att den sökande befinner sig i en utsatt ställning. Det kan också vara motiverat att intervjuaren på eget initiativ utreder till exempel vilka rättskränkningar, till exempel kvinnliga könsstympningar, som är vanliga i olika områden, i och med att sökanden inte nödvändigtvis för fram dessa i sin första asylansökan. Vad gäller könsstympning har Migrationsverket också gett en anvisning om att i fråga om minderåriga sökanden utreda på myndighetsinitiativ huruvida praxisen tillämpas i den sökandes hemregion eller befolkningsgrupp.⁷⁶ I materialet finns ändå några fall

⁷⁵ Både medverkansskyldighet och utredningsskyldighet framgår av 7 § i utlänningslagen.

⁷⁶ HFD:2019:93.

där detta inte har utretts i samband med tidigare asylansökningar och där utsattheten inte utretts tillräckligt i de tidigare processerna.

I största delen av besluten hade den sökande ansökt om asyl för första gången under år 2015. En del av de sökande hade hunnit gå igenom flera asylprocesser innan de vågade åberopa en viss känslig omständighet som asylgrund. För att omständigheterna ska komma fram är det väsentligt att asylförfarandet är högklassigt och stärker trygghetskänslan och förtroendet. På basis av materialet kan man konstatera att här finns en del att utveckla ännu.

I asylförfarandena efter sommaren 2015 har det kommit fram förfarandemässiga brister och ytliga intervjuer som kan anses ha orsakats av trycket att effektivera asylförfarandet. Effektiveringen kan i princip anses göra det svårare att tillräckligt noggrant utreda asylgrunderna samt i synnerhet göra det svårare för en utsatt ställning att avslöjas under det första asylförfarandet, eftersom det ofta tar tid att stärka trygghetskänslan och förtroendet. Omständigheter som stödjer avslöjandet av utsatthet förverkligas inte om man på alla sätt strävar efter att effektivera asylprocessen vilket påverkar processens kvalitet negativt. Då finns det risk för att alla asylgrunder inte blir identifierade, vilket leder till att de sökande antingen lämnar in en ny ansökan eller återsänds till hemlandet där de löper en reell risk för förföljelse eller annan inhuman behandling eller behandling som kränker människovärdet.

På basis av materialet i denna utredning kan man konstatera att i de senaste besluten om nya ansökningar har man godkänt som fakta sådana grunder eller omständigheter som tidigare ansetts vara icke

trovärdiga. Dessutom har man utrett sårbarhetsfaktorer som inte tidigare hade kommit fram och uppehållstillstånd har beviljats på basis av dem. Såsom beskrivits ovan har Migrationsverket anvisningar om bland annat nya ansökningar och identifiering av personer i utsatt ställning, och ämbetsverket har också anordnat utbildningar om olika teman. För att personer i utsatt ställning ska kunna identifieras och förbudet mot tillbakasändning tryggas är det också av största vikt att ämbetsverket har tillräckliga resurser att fortsätta med utvecklingsarbetet och att statsrådet inte bereder propositioner som leder till att detta utvecklingsarbete inte till alla delar kan fortsätta.

6. Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer

På basis av utredningen kan och bör asylförfarandet utvecklas vidare så att behovet av internationellt skydd och sökandens eventuella utsatta ställning kan identifieras redan i samband med behandlingen av den första asylansökan. När en asylsökandes utsatta ställning och behov av internationell skydd identifieras, utreds och godkänns som fakta under ett så tidigt skede av asylprocessen som möjligt blir förfarandet effektivare både tidsmässigt och mänskligt sätt och sparar därmed även myndighetsresurser och minskar behovet av nya ansökningar.

På basis av utredningen är nya ansökningar dock för närvarande en central faktor i tryggheten av de sökandes grundläggande och mänskliga rättigheter samt i efterlevnaden av det absoluta förbudet mot tillbaksändning, eftersom behovet av internationellt skydd identifieras ofta först när en ny ansökan lämnats in. Därför ska tröskeln till att lämna in nya ansökningar och att ta upp nya ansökningar till prövning inte höjas.

6.1. De viktigaste rekommendationerna

Nya ansökningar är en central faktor i tryggheten av de sökandes grundläggande och mänskliga rättighe-

ter, och det ska inte göras svårare att lämna in nya ansökningar. Förutsättningarna för att ta upp nya ansökningar till prövning bör inte stramas åt ytterligare, utan tvärtom ska de nuvarande förutsättningarna för att ta upp nya ansökningar till prövning bedömas på nytt.

För att behovet av internationellt skydd och den sökandes eventuella utsatta ställning ska kunna identifieras redan vid det första asylförfarandet ska man satsa på asylförfarandets kvalitet ända från början. Detta ligger i linje med den sökandes grundläggande och mänskliga rättigheter och sparar också myndighetsresurser. Man ska inte sträva efter att effektivisera asylförfarandet utan att ta hänsyn till hur det påverkar förfarandets kvalitet.

Vid behandling av nya ansökningar ska man också bedöma nya redogörelser som förknippas med asylgrunder som redan tidigare lagts fram och hur detta påverkar den tidigare trovärdighetsbedömningen samt bedömningen av behovet av internationellt skydd eller förutsättningarna för beviljandet av uppehållstillstånd. Dessutom ska man i samband med nya ansökningar alltid bedöma kumulationen av asylgrunderna samt hur den sökandes utsatta ställning påverkar processen och beslutsfattandet.

6.2. Rekommendationer till olika aktörer

Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer till inrikesministeriet och statsrådet:

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att inrikesministeriet och statsrådet beaktar och säkerställer följande:

- 1. Möjligheten att lämna in en ny ansökan ska tryggas även i framtiden.** Regeringsprogrammets skrivningar som höjer tröskeln till att nya ansökningar tar upp till prövning ska inte genomföras. Lagstiftaren bör i stället granska de nuvarande förutsättningarna för att en ny ansökan tas upp till prövning och överväga att föreskriva på lagnivå att dessa görs mindre strikta.
- 2. Vid åtgärder som åsyftar att effektivera asylförfarandet ska förfarandets kvalitet tryggas.** I regeringsprogrammet har man skrivit in som mål att effektivera asylförfarandet. Förslaget till en lagändring om att föra asylsamtal via videoförbindelse utan den sökandes samtycke samt regeringsprogrammets skrivning om att man inte längre kommer att gå igenom asylsamtalsprotokoll med den sökande är exempel på åtgärder som sannolikt kommer att ha konsekvenser som försvagar kvaliteten av asylförfarandet. Lagstiftningsåtgärder

som åsyftar att effektivera asylförfarandet men där effektiveringens eventuella konsekvenser för processens kvalitet eller senare konsekvenser av tidigare åtgärder som motiverats med effektivering ska inte vidtas. Det ska också tryggas tillräckliga resurser för att asylförfarandets kvalitet kan tryggas.

- 3. Mottagningstjänster för asylsökande som lämnat in en ny ansökan ska inte minskas.** Enligt regeringsprogrammet kommer mottagningstjänsterna under behandlingstiden av en ny ansökan att begränsas till det minimum som tillåts enligt mottagandedirektivet. Flera av mottagningstjänsterna är väsentliga till exempel för att personer i utsatt ställning ska kunna identifieras, varför dessa tjänster inte ska begränsas. Dessutom utsätter avsaknaden av mottagningstjänster asylsökande för utnyttjande för att klara av sin försörjning och utökar skuggsamhället. Begränsningen av mottagningstjänster för personer som lämnat in nya ansökningar ska inte baseras på antaganden om att nya ansökningar är ogrundade.
- 4. Lagstiftningsprojekt ska inte baseras på antaganden om att nya ansökningar är ogrundade.** Till exempel påskyndat förfarande föreslås att förnyas så att nya ansökningar alltid kunde behandlas vid påskyndat förfarande. Vid påskyndat

förfarande kan ansökningarna bedömas vara uppenbart ogrundade, vilket i regel inte är ett korrekt antagande i fråga om nya ansökningar, i synnerhet om den nya ansökan redan uppfyllt förutsättningarna för att tas upp till prövning. Till exempel revideringen av bestämmelserna om kringgående av inresebestämmelserna innefattar också tanken om att om man lämnar in flera nya ansökningar tyder det på att man vill kringgå inresebestämmelserna trots att vi i denna utredning har identifierat flera situationer där detta inte stämmer. I alla lagstiftningsprojekt som berör nya ansökningar ska man beakta betydelsen av nya ansökningar för tillgodoseendet av de sökandes grundläggande och mänskliga rättigheter samt den höga andelen positiva beslut.

Diskrimineringsombudsmannens rekommendationer till Migrationsverket:

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar att Migrationsverkets olika enheter beaktar, vidmakthåller och vidareutvecklar följande aspekter i sin verksamhet:

5. Asylsökandenas asylgrunder och situationer ska identifieras och beaktas med tyngdpunkten i initialskedet.

Asylförfarandet bör inte effektivieras så att förfarandets kvalitet försämras, utan man ska satsa på asylförfarandet ända från första början. Asylgrunder som utretts i ett

sp tidigt skede som möjligt, identifierad och beaktad utsatthet samt adekvat trovärdighetsbedömning och beslutsfattande gagnar både de asylsökande och de myndighetsparter som deltar i processen samt minskar behovet för nya ansökningar. Till exempel atmosfären vid asylsamtalet och interaktionen mellan de närvarande har betydelse för att det uppstår förtroende, vilket till sin del främjar utredningen av asylgrunderna. Således bör utgångspunkten för asylsamtalen vara närvaro av deltagarna som man kan avvika från endast om den asylsökande själv önskar att samtalet anordnas på distans.

6. Den sökandes eventuella utsatta ställning ska beaktas under asylförfarandets alla skeden.

Den asylsökandes eventuella utsatta ställning ska beaktas så fort som hen anlänt till Finland. Man ska dock komma ihåg att den utsatta ställningen också kan komma fram först efter en längre vistelse i landet. En person som befinner sig i en utsatt ställning ska ha tillgång till stödåtgärder genom mottagningstjänsterna – oberoende av när den utsatta ställningen kommer fram – så att det är möjligt för hen att utnyttja sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter vid asylförfarandet. Utsatt ställning och omständigheter som indikerar utsatthet ska beaktas och utredas på myndighetsinitiativ också vid asylsamtalet. Utbildning som stödjer identifiering och utredning av

utsatthet ska även framöver erbjudas till intervjuare samt till förläggningarnas personal.

7. Asylsökanden ska alltid få träffa ett rättsligt biträde om de önskar innan asylsamtalet.

Att asylsökanden erhåller högklassig rättsligt biträde är en väsentlig del av ett effektivt asylofförande där den sökandes rättsskydd tryggas. På så sätt främjas också identifieringen av sårbarhetsfaktorer samt utredningen av asylgrunderna redan i ett tidigt skede av processen. Dessutom kan man begära och erhålla ett läkarutlåtande (se rekommendation 9) samt andra tilläggsredogörelser genom rättsbiträdet under de olika skedena av processen.

8. Könssensitiviteten ska tryggas vid asylsamtalen.

Detta kan innebära att tolken och intervjuaren vid asylsamtalen är av samma kön som den sökande eller att man frågar om den sökandes önskemål kring detta till exempel genom förläggningen eller det rättsliga biträdet, i synnerhet om den sökande är en icke-binär person eller identifierar sig på ett annat sätt än vad som har angetts som hans kön i registret. När denna praxis har blivit etablerad kan förläggningen eller det rättsliga biträdet meddela Migrationsverket om den sökande önskar att tolken och intervjuaren är av ett annat kön än den sökande.

9. Läkarutlåtanden ska erhållas med låg tröskel.

Om den sökandes utsatta ställning tar uttryck i hälsoproblem ska ett utlåtande från en läkare som specialiserat sig i ämnet eller från en annan yrkesperson inom hälsovården erhållas om detta med den sökandes samtycke och på begäran av det rättsliga biträdet. Den sökandes hälsotillstånd ska beaktas också vad gäller den sökandes möjligheter att komma ihåg och berätta om sådant som hen varit med om samt vid bedömningen av den sökandes trovärdighet. Utöver vid bedömningen av grunderna för internationellt skydd ska ett läkarutlåtande vid behov också erhållas vid bedömning av övriga uppehållstillstånd samt i situationer där man bedömer barnets bästa. Vid behov ska ett läkarutlåtande också erhållas vid överklagandeskedet och när man lämnar in en ny ansökan.

10. Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning ska tillgodoses både vid förfarandet och i beslutsfattandet.

Utöver funktionsnedsättningar såsom rörlighetsbegränsningar, syn- eller hörselskador och utvecklingsstörningar kan även eventuella andra fysiska eller psykiska skador anses som funktionsnedsättning. FN:s funktionsrättskonvention är en direkt tillämplig rättsakt och förpliktar myndigheterna. Migrationsverket ska bedöma behovet av rimliga anpassningar på eget initiativ utan att personen med

funktionsnedsättning begär det om det vid asylförfarandet på något annat sätt har kommit fram att den sökande har en funktionsnedsättning som kan förutsätta anpassningar. Funktionsnedsättningarna i relation till personens livsmiljö kan bedömas med hjälp av sakkunnigutlåtanden, men det bör beaktas att personen själv är den som bäst kan berätta hur funktionsnedsättningarna påverkar hans liv. Asylsökanden med funktionsnedsättningar ska identifieras och tillgodoseendet av deras rättigheter beaktas både vid asylförfarandet och beslutsfattandet.

11. Forskningsdata om minne, berättandesätt och observationer ska beaktas vid asylsamtalen och i beslutsfattandet.

Vad gäller hur den sökande kommer ihåg detaljer, hur hen uppfattar det som hänt samt berättar om det ska man vid asylsamtalen förutom utsatt ställning, upplevd tortyr och andra våldsgärningar samt hälsotillståndet även beakta den sökandes övriga bakgrund, såsom utbildning, livsmiljö och andra erfarenheter. Omständigheter som förknippas med minne, berättandesätt och observationer som identifierats i forskningslitteraturen ska beakta vid bedömningen av den sökandes trovärdighet och utbildningar för asylintervjuare om hur trauma, utsatt ställning och kultur kan påverka den sökandes minne och hans sätt att berätta

om det hen varit med om ska fortsätta.⁷⁷ Att dessa faktorer beaktats och hur de faktiskt inverkat på trovärdighetsbedömningen bör även förklaras detaljerat i motiveringarna till negativa beslut.

12. Tröskeln i trovärdighetsbedömningar

ska granskas. Enligt de observationer som framställts i denna utredning har tröskeln i trovärdighetsbedömningar i vissa fall varit för hög. Detta har kommit fram till exempel i situationer där den sökandes religiösa övertygelse inte i samband med en tidigare ansökan har ansetts vara trovärdig, men i samband med en senare ansökan har man ansett att övertygelsen är äkta. Om man anser att till exempel sexuell läggning, avsaknaden av skyddsnet samt allvarliga rättskränkningar är trovärdiga först i samband med en ny ansökan eller i överklagandeskedet visar det också att tröskeln ligger väldigt högt även för sökanden som befinner sig i en utsatt ställning. Migrationsverket ska i sina anvisningar samt med utbildningar se till att tröskeln i trovärdighetsbedömningar inte blir för hög.

⁷⁷ Jenny Skrifvars och Hedayat Selim, "Muisti, trauma ja kulttuuri turvapaikkaprosessissa" i verket Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa (Flyktingsrådgivningen 2022); Hedayat Selim, Julia Korkman, Peter Nynäs, Elina Pirjatanniemi och Jan Antfolk, "A review of psycho-legal issues in credibility assessments of asylum claims based on religion" (Psychiatry, Psychology and Law 2023); Ilona Blumgrund, Hilikka Lydén och Alina Leminen, "Migrin teologia turvapaikkapäätösten valossa" (Diakonian Tutkimus 2:2022).

13. Tröskeln till att en ny ansökan tas upp till prövning ska hållas tillräckligt låg.

Trots att sökandena uppmanas berätta om alla sina asylgrunder redan vid sitt första asylsamtal är det mänskligt att de inte nödvändigtvis berättar om känsliga, skamliga eller svåra omständigheter. Dessutom vågar, kan eller förstår sökanden inte alltid trots anvisningarna att berätta om allt som hen har varit med om. Tröskeln till att en ny ansökan tas upp till prövning ska hållas tillräckligt låg vad gäller bedömning av nya asylgrunder samt nya omständigheter eller sårbarhetsfaktorer som förknippas med asylgrunder som redan tidigare kommit fram.

Övriga rekommendationer

14. Myndigheterna ska främja likabehandling i sin verksamhet.

Vid asylprocessen ska myndigheterna till fullo uppfylla sin skyldighet enligt 5 § i diskrimineringslagen att främja likabehandling och förebygga diskriminering i sin verksamhet.

Myndigheternas likabehandlingsplan ska innehålla befogade målsättningar för bedömningen av den egna verksamheten.

15. Förvrängande debatt som inte baseras på kunskap om nya ansökningar ska undvikas.

Dylik debatt kan också leda till att negativa inställningar, diskriminering och rasism mot asylsökanden ökar.





YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN