

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för migrations- och asylpolitik
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer, Ds 2020:2, Ju 2020/00449

Förvaltningsrätten i Luleå (migrationsdomstolen) är i huvudsak positivt inställd till förslagen i promemorian men vill framföra nedanstående synpunkter.

Övergripande synpunkter

Förvaltningsrätten anser att förslaget på ett tillfredställande sätt genomför asylprocedurdirektivets¹ bestämmelser om uppenbart ogrundade ansökningar, säkra ursprungsländer m.m. och har därför inga avgörande invändningar mot förslaget förenlighet med EU-rätten. Det är överlag eftersträvansvärt att lagtexten till sin ordalydelse följer formuleringarna i direktivet. De avsteg som har gjorts i förslaget synes ändå vara påkallade.

Det övergripande syftet med denna typ av bestämmelser är, som sägs i promemorian, att tiden mellan en ansökan och en eventuell verkställighet av ett avlägsnandebeslut ska vara så kort som möjligt, något som är positivt ur flera aspekter.

¹ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning). Nedan benämnt direktivet.

Huruvida förslaget kommer att bidra i det avseendet torde dock i första hand bero på om Migrationsverket kan utarbeta effektiva rutiner för prövning av ansökningar som faller inom kategorin uppenbart ogrundade.

1 kap. 6 a § UtlL och 8 kap. 10 k § UtlF

Promemorian föreslår att en definition av begreppet säkert ursprungsland införs i 1 kap. 6 a § utlänningslagen (2005:761), UtlL, tillsammans med ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om en förteckning över säkra ursprungsländer. Genom den föreslagna lydelsen i 8 kap. 10 k § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF, pekas Migrationsverket ut som ansvarig myndighet för att besluta om nämnda förteckning utifrån ett antal angivna källor.

Förvaltningsrätten instämmer i att Migrationsverket är den myndighet som är bäst lämpad att besluta i fråga om förteckningen. Det är dock av stor vikt att processen som omgärdar framtagandet av denna är rättssäker. Redan nu får Migrationsverkets rättsliga ställningstaganden, som alltså saknar den legitimitet som ett direkt författningsstöd ger, ett stort genomslag i praktiken. Såsom utredningen uttrycker är det alltså inte alls betydelselöst att ett land finns med på en förteckning över säkra ursprungsländer. Tvärtom kan det komma att få en stor signaleffekt i förhållande till beslutsfattare på Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

I förslaget lyfts särskilt Migrationsverkets kompetens och erfarenhet av att hantera landinformation fram som en rättssäkerhetsgaranti tillsammans med regelverkets utformning i övrigt. Det föreslås emellertid inga regler som faktiskt syftar till att säkerställa att upprättandet och översynen av förteckningen över säkra ursprungsländer sker enligt de kriterier som nämns i de föreslagna bestämmelserna 1 kap. 6 a § UtlL, 8 kap. 10 k § UtlF eller i art 37 direktivet och dess bilaga. Det överlämnas istället till Migrationsverket att ta fram en rättssäker metod för att bereda och revidera denna. Att 1 kap. 6 a § UtlL 2 st föreskriver att *förteckningen*

ska utformas så att effektivitet, ändamålsenlighet och rättssäkerhet uppnås vid tillämpningen [...] har i sammanhanget mindre betydelse med tanke på att det inte finns någon kontrollmekanism kopplad till stadgandet.

Förvaltningsrätten anser att regler som möjliggör en mer fristående granskning av listan på säkra ursprungsländer vore önskvärt jämte ett tydligt system för regelbunden översyn. Såvitt framkommer i promemorian så förefaller det inte vara något annat EU/EES-land som har en ordning där migrationsmyndigheten har exklusiv kompetens. Även om Migrationsverket är väl lämpat att utses som huvudansvarig anser domstolen att införandet av denna typ av presumtion kan få så stor betydelse i enskilda ärenden att försiktighet och särskilda rättssäkerhetsgarantier är påkallade. En tanke kan t.ex. vara ett författningsreglerat remissförfarande.

I övrigt är det ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att processen är transparent och att Migrationsverkets överväganden tydligt redovisas. En beslutsfattare måste nämligen, vid en prövning enligt den föreslagna lydelsen i 8 kap. 19 § 3 b UtlL, kunna säkerställa att de skäl som har medfört att ett land förts upp på förteckningen även är relevanta i det enskilda fallet.

I fråga om de källor som ska beaktas enligt 8 kap. 10 k § UtlF kan det nog diskuteras om begreppet *bland annat*, som förordas i promemorian, verkligen är bättre än *särskilt*, som förekommer i direktivet. Oaktat detta anser förvaltningsrätten att det kan övervägas om inte ”praxis från internationella domstolar och organ” bör anges som en av de informationskällor som måste tas hänsyn till.

8 kap. 19 §

Utredningen föreslår att Migrationsverket ges möjlighet att bedöma en ansökan som uppenbart ogrundad och besluta om omedelbar verkställighet om sökanden kommer från ett säkert ursprungsland. Detta givet att sökanden inte lägger fram

allvarliga skäl som bryter presumtionen om att landet är säkert för henne eller honom.

Förvaltningsrätten konstaterar att begreppen *lägger fram* och *allvarliga skäl* i den föreslagna lydelsen kan leda till tillämpningssvårigheter. *Allvarliga skäl* beskrivs i promemorian som skäl hänförliga till förföljelse eller skyddsgrundande behandling. Uttrycket *lägger fram* för, rent språkligt, närmast tankarna till att någon för fram ett påstående om något. En möjlig tolkning är därmed att ett påstående om att en sökande riskerar att utsättas för skyddsgrundande behandling är tillräckligt för att bryta presumtionen. I promemorian sägs dock att så inte är fallet. Någon egentlig förklaring, annat än att det måste röra sig om tvingande skäl, ges emellertid inte. Förvaltningsrätten önskar alltså ett klagörande av vad som egentligen krävs för att en asylsökandes skäl ska bryta presumtionen. Räcker det med ett påstående eller krävs också visst fog för påståendet, och vilket beviskrav ska i så fall ställas upp? Lydelsen framstår annars som rimlig. Det finns nämligen ett egenvärde i att den nationella bestämmelsen motsvarar texten i direktivet. En framtida rättsutveckling i EU-domstolen kan annars komma att göra den svenska lagtextens ordalydelse inaktuell.

12 kap. 8 a §

Paragrafen, som reglerar när ett avlägsnandebeslut får verkställas, föreslås ändras till följd av andra förslag. I promemorian diskuteras i det sammanhanget Migrationsverkets tolkning av EU-domstolens dom C-181/16 (Gnandi) som anges få till följd att ett avlägsnandebeslut under inga omständigheter får verkställas innan överklagandefristen löper ut eller, om den enskilde väljer att överklaga, innan domstolen beslutat i fråga om inhibition. Förvaltningsrätten anser att Migrationsverkets tolkning av avgörandet är rimlig och konstaterar därmed att varken nuvarande eller föreslagen lydelse av 12 kap. 8 a § återspeglar rättsläget. Bestämmelsen säger nämligen att *[...] beslutet om avvisning eller utvisning får verkställas när ansökan om uppehållstillstånd har avslagits eller avvisats av Migrationsverket*. Det är generellt av stort vikt ur både rättssäkerhetssynpunkt och tillämpningssynpunkt att det går

att läsa lagtexten och förstå vad som gäller i en viss situation. Bestämmelsen bör därmed ses över.

De ekonomiska konsekvenserna

Det framgår inte av förslaget vilka länder som kan bli aktuella att ta upp på förteckningen över säkra ursprungsländer. En kvalificerad gissning är dock att de länder som har föreslagits att ingå på EU:s gemensamma lista över säkra ursprungsländer (COM[2015]452) åtminstone kommer att övervägas av Migrationsverket. Som Förvaltningsrätten i Luleå har förstått saken har andra migrationsdomstolar, innan EU-domstolens avgörande C-404/17, hanterat mål där det funnits avlägsnandebeslut med förordnanden om omedelbar verkställighet på grund av s.k. otillräckliga uppgifter när det gäller just de länderna. Så har emellertid inte varit fallet inom denna domstols domkrets. Förslagen i promemorian kommer därför sannolikt att få till följd att domstolen behöver hantera ett större antal mål än tidigare av jourkaraktär, vilket är mer resurskrävande. Målen kommer dessutom att bli mer tungarbetade eftersom klagandena inte kan förväntas ha hjälp av ett offentligt biträde. Det är därmed tveksamt om förslagen ryms inom ramen för befintliga budgetanslag.

Detta remissyttrande har beslutats av lagmannen Victoria Bäckström, tillsammans med chefsrådmannen Anna Hjärtberg Wernqvist, efter föredragning av föredraganden Lars Holmbom.

Luleå som ovan

Victoria Bäckström