

Fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asyl- ansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare

Bakgrund

Makarna AA och BB uppgav i en skrivelse den 12 juli 1999 till Sveriges ambassad i Bonn att de och deras tre barn sökte asyl/uppehållstillstånd i konungariket Sverige (Asyl/Bleiberecht im Königreich Schweden). Följande svar (i översättning från tyska) avgavs den 28 juli 1999 av en ambassadsekreterare.

Bästa herr AA Bästa fru BB

Med anledning av er skrivelse där ni underrättar er om möjligheterna till asyl i Sverige måste ambassaden meddela er att varken den svenska ambassaden eller ett svenskt konsulat i Förbundsrepubliken kan behandla en begäran om asyl. Asylfråga blir det endast när en flykting till följd av omständigheterna har sett sig tvungen att söka sin tillflykt till Sverige.

I det här sammanhanget skall nämnas att en av grundprinciperna i de svenska flyktingbestämmelserna är regeln om första asylland. Denna regel säger att en flykting måste söka asyl i det första land som han efter sin flykt kommer till om han kan uppehålla sig där utan fara för ytterligare förföljelse. Det vill säga att personer, som redan befinner sig i ett tredje land och är utom fara där, inte kan räkna med att få asyl i Sverige.

Här kan också nämnas att Sverige varje år reserverar ett antal platser för flyktingar enligt den s.k. flyktingkvoten. Dessa flyktingar överförs genom Förenta Nationernas flyktingorgan UNHCR.

Visserligen kan man få uppehållstillstånd i Sverige när det är fråga om familjeanknytning. Men detta gäller bara kärnfamiljer eller anhöriga som står i ett sådant förhållande till varandra att de inte kan leva åtskilda. Denna relation måste dock ha förevarit redan i hemlandet.

Därmed skulle det vara uteslutet att ni kunde få uppehållstillstånd i Sverige på grund av återförening med er syster.

Anmälan

CC, som är ledamot av den tyska förbundsdagen, överlämnade de båda skrivelserna den 12 juli respektive den 28 juli 1999 till JO och begärde att JO skulle utreda handläggningen av familjen AA:s ansökningar om asyl och uppehållstillstånd.

Utredning

Ärendet remitterades till Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, för utredning och yttrande. Utrikesdepartementet, genom expeditionschefen DD, uttalade följande.

Utrikesdepartementet har inget att anmärka på ambassadens i Bonn/Berlin handläggning av asylärendet. Tvärtom synes enligt departementets bedömning svarsbrevet som ambassaden skickat mycket väl uppfylla alla tänkbara krav på handläggning och service. Ambassadens redogörelse bifogas. Beträffande handläggning av asyl- och uppehållstillståndsärenden [gäller] följande.

Två olika asylbegrepp används ofta, nämligen territoriell asyl och diplomatisk asyl. Diplomatsk asyl innebär att en person som är förföljd ges fysiskt skydd på en beskickning i sitt hemland eller i ett tredje land. Enligt svensk folkrättsuppfattning har beskickningar inte någon rätt att ge diplomatisk asyl. Möjligen kan undantag göras i trängande humanitära situationer som t.ex. när någon svävar i akut livsfara.

Med territoriell asyl avses en stats rätt att på sitt territorium ge politiskt förföljda rätt att vistas där. Detta är således den form av asyl som Sverige främst kan ha möjlighet att ge. Skyddsprövning enligt den svenska utlänningslagen (UtlL) omfattar emellertid endast asylsökande som redan befinner sig i Sverige. Detta innebär att bestämmelserna om asyl i 3 kap UtlL inte avser personer som sökt asyl utanför Sverige och som befinner sig utanför Sveriges gränser. I sammanhanget kan det s.k. kvotflyktingsystemet som handhas av Statens Invandrarverk nämnas. En sådan framställning om skydd skall sökanden göra via UNHCR. Det förtjänar också att nämnas att Sverige i enlighet med den s.k. Dublinkonventionen tillämpar den s.k. första asyllandsprincipen. Denna innebär i korthet att asylfrågan skall prövas i det första säkra land som personen kommer till efter flykten.

En utlännning som utanför Sverige, i ett annat land än hemlandet, söker upp en utlandsmyndighet bör således hänvisas till myndigheterna i vistelseslandet eller till UNHCR:s kontor i det landet.

En utlännning som kan åberopa anknytning till Sverige genom anhöriga som är bosatta här kan ha möjlighet att få uppehållstillstånd. Av 2 kap 4 § tredje stycket UtlL framgår dock att rätten för personer utanför kärnfamiljen att förena sig med anhöriga i Sverige är mycket begränsad. En ansökan om uppehållstillstånd skall lämnas in vid ambassaden på ett särskilt ansökningsformulär och en intervju med sökanden skall företas. Beslutet fattas av Statens Invandrarverk.

Enligt departementets uppfattning kunde ambassaden ha informerat om möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd på det särskilda formuläret. I övrigt anser departementet inte att CC:s klagomål mot ambassaden i Bonn/Berlin är befogat.

I ambassadens redogörelse anförde ambassadören EE bl.a. följande.

Ambassaden får då och då förfrågningar från enskilda och olika organisationer om vad som gäller för att asyl skall kunna beviljas i Sverige. Utgångspunkten från ambassadens sida är givetvis att snabbt och korrekt besvara dessa förfrågningar, och ur ett allmänt perspektiv redogöra för möjligheterna till asyl i Sverige. Ambassaden söker samtidigt klargöra att den inte har att pröva enskilda asylansökningar.

Ett svarsbrev skickades från ambassaden den 28 juli 1999 direkt till familjen AA med kopia till CC. Utgångspunkten var att lämna information ur ett allmänt perspektiv, utan att göra någon prövning av familjen AA:s specifika fall, eftersom det ju inte är ambassadens uppgift att pröva asylansökningar.

I beslut den 15 februari 2000 anförde stf. JO Ekberg följande.

Bedömning

Den fråga som tagits upp till utredning är huruvida familjen AA:s skrivelse till ambassaden handlagts på ett korrekt sätt. Av innehållet i svarsskrivelsen den 28 juli

1999 framgår att ambassaden uppfattat och behandlat skrivelsen som endast en begäran om upplysningar, och då främst i fråga om asylförfarandet. Ambassadören EE har också i sin redogörelse för ärendet bekräftat att ”utgångspunkten var att lämna information ur ett allmänt perspektiv, utan att göra någon prövning av familjen AA:s specifika fall, eftersom det ju inte är ambassadens uppgift att pröva asylansökningar”.

Jag konstaterar, för min del, att familjen AA:s skrivelse, förutom en beskrivning av levnadsförhållanden m.m., omfattar en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd och att familjen åberopar humanitära skäl för sin begäran. Vid sådant förhållande har de haft en ovillkorlig rätt att få sina ansökningar prövade i normal ordning. En utlandsmyndighet är alltid skyldig att ta emot en ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd och, i de fall myndigheten inte själv är behörig att göra prövningen, sända in den till behörig beslutsfattare, i detta fall Statens invandrarverk (jfr 3 kap. 7 § utlänningsförordningen, 1989:547). Det bör däremot inte förekomma att myndigheten gör någon slags förhandsbedömning och utifrån den avgör om en ansökan skall sändas vidare eller inte.

Ambassaden har givetvis varit i sin fulla rätt att informera familjen AA om tillämpliga regler för asyl m.m. på sätt som skett. Därutöver har det emellertid ålegat ambassaden att formellt behandla den ingivna skrivelsen som en ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Ett första steg kunde då ha varit att – tillsammans med informationskrivelsen – tillställa familjen AA de särskilda ansökningsformulären för uppehållstillstånd.

Genom att ambassaden handlagt familjen AA:s skrivelse på ett ofullständigt sätt har familjen betagits rätten att få ett formligt beslut som den, vid avslag, kunnat överklaga. Ambassaden kan inte undgå kritik för det inträffade.

Utrikesdepartementet har i ett cirkulär den 9 mars 2000 tillställt samtliga ambassader och karriärkonsulat samt handelskontoret i Taipei JO:s beslut och särskilt påpekat att en utlandsmyndighet alltid är skyldig att ta emot en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd för prövning av Statens invandrarverk. Utlandsmyndigheterna har samtidigt underrättats om att texten i utrikesförvaltningens Rättshandbok är ofullständig beträffande personer som söker asyl/uppehållstillstånd vid en utlandsmyndighet.