

Ju2020/00449

Till:
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
Ju.ema@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över promemorian "Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer" (Ds 2020:2)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerade skrivelse och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset har tidigare, i samband med att det omarbetade asylprocedurdirektivet infördes, lyft farhågor kring att listor över säkra länder kan utgöra ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt. Dels handlar det om att säkerhetssituationen i ett land, som betecknats som säkert, snabbt kan förändras och farhågor kring att en uppdatering av listan inte tillräckligt snabbt kan anpassas utifrån sådana förändringar, dels att en lista på säkra länder kan påverka den individuella bedömningen i det enskilda fallet negativt.
- Svenska Röda Korset inser dock att det måste finnas en viss flexibilitet i asylprövningen men vill understryka att flexibilitet och effektivitet aldrig får ske på bekostnad av rättssäkerheten i det enskilda ärendet – principen om non-refoulement måste respekteras fullt ut.
- Ett sätt att minska risken för att presumtioner kring säkra länder drabbar enskilda, antingen genom att listan över säkra länder inte är tillräckligt uppdaterad eller genom att individuella hänsyn inte tas i tillräcklig

utsträckning, kan vara att införa en principiell rätt till offentligt biträde i dessa ärenden.

- Som en ytterligare rättssäkerhetsgaranti bör avvisningsbeslut som motiveras med att en person kommer från ett säkert tredje land inte kunna verkställas innan beslutet vunnit laga kraft.
- Vid införandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet anförde Svenska Röda Korset att en särskild lagreglering borde införas i syfte att identifiera personer i behov av särskilda förfarandegarantier. Detta blir än viktigare vid införande av påskyndade förfaranden för personer från säkra länder.
- För att motverka att avslag i praktiken presumeras på så sätt att någon reell prövning per automatik inte sker i ärenden som rör asylsökande från länder som finns på listan över säkra ursprungsländer måste myndigheterna vara extra vaksamma på indikationer på skyddsbehov. Indikationer på skyddsbehov torde medföra att ett ärende inte längre kan anses vara uppenbart ogrundat med följden att det därmed flyttas från snabbprocess till ordinarie process. Svenska Röda Korset välkomnar därför utredningens bedömning att så snart det krävs en mer ingående bedömning eller resonemang för att överhuvudtaget kunna bedöma om det sökande har lagt fram kan bryta presumtionen kan det endast av den anledningen inte längre anses "uppenbart" att asylansökan är ogrundad med följd att ett eventuellt avvisningsbeslut inte får verkställas omedelbart samt att ärendet istället bör prövas i ordinarie process.

Bakgrund och sammanfattning av utredningens förslag och resonemang

I promemorian föreslås författningsändringar för att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer. Behovet av sådana regler uppmärksammades efter att EU-domstolen under förra året i sin dom i mål C-404/17, A mot Migrationsverket, konstaterat att direktivet ska tolkas på så sätt att Sverige saknar möjlighet att anse en ansökan uppenbart ogrundad och därmed besluta om omedelbar verkställighet, även om det av landinformationen framgår att en sökande



kan ges ett godtagbart skydd i ursprungslandet och där sökanden har lämnat uppgifter som inte är tillräckliga för att internationellt skydd ska beviljas, så länge staten inte har antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet säkert ursprungsland. Förslaget innebär att sådana regler ska införas och att Migrationsverket, sedan reglerna införts, ska kunna anse en ansökan som uppenbart ogrundad och besluta om avvisning med omedelbar verkställighet när sökanden kommer från ett land som finns upptaget på en förteckning över säkra ursprungsländer. Enligt förslaget ska ett sådant beslut dock endast kunna fattas om det aktuella landet även efter en individuell prövning av sökandens skäl kan betraktas som säkert för honom eller henne. Det föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att upprätta förteckningen och enligt förslaget pekas Migrationsverket ut som bäst lämpat att bemyndigas med den uppgiften.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter i dessa frågor

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Svenska Röda Korsets generella synpunkter

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att yttra sig över ovan nämnda departementspromemorian och noterar att förslagen föranleds av dom från EU-domstolen. Svenska Röda Korset har tidigare, i samband med att det omarbetade asylprocedurdirektivet infördes, lyft farhågor kring att listor över säkra länder kan



utgöra ett problem ur rättssäkerhetssynpunkt. Det handlar både om hur den individuella skyddsprövningen påverkas såväl som plötsliga förändringar i länder som kan ha upptagits på listan över säkra länder. Svenska Röda Korset inser dock att det måste finnas en viss flexibilitet i asylprövningen men vill understryka att flexibilitet och effektivitet aldrig får ske på bekostnad av rättssäkerheten i det enskilda ärendet – principen om non-refoulement måste respekteras fullt ut. Om bestämmelser om påskyndade förfaranden för asylsökande från säkra länder införs krävs således att dessa omgärdas av ett flertal förfarande- samt rättssäkerhetsgarantier vilka vi nedan utvecklar – flertalet vilka även utredningen berört i sitt förslag.

Svenska Röda Korsets särskilda synpunkter

5.2 En effektiv asylprocess

Rättsföljden av det omarbetade asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer är att avvisningsbeslut med omedelbar verkställighet kan fattas. Syftet med sådana regler är att påskynda förfarandet när det är uppenbart att sökanden saknar grund för asyl.

Svenska Röda Korset inser behovet av en viss flexibilitet i asylprocessen och vikten av att ärenden kan avgöras snabbt och effektivt i de fall det står klart att skyddsbehov saknas. Problemet är dock att det vid handläggningen riskerar att uppstå presumtioner som tillämpas alltför strikt och medför att individuella hänsyn inte tas fullt ut, med risk för att personer med skyddsbehov utvisas i strid med principen om non-refoulement. Till skillnad från utredningen anser därför Svenska Röda Korset att det, för att minska risken för bristande rättssäkerhet, är viktigt att avvisningsbeslut inte verkställs innan dessa vunnit laga kraft.

Utredningen anför även att denna ordning kan komma att motverka sekundära förflyttningar inom EU. I denna del vill vi särskilt poängtera att vår erfarenhet visar att sekundära förflyttningar många gånger motiveras av helt andra orsaker såsom bland annat familjeband eller olika grundförutsättningar i respektive

medlemsstat och därmed är det tveksamt om avsedd effekt kommer att uppnås genom denna förändring.

5.3 Bevarade rättssäkerhetsgarantier

Av utredningen framgår att de föreslagna reglerna kommer att innebära en presumtion för att det aktuella landet är säkert att återvända till. Svenska Röda Korset välkomnar särskilt att utredningen betonar att det alltid måste göras en individuell prövning utifrån de omständigheter som sökanden lägger fram avseende sina särskilda skäl. Dock befarar vi att så inte alltid kommer att bli fallet. Svenska Röda Korset vill därför understryka vikten av att införa bestämmelser med förfaranden som kan motverka detta, såsom exempelvis rätt till offentligt biträde och rätt att kvarstanna i landet till dess avvisningen vunnit laga kraft.

Utredningen framhåller att det är viktigt att sökanden i ett tidigt skede får klart för sig hur processen ser ut när bestämmelserna om säkra ursprungsländer tillämpas och om vad som i en sådan process ankommer på honom eller henne. Utredningen menar att det av Migrationsverkets allmänna serviceskyldighet enligt 6 § Förvaltningslagen följer att myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. I denna del vill Svenska Röda Korset återigen erinra om att ett sätt att effektivt minska risken för rättssäkerhetsbrister är att införa en principiell rätt till offentligt biträde. Om så inte sker, och enskilda måste hantera processen utan juridiskt biträde, ställs än högre krav på myndighetens informationsskyldighet och vi kan inte nog understryka vikten av att informationen till enskilda ges på ett individanpassat sätt så att enskilda i så hög utsträckning som möjligt faktiskt kan tillgodogöra sig densamma. Svenska Röda Korsets erfarenhet visar att så inte alltid sker utan att information ges på ett rutinmässigt sätt utan att tillräcklig hänsyn tas till individuella förutsättningar att tillgodogöra sig information.

6.1 Regler om säkra ursprungsländer

Utredningen lyfter att utifrån EU-domstolens dom i mål C-181/16, Gnandi, kan ett avvisningsbeslut inte verkställas innan överklagandetiden löpt ut eller, om

sökanden väljer att överklaga, till dess att en migrationsdomstol prövat frågan om inhibition. Svenska Röda Korset anser dock att det ur rättssäkerhetssynpunkt, för att motverka eventuella negativa konsekvenser för enskilda, istället bör införas bestämmelser som innebär att avvisningsbeslut inte kan verkställas innan de vunnit laga kraft. Eftersom det kan förväntas att dessa ärenden hanteras som förtursmål hos Migrationsverket och i domstolarna bör processen ändå bli betydligt kortare än för ett ärende i normalprocess. På så sätt kan snabb och effektiv handläggning äga rum samtidigt som risken för rättssäkerhetsbrister minskar.

6.2 En definition av begreppet säkert ursprungsland

Svenska Röda Korset anser att utredningens förslag är relativt väl avvägt och delar utredningens bedömning att definitionen måste vara tydlig. I likhet med utredningen anser Svenska Röda Korset och att någon uppräkningslista av källor m.m. inte bör tas in i definitionen i lagtexten, detta då en uppräkningslista tenderar att ses som uttömmande, även om det understryks att så inte är fallet. Svenska Röda Korset vill dock särskilt betona vikten av att även indirekt refolement finns med som ett rekvisit och anser att utredningens förslag kan tydliggöras i denna del.

6.3 Avvisning med omedelbar verkställighet

Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen understryker att ett beslut om omedelbar verkställighet endast får fattas om det aktuella landet efter en individuell prövning kan betraktas som säkert för sökanden. Vi delar utredningens bedömning att så snart det krävs mer ingående bedömning eller resonemang för att överhuvudtaget kunna bedöma om det sökande har lagt fram kan bryta presumtionen kan det endast av den anledningen inte längre anses "uppenbart" att asylansökan är ogrundad och därmed får inte ett eventuellt avvisningsbeslut verkställas omedelbart.

Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen så tydligt framhåller att samma restriktivitet ska råda även fortsättningsvis vid beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som gällt hittills och att den praxis som finns från

Migrationsöverdomstolen alltjämt ska anses relevant. Detta blir viktigt i synnerhet när det gäller särskilt sårbara grupper såsom exempelvis personer med allvarliga sjukdomar (se bland annat MIG 2014:22).

6.4 En förteckning över säkra ursprungsländer

Utredningen förordar att en förteckning över säkra ursprungsländer ska införas i det migrationsrättsliga regelverket samt att Migrationsverket är mest lämpat att upprätta en sådan förteckning. Utredningen lyfter dock att en invändning mot detta är att myndigheten vid ett eventuellt överklagande av ett avvisningsbeslut uppträder som den enskildes motpart i processen vid migrationsdomstolarna.

Svenska Röda Korset ser problemet med Migrationsverkets dubbla roller som dels beslutsmyndighet/part, dels expertmyndighet, men instämmer med utredningen om att behovet av att snabbt kunna anpassa reglerna utifrån en föränderlig omvärld gör Migrationsverket till den mest lämpade aktören i detta sammanhang. Med anledning av detta kan det dock finnas anledning att fundera över en arbetsordning där myndigheten har en skyldighet att ha någon form av process eller konsultation med externa aktörer för att uppta och bedöma nya länder på listan i syfte att stärka legitimiteten och förtroendet för systemet. Även i denna del kan det argumenteras för att regler bör införas som innebär att avvisningsbeslut inte får verkställas innan beslutet vunnit laga kraft. Detta då Migrationsverkets bedömning även i sådana fall underkastas en domstolsprövning vilket skulle göra Migrationsverkets dubbla roller mindre besvärande.

I prövningen av om ett land kan anses säkert måste en rad överväganden göras och en noggrann analys genomföras. I denna del delar Svenska Röda Korset utredningens bedömning av att det inte går att titta på antalet avslag på asylansökningar från vissa länder eller länder varifrån det råder viseringsfrihet för att avgöra vilka länder som ska anses säkra. Vi delar även utredningens förslag om att det inte går att undanta särskilda grupper eller liknande i ett visst land från



bedömningen utan det krävs att landet anses säkert för alla samt att bedömningen gäller hela landet och att inte delar av landet kan undantas.

6.6 Följändringar

Utredningens förslag innebär att Migrationsverkets beslut om avvisning med omedelbar verkställighet enligt den nya föreslagna punkten i 8 kap. 19 § utlänningslagen om säkra ursprungsländer får verkställas innan det fått laga kraft. Om ett sådant avvisningsbeslut överklagas ska migrationsdomstolen, enligt förslaget, pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare ska avbrytas. Innan en sådan prövning gjorts får beslutet inte verkställas. Utredningen framhåller att en sådan ordning enligt 12 kap. 7 och 8 a §§ utlänningslagen redan gäller för beslut enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen och att några författningsändringar därför inte är nödvändiga. Utredningens förslag innebär vidare att om ett avvisningsbeslut avser ett ensamkommande barn får det inte verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet.

Svenska Röda Korset har ovan framhållit att det ur rättssäkerhetssynpunkt istället bör införas en bestämmelse enligt vilken avvisningsbeslut i dessa fall inte ska kunna verkställas innan beslutet vunnit laga kraft samt att det, som en ytterligare rättssäkerhetsgaranti, bör övervägas om inte en sökande, oavsett ålder, alltid ska ha en principiell rätt till ett offentligt biträde, även om hen kommer från ett säkert ursprungsland. Detta innebär att Svenska Röda Korset ser behov av författningsändringar med denna innebörd.

SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Martin Ärnlov'.

Martin Ärnlov
Generalsekreterare