

Stockholm den 30 mars 2020

R-2020/0225

Till Justitiedepartementet

Ju2020/00449/EMA

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 4 februari 2020 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer (Ds 2020:2).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har förståelse för att regeringen ser ett behov av att anpassa den svenska migrationslagstiftningen till EU-rätten så som den klargjorts genom EU-domstolens avgörande C-404/17, A mot Migrationsverket. Enligt Advokatsamfundet finns dock flera skäl som talar mot genomförandet av lagstiftningen enligt förslagen i departementspromemorian. Bland annat kan det ifrågasättas om utredningens slutsatser vilar på ett tillräckligt faktaunderlag och om förslaget tillgodoser de grundläggande krav på rättssäkerhet som måste ställas på asylprövningssystemet. Vidare ställer sig Advokatsamfundet tveksamt till om det i nuläget är lämpligt att över huvud taget genomföra några lagändringar med hänsyn till de förhandlingar som pågår inom EU och som syftar till att harmonisera de frågor som berörs av lagförslaget på EU-förordningsnivå. Advokatsamfundet avstyrker därför departementspromemorians förslag.

Synpunkter

Underlaget för att genomföra ny lagstiftning i dagsläget

Av departementspromemorian framgår att det huvudsakligen finns två skäl för att genomdriva den föreslagna lagstiftningen i dagsläget. Dels att ogrundade asylansökningar ska kunna hanteras på ett mer effektivt sätt, dels att lagstiftningen ska underlätta en kommande harmonisering på området inom EU.

Enligt Advokatsamfundet saknas emellertid en tillräcklig faktagrundad utredning och analys om effekterna av den föreslagna lagstiftningen.

Vad gäller effektivitetsvinster finns ett flertal aspekter som inte verkar ha beaktats. Det föreslagna systemet med fastställande av säkra länder genom en särskild förteckning kommer, för att uppfylla de högt ställda krav på rättssäkerhet som måste förväntas av asylprövningssystemet, kräva ett omfattande och kontinuerligt arbete med inhämtande och analys av landinformation samt samordning på EU-nivå. Vidare kommer systemet med nödvändighet innebära ett separat spår med rutiner för mottagande, boende och handläggning, vilket i dag inte är behövligt, samt så som det får förstås, ett betydligt större behov av platser i förvar. Det kommer sannolikt också innebära en större arbetsbelastning i fråga om mottagning och administration jämfört med dagens situation. Dessa ökade arbetsinsatser har inte i departementspromemorian på ett transparent sätt jämförts med de önskade effektivitetsvinsterna.

I detta sammanhang ska också beaktas att det under senare år lagts fram ett antal förslag från regeringen med gemensamt mål att effektivisera och förkorta asylprocessen generellt. Den allmänt uttalade målsättningen vid tillämpning av Migrationsverkets ärendesortering synes vara att asylprocessen i dess ordinarie form ska ta ungefär 30-90 dagar (se t.ex. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande SOU 2018:22 s. 218). Den process som nu föreslås kommer därmed sannolikt inte skilja sig nämnvärt i jämförelse med de mål som uppställts för den ordinarie asylprocessen. De effektivitetsvinster som eventuellt kan uppnås framstår därför som än mer tveksamma sedda i förhållande till det betydande arbete som kommer att behöva läggas ner på förteckningen över säkra ursprungsländer och de potentiellt negativa effekter på rättssäkerheten som införandet av ett sådant system medför.

Advokatsamfundet anser vidare att det är oklart på vilket sätt lagförslaget underlättar en harmonisering inom EU. Det pågår för närvarande förhandlingar inom EU med innebörden att frågan om en förteckning över säkra länder ska harmoniseras på förordningsnivå. Det finns dock i dag flera olika ståndpunkter hos de förhandlande nationerna i avgörande frågor, så som vem som ska besluta om förteckningen, om denna ska vara uttömmande eller begränsad till de viktigaste länderna och hur de individuella rättssäkerhetsgarantierna ska utformas. Genom att Sverige tar ställning i dessa frågor innan förhandlingarna i EU landat i ett konkret förslag finns en avsevärd risk att harmoniseringen snarare försvåras av aktuell lagstiftning, än att denna underlättar den fortsatta harmoniseringsprocessen. Ju fler länder som inför nationellt präglade system för utseende av säkra länder, och då också bygger upp egen praxis kring vilka länder som kvalificerar sig för listning, desto större svårigheter kommer sannolikt en central process där enhetlighet skapas att möta. En farhåga i detta sammanhang är också att nationella förteckningar med säkra länder riskerar att skapa incitament för människosmugglare att rikta kampanjer mot vissa länder som inte bedömts säkra.

Invändningar mot hur förteckningen över säkra länder ska tas fram

Av departementspromemorians förslag framgår att förteckningen över säkra länder ska tas fram och uppdateras av Migrationsverket. Advokatsamfundet avstyrker förslaget.

Migrationsverket är i dag utredande och beslutande myndighet i första instans inom asylprocessen, för att efter ett eventuellt överklagande till migrationsdomstol bli den asylsökandes motpart. Det har allt sedan utlänningslagens tillkomst i flera sammanhang på goda grunder ifrågasatts om det under dessa förhållanden är lämpligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att det också är Migrationsverket som har ansvaret för att förordna offentligt biträde för den asylsökande.¹ Det vore därför enligt Advokatsamfundet olämpligt att skapa ytterligare en situation där Migrationsverket sitter på dubbla stolar, dvs. att verket både objektivt ska utföra myndighetsuppgifter efter bemyndigande av regeringen vad gäller arbetet med att upprätta och underhålla förteckningen över säkra länder, och samtidigt vara motpart till den enskilde i en domstolsprocess där samma förteckning utgör processmaterial.

I departementspromemorian anges som argument mot denna invändning bland annat att det inte kommer vara Migrationsverket i egenskap av part, utan i egenskap av expertmyndighet som beslutar om förteckningen samt att denna kommer att tas fram på central nivå inom myndigheten. Enligt Advokatsamfundet är det dock mycket tveksamt om detta är tillräckligt för att ordningen ska vara godtagbar ur rättssäkerhetssynpunkt. För den asylsökande som berörs av en så ingripande åtgärd som hotet om ett avlägsnande ur landet innebär, måste det vara i princip omöjligt att betrakta Migrationsverket som annat än en och samma motpart, oaktat att förteckningen över säkra länder skulle komma att tas fram på en annan nivå inom myndigheten.

Vidare bör det även i domstolsprocessen bli svårt både för klaganden och för domstolen att hantera vissa yttranden som partsinlagor från Migrationsverkets processförare, samtidigt som förteckningen över säkra länder utfärdats på bemyndigande av regeringen och därmed ska tillmätas en annan rättslig betydelse. Den föreslagna ordningen skapar alltså både rättssäkerhetsproblem och pedagogiska problem för de inblandade i processen.

Slutligen framgår av departementspromemorians internationella utblick att det internationellt verkar vara ovanligt att förteckningar över säkra ursprungsländer beslutas på myndighetsnivå, i stället synes det vara vanligast med parlamentariskt sammansatta instanser som hanterar förteckningen, eller i vissa fall nämnder sammansatta av både myndighetsrepresentanter och parlamentariker. Några rena myndighetsansvar förefaller inte finnas internationellt, varför det kan ifrågasättas om en sådan lösning är lämplig vid en harmonisering inom EU.

¹ Se t.ex. prop. 1988/89:86 s. 137 och Advokatsamfundets remissyttrande över Utvärderingsutredningens delbetänkande Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden (SOU 2008:65).

Invändningar gällande hur den enskildes rättssäkerhet ska garanteras

Så som förslaget nu är formulerat innebär detta att asylsökande från länder upptagna på förteckningen över säkra länder kommer presumeras kunna erhålla godtagbart myndighetsskydd vid ett återvändande och därmed få avslag på sina ansökningar, om de inte själva kan lägga fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland med hänsyn till deras särskilda omständigheter.

Detta innebär i praktiken en mycket tung börda på den asylsökande att motbevisa den prövande myndighetens ställningstagande om situationen i dennes hemland. Enligt vad som framgår av förslaget kommer asylsökande som utgångspunkt inte heller ha rätt till ett offentligt biträde i dessa fall.

Det får enligt Advokatsamfundet anses sannolikt att en stor del av de asylsökande som har sådana individuella skäl som innebär att presumptionen ska anses bruten, kommer att tillhöra grupper som har mycket dåliga erfarenheter av myndighetskontakter, som kan ha utsatts av övergrepp från myndigheter eller som i många fall saknar personliga erfarenheter av sådana officiella kontakter. Inte sällan kombineras denna typ av individuell utsatthet även med lägre utbildning. Det rör sig därmed om ytterst utsatta grupper av människor med små egna resurser att föra bevisning och göra individuella skäl sannolika.

Vidare måste också framhållas att det inom större myndigheter där listor och matriser ska tillämpas i beslutsfattande i stort antal fall alltid finns en risk för schabloniserad bedömning där de individuella omständigheterna inte beaktas tillräckligt.

Det föreslagna systemet har därmed enligt Advokatsamfundets bedömning en inneboende risk att drabba den enskildes rättssäkerhet negativt. Det är av stor vikt att rätten till offentligt biträde redan i ett tidigt skede uppmärksammas för utsatta asylsökande och för sökande som har individuella skyddsskäl, men som kan ha svårigheter att på egen hand lägga fram dessa. De förslag som lämnas i departementspromemorian saknar tillräckliga åtgärder för att hantera dessa situationer.

I detta sammanhang ska också beaktas att det i departementspromemorian inte föreslås någon möjlighet att överklaga beslut om att visst land tas upp i förteckningen över säkra ursprungsländer. Inte heller ger den föreslagna utformningen av 8 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen någon möjlighet för den enskilde att föra bevisning kring den generella situationen i hemlandet, utan det är endast *individuellt* knutna skäl som synes vara möjliga att åberopa för att bryta presumptionen om att det är säkert för sökanden att återvända. Det saknas således enligt förslagets nuvarande utformning helt rättslig möjlighet för en asylsökande att föra bevisning om att dennes hemland inte bör vara upptagen i förteckningen utifrån den generella situationen för mänskliga rättigheter i landet och att den asylsökande av det skälet bör få en ordinarie asylprocess. Även detta utgör en brist i rättssäkerhetskänslan.

Författningsförslagen

Advokatsamfundet har följande synpunkter på författningsförslagets utformning.

I förslaget till 1 kap. 6 a § utlänningslagen anges bl.a. följande.

”Med säkert ursprungsland avses ett land där det [...] generellt inte förekommer någon förföljelse, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling”.

I den EU-rättsakt som ligger till grund för förslaget används inte begreppet ”generellt” utan begreppet ”allmänt och genomgående”.²

Vidare anges i specialmotiveringen till bestämmelsen att bedömningen av om ett visst land är ett säkert ursprungsland måste gälla hela landet och för samtliga grupper i samhället. Något undantag för vissa regioner i landet eller för vissa grupper i samhället får inte göras (s. 68).

Enligt Advokatsamfundet riskerar uttrycket ”generellt” under dessa förutsättningar att framstå som ett lägre krav på situationen i ursprungslandet än vad som avsetts med uttrycket ”allmänt och genomgående”. Den föreslagna lydelsen riskerar att leda tankarna till att det är godtagbart med mindre undantag från de grundläggande mänskliga rättigheterna i landet, så länge det inte förekommer övergrepp på generell nivå. Då rekvisitet är helt avgörande för enskildas rätt till skydd av liv och säkerhet vore det mer lämpligt att i bestämmelsen t.ex. tydliggöra att det i länder som omfattas av förteckningen faktiskt inte ska förekomma förföljelse, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling.

Advokatsamfundets andra invändning gällande författningsförslagen rör formuleringarna i de föreslagna lydelsena till 8 kap. 19 § och 12 kap. 7 § utlänningslagen. I båda dessa paragrafer anges att en avvisning eller utvisning får verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft.

Som framgår av departementspromemorian innebär EU-domstolens avgörande i mål C-181/16, Gnandi, att inga verkställighetsåtgärder får vidtas från avvisnings- eller utvisningsbeslutet, under överklagandefristen och om personen överklagar, fram till dess att migrationsdomstolen beslutat i inhibitionsfrågan.

Detta innebär att den direkta ordalydelsen i nämnda författningsförslag står i strid med EU-rätten. Så som departementspromemorian får förstås utgör detta i praktiken dock inget faktiskt problem, eftersom både Migrationsverket och gränspoliserna redan uppmärksammat denna regelkonflikt och väljer att inte tillämpa nationell rätt som står i strid med EU-rätten.

² Bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning). Jfr även den engelska versionen av samma direktiv där lokutionen är ”generally and consistently”

Enligt Advokatsamfundet förefaller det dock direkt olämpligt att föreslå ny lagstiftning, som redan vid ikraftträdandet står i strid med Sveriges internationella åtaganden och som enligt specialmotiveringen inte ska tillämpas enligt sin lydelse. Författningsförslaget bör därför ges en annan utformning i dessa delar, som är förenlig med EU-domstolens avgörande.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander