

Diarienummer Ju2020/00449/EMA  
Ju.ema@regeringskansliet.se

Stockholm, 31 mars 2020

## **Asylrättscentrums remissvar på departementsmemorian angående uppenbart ogrundade asylansökningar och förteckning över säkra ursprungsländer (Ds 2020:2)**

### **Om Asylrättscentrum**

1. Asylrättscentrum (tidigare Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar) verkar sedan år 1991 för en rättssäker migrationsprocess. Detta gör vi genom att bland annat driva processer i nationella och internationell fora samt analysera och granska nationell och internationell praxis och lag. Våra jurister kommer till stor del från tidigare arbete på Migrationsöverdomstolen, migrationsdomstolarna, Migrationsverket och från advokatbyråer.

### **Sammanfattning**

2. Vi ser en risk för att den individuella skyddsprövningen urholkas om förslaget om användandet av listor över s.k. säkra ursprungsländer införs. Detta kan leda till att avlägsnanden genomförs i strid mot principen om non-refoulement.
3. Vi ser dock även att förslaget skulle kunna innebära effektivitetsvinster och minskade handläggningstider i asylprövningen.
4. Om det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om påskyndade förfaranden för asylsökande från s.k. säkra ursprungsländer införs anser vi att det för en bibehållen rättssäkerhet är nödvändigt att omgärda regleringen med ett flertal förfarandegarantier.
5. De förfarandegarantier vi ser som särskilt viktiga att reglera i lag är rätten att kvarstanna i medlemsstaten under överklagandetiden vid ett negativt beslut och

rätten till information om vilka processuella konsekvenser förteckningen innebär för en enskild asylsökande som kommer från ett sådant land. Det bör också tydliggöras i lagstiftningen att ett land endast kan ses som ett s.k. säkert ursprungsland om hela landet ses som säkert för samtliga medborgare.

6. Vi anser att utredningen har resonerat kring flera av rättssäkerhetsgarantierna som nämns ovan på ett balanserat sätt. Detta gäller särskilt utredningens bedömning av rätten att kvarstanna i Sverige i väntan på domstolsprövning och ställningstagandet att ett land inte kan sättas upp på förteckningen om det inte är säkert för samtliga medborgare.
7. Vi ser rätten till offentligt biträde som en viktig rättssäkerhetsgaranti för att asylsökande i det enskilda fallet ska kunna motbevisa presumtionen om att ett land är ett s.k. säkert ursprungsland. Det bör därför inte kunna antas att behov av biträde saknas för personer som kommer från s.k. säkra ursprungsland.
8. Utöver de förslag till rättssäkerhetsgarantier som lyfts av utredningen ser vi också att uttryckliga bestämmelser om ökat skydd för asylsökande i behov av särskilda förfarandegarantier måste införas för att det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om detta ska kunna anses vara implementerade i svensk rätt.
9. Vi ställer oss tveksamma till förslaget att Migrationsverket, genom delegation från regeringen, ges möjlighet att utforma förteckningen utan möjlighet till överprövning inom rättsväsendet. Att regeringen ges det yttersta ansvaret över förteckningen ser vi som problematiskt utifrån principen om myndigheters och domstolars självständighet. Vi ser också rättssäkerhetsproblem med att Migrationsverket enligt den föreslagna ordningen skulle binda överinstansen migrationsdomstolen avseende de processuella förutsättningarna i enskilda ärenden.

### Övergripande synpunkter

10. Vi kan inledningsvis konstatera att frågan om påskyndade förfaranden för personer som kommer från s.k. säkra ursprungsländer är komplex och aktualiserar många juridiska frågor både nationellt och på EU-nivå.
11. Vi ser en risk för att den individuella skyddsprövningen urholkas om förslaget om användandet av en förteckning över s.k. säkra ursprungsländer införs. Detta kan leda till att avlägsnanden genomförs i strid mot principen om non-refoulement.
12. Det framgår av såväl lagförslaget som av det omarbetade asylprocedurdirektivets regler att en individuell bedömning ska göras även för asylsökande som kommer från s.k. säkra ursprungsländer. Trots detta finns en risk för att förteckningen i praktiken kan komma att användas så statiskt att presumtionen för att ett land är säkert i enskilda fall blir omöjlig att bryta. I sådana fall finns en risk för refoulement.
13. Ett införande av asylprocedurdirektivets bestämmelser om säkra ursprungsländer skulle sannolikt kunna innebära en effektivitetsvinst i asylprocessen, då asylansökningar från länder vars medborgare vanligtvis saknar möjlighet att få

uppehållstillstånd i större utsträckning än nu skulle kunna handläggas i ett påskyndat förfarande. Detta skulle sannolikt kunna minska handläggningstiderna för asylsökande från andra länder där sannolikheten att beviljas uppehållstillstånd är större.

14. Vi anser att ett införande av asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer sannolikt skulle vara mer förutsebar än den ordning som gällde i Sverige före EU-domstolens dom i mål C-404/17. Enligt den rättstillämpning som rådde före EU-domstolens dom kunde en asylsökande från i princip vilket land som helst avvisas med omedelbar verkställighet, under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd ansågs uppenbart ogrundad. En fastställd förteckning kan därför förmodas göra processen mer transparent än enligt tidigare gällande ordning.
15. Ett eventuellt införande av en förteckning över s.k. säkra ursprungsländer ställer enligt vår bedömning till viss del rättssäkerhet mot effektivitet. Då Asylrättscentrums övergripande uppgift är att verka för en rättssäker asylprocess är det ur vår synvinkel aldrig försvarbart att minska rättssäkerheten enbart till förmån för ökad effektivitet. Om däremot införandet av bestämmelserna om säkra ursprungsländer kan leda till ökad effektivitet i asylprocessen utan att rättssäkerheten urholkas har vi inga principiella invändningar mot ett sådant förfarande.
16. För att konceptet med säkra ursprungsländer ska kunna införas med bibehållen rättssäkerhet ser vi att tillämpningen behöver omgärdas med ett flertal starka förfarandegarantier. Vi kommer nedan att utveckla de förfarandegarantier vi anser vara särskilt betydelsefulla ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

### **Särskilda synpunkter**

#### En effektiv asylprocess

17. Vi delar utredningens bedömning om att formaliserade regler om säkra ursprungsländer kan dämpa falska förhoppningar och därmed främja förutsebarheten i asylprocessen. Vi delar också utredningens bedömning att genomförandet av en eventuell EU-gemensam förteckning i framtiden kan tänkas främja harmoniseringen inom det gemensamma asylsystemet, och därmed också till viss del motverka sekundära förflyttningar. Vi vill dock i denna del påminna om att sekundära förflyttningar ofta har helt andra orsaker än utformningen av processuella och materiella asylregler; såsom familjeband och skillnader i nationell praxis och de nationella mottagningssystemen. Bedömningen av säkerhetsläget i olika ursprungsländer skiljer sig markant åt mellan olika EU-länder. Detta gör att den faktiska möjligheten för en asylsökande från ett visst land att få uppehållstillstånd varierar beroende på vilket EU-land som prövar ansökan. Detta är en omständighet som av förståeliga skäl leder till sekundära förflyttningar.
18. Nyttan av att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer i den nationella lagstiftningen kan dock – i avsaknad av nyss

nämnda planerade EU-reglering – ifrågasätts ur ett harmoniseringsperspektiv, eftersom de nationella förteckningarna är av mycket varierande omfattning och karaktär. Det ser dock inte i skrivandets stund ut som att den planerade harmoniseringen på EU-nivå blir verklighet inom överskådlig tid.

#### Bevarade rättssäkerhetsgarantier – effektivt rättsmedel

19. Rätten till ett effektivt rättsmedel är en fundamental rättssäkerhetsgaranti. Överklagandemöjligheten innebär en rättvis och effektiv asylprocess och innebär ett starkt skydd mot refolement. Rätten till ett effektivt rättsmedel inom den gemensamma asylproceduren måste nå upp till den standard som garanteras av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga (rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol) och måste tolkas i ljuset av Europadomstolens praxis gällande Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionens) artikel 13 (rätt till ett effektivt rättsmedel) och artikel 6 (rätt till en rättvis rättegång). Av artikel 46.5 i det omarbetade asylprocedurdirektivet framgår att medlemsstaterna ska låta sökande stanna på deras territorium till dess att tidsfristen för utövande av rätten till ett effektivt rättsmedel har löpt ut. Det görs inte någon uttrycklig skillnad vid påskyndande förfaranden.
20. Huruvida det föreligger en kvarstannanderätt under överklagandetiden vid påskyndade förfaranden har inte varit helt självklart i svensk rätt. Vi instämmer i den tolkning som Migrationsverket gör i sitt rättsliga ställningstagande (SR 43/2018) av EU-domstolens dom i mål C-181/16 (Gnandi). Tolkningen innebär att inga verkställighetsåtgärder får vidtas från avvisnings- eller utvisningsbeslutet, under överklagandefristen och, om personen överklagar, fram till dess att migrationsdomstolen beslutat i inhibitionsfrågan. Även om utredningen anser att det saknas skäl att ifrågasätta denna tolkning kan domen tolkas på andra sätt. Vi anser därför att den viktiga principen att suspensiv verkan inträder även om talan inte har fullföljts bör framgå av lagstiftningen för att få genomslag. Förslagsvis kan ett förtydligande angående detta tas in i 12 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen (2005:716).

#### En definition om begreppet av säkert ursprungsland

21. Vi delar utredningens bedömning om att det omarbetade asylprocedurdirektivets definition av vad som avses med ett säkert ursprungsland bör förenklas om en definition av begreppet tas in i utlänningslagen.
22. Vi anser att den definition utredningen föreslår till största del är välvägd. Vi instämmer också i utredningens bedömning av att det inte i lagtext bör specificeras vilka källor för uttolkning av mänskliga rättigheter som särskilt ska beaktas, då detta kan variera över tid.

23. Vi anser dock att den föreslagna definitionen inte tillräckligt tydligt anger att länder som föreslås på förteckningen måste vara länder där det inte heller finns risk för vidareändning till andra länder där illabehandling kan ske (indirekt refoulement)
24. Skyddet mot indirekt refoulement utvecklas inte särskilt mycket i det omarbetade asylprocedurdirektivets definition av ett säkert ursprungsland. Däremot utvecklas principen i den föreslagna definitionen i Europaparlamentet och rådets förslag till asylprocedurförordning (COM [2016] 467).
25. I den föreslagna artikel 47.3(c) i förordningen anges att man vid bedömningen av om ett land är ett säkert ursprungsland ska beakta frånvaron av utvisningar, avlägsnanden eller utlämningar av egna medborgare till tredjeländer där det, bland annat, finns en allvarlig risk för att de skulle kunna utsättas för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan inhuman eller förnedrande behandling eller straff, eller där deras liv eller frihet skulle hotas på grund av deras ras, religion nationalitet, sexuella läggning, tillhörighet till en särskild samhällsgrupp eller politisk övertygelse eller varifrån det finns en allvarlig risk för utvisning, avlägsnande eller utlämning till ett annat tredjeland.
26. Vi anser inte att den av utredningen föreslagna definitionen tillräckligt tydligt anger att det måste finnas ett skydd även mot indirekt refoulement. Detta bör förtydligas i lagtexten, förslagsvis med den ovan nämnda definitionen i förslaget till asylprocedurförordning som utgångspunkt.

#### Avvisning med omedelbar verkställighet

27. Enligt utredningens förslag ska avvisning med omedelbar verkställighet enbart kunna komma i fråga om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och även uppenbart att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på annan grund. Utredningen hänvisar till att tidigare förarbetsuttalanden och praxis bör kunna aktualiseras även framgent.
28. Vi ställer oss positiva till utredningens förslag i denna del. Enligt vår erfarenhet har uppenbarhetsrekvisitet -i vart fall hos domstolarna- hittills tillämpats på så sätt att endast mycket klara fall har ansetts vara uppenbart ogrundade. Så snart utredning har behövts har uppenbarhetsrekvisitet inte ansetts uppfyllt och därmed har inte avvisning med omedelbar verkställighet kunnat användas. Vi välkomnar utredningens intention om att någon ändring i detta avseende inte är avsedd vid denna lagändring.
29. Såsom vi tolkar den föreslagna författningstexten måste uppenbarhetsrekvisitet vara uppfyllt innan det överhuvudtaget kommer på fråga att utreda om ett s.k. säkert ursprungsland är säkert för en enskild asylsökande eller inte. Uppenbarhetsrekvisitet omfattar enligt utredningens förslag inte bara asylsökandes skyddsskäl utan även att uppehållstillstånd inte heller kan ges på annan grund. Det är enligt vår mening viktigt att det i lagens förarbeten tydligt anges att det är denna prövningsordning som ska gälla.

## En förteckning över säkra ursprungsländer

### Förteckningens omfattning

30. Vi instämmer i utredningens förslag om att det – för det fall en nationell förteckning över säkra ursprungsländer införs – är mest ändamålsenligt att använda en avgränsad och kort förteckning.
31. Eventuella effektivitetsvinster med ett användande av konceptet med säkra ursprungsländer blir enligt vår bedömning mest framträdande i förhållande till ursprungsländer varifrån många asylsökande kommer. Det framstår därför som mest ändamålsenligt att i första hand ta upp sådana länder på en eventuell förteckning.
32. Vi ser problem ur ett rättssäkerhetsperspektiv om länder som är ovanliga i asylsammanhang tas upp på den föreslagna förteckningen. Det kan befaras att det finns mindre specifik landinformation att tillgå gällande länder som är ovanligt förekommande i asylärenden. Det kan också befaras att det finns en mer begränsad erfarenhet bland personal hos Migrationsverket och domstolarna när det gäller att bedöma den personliga risken för en enskild asylsökande som kommer från ett sällan förekommande ursprungsland.
33. Vi anser alltså att omständigheten att en person kommer från ett ursprungsland som är ovanligt i asylsammanhang i sig är ett starkt skäl mot att utreda asylansökan i ett påskyndat förfarande. Sådana länder bör därför inte tas upp på den föreslagna förteckningen över säkra ursprungsländer.
34. Utredningen anser att en naturlig utgångspunkt för en förteckning bör vara att undersöka de länder varifrån asylsökande i stor utsträckning får avslag. Vi håller visserligen med om att avslagsfrekvens kan vara en indikator när det gäller ett lands säkerhetsnivå, men anser att det är viktigt att inte per automatik sätta likhetstecken mellan en hög avslagsfrekvens och avsaknad av kränkningar av mänskliga rättigheter i ett land. Det finns exempel på länder där vissa grupper, såsom exempelvis politiska meningsmotståndare eller hbtqi-personer, löper stor risk för förföljelse eller annan illabehandling, även om risken för skyddsgrundande behandling för befolkningen i stort är liten. För sådana länder blir en hänvisning enbart till den generella avslagsfrekvensen missvisande.

### Länder som inte är säkra för alla asylsökande

35. Vi välkomnar utredningens ståndpunkt om att land inte ska kunna sättas upp på förteckningen över säkra ursprungsländer om inte hela landet anses säkert för samtliga landets medborgare.
36. Vid en egenomgång av förhållanden i andra EU-länder kan vi konstatera att det finns ett antal EU-länder som vid upprättandet av sina nationella förteckningar gör bedömningen att ett land kan ses som säkert med undantag för vissa grupper, exempelvis kvinnor och hbtqi-personer.

37. Det är inom asylrätten vanligt att asylskäl som kan anses känsliga kommer fram sent i en asylprocess. Anledningen till detta kan vara att vissa omständigheter är tabubelagda eller att en asylsökande inte inledningsvis känner till att en personlig omständighet kan vara grund för asyl. Så kan exempelvis vara fallet för homosexuella asylsökande från länder där homosexualitet är tabubelagt eller straffbart.
38. Mot denna bakgrund ser vi en allvarlig risk för brott mot principen om non-refoulement om en ordning tillåts där ett land kan tas upp på förteckningen över säkra ursprungsländer utan att vara säkert för samtliga grupper i landet. Så skulle kunna bli fallet exempelvis om en hbtqi-person från ett land som finns med på förteckningen över säkra ursprungsländer men inte anses säkert för hbtqi-personer inte omedelbart vågar berätta om sin sexuella läggning.
39. Att enbart länder där hela landet ses som säkert för samtliga medborgare får uppföras på en eventuell förteckning är alltså en mycket viktig rättssäkerhetsgaranti. Utredningens ståndpunkt i denna del är därför mycket betydelsefull. Vi instämmer i utredningens bedömning av att det faktum att det omarbetade asylprocedurdirektivet - till skillnad från sin föregångare - inte ger en uttrycklig möjlighet till en differentierad bedömning av ett land talar för att en sådan inte är avsedd.

Vilken instans ska ansvara för förteckningen?

40. Vi anser att det är problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att Migrationsverket, genom delegation från regeringen, föreslås ansvara för upprättandet av förteckningen över säkra ursprungsländer utan möjlighet till överprövning inom rättsväsendet.
41. Däremot anser vi att Migrationsverket är mycket väl lämpat för att ta fram underlag för utformandet av förteckningen.
42. Vid en jämförelse av regleringen i andra EU-länder kan vi konstatera att det är ovanligt att förteckningen över säkra ursprungsländer beslutas på myndighetsnivå.
43. Såsom utredningen konstaterar på sidan 32 varierar förteckningarnas normnivå i olika EU-länder. Vid en genomgång av landrapporter från Asylum Information Database (Aida), <https://www.asylumineurope.org/reports>, framkommer att det verkar vanligast att förteckningarna beslutas på minister- eller regeringsnivå, vilket är fallet i Belgien, Österrike, Irland, Serbien och Italien. Frankrike har, såsom utredningen har konstaterat, ett råd som bestämmer vilka länder som ska sättas upp på förteckningen över säkra ursprungsländer. I Tyskland fastställs förteckningen i lag och måste antas av parlamentets båda kammare för att gälla. Även i Nederländerna fastställs listan i lag.
44. Enligt vad vi kan utläsa av Aidas rapporter verkar det enbart vara Storbritannien som har en ordning där beslutanderätten över den nationella förteckningen över säkra ursprungsländer ligger på liknande normnivå som den som utredningen

föreslår. Det kan dock inte uteslutas att något annat land, likt Sverige, har möjlighet att delegera normgivningsmakt från regerings- till myndighetsnivå.

45. Vissa länder har system där befogenheten att tillfälligt avföra länder från förteckningen över säkra ursprungsländer ligger på en annan instans än befogenheten att sätta upp ett land på förteckningen. Som exempel kan nämnas att federala myndigheter i Tyskland kan utfärda dekret för att ta bort ett land från förteckningen i händelse av förändrad säkerhetssituation och att federala myndigheter i Österrike har befogenheter att besluta om suspensiv effekt av ett överklagande vid ändrad säkerhetssituation i ett s.k. säkert ursprungsland.
46. Vissa länder har förfaranden där beslutet att sätta upp ett land på förteckningen över säkra ursprungsländer kan överprövas rättsligt. I Frankrike kan beslutet att sätta upp ett land på förteckningen över säkra ursprungsländer överklagas av tredje part. I Österrike har organisationer inom civilsamhället möjlighet att lämna synpunkter på förteckningen innan den antas.
47. Utredningens förslag att Migrationsverket ska ha ansvar för upprättandet av förteckningen är förstäeligt då Migrationsverket är den svenska instans som har den mest utvecklade landkännedomen. Utifrån den i Sverige mycket framträdande principen om myndigheters och domstolars självständighet framstår det ur ett svenskt perspektiv inte heller lämpligt att lägga ansvaret för förteckningen på regerings- eller ministernivå.
48. Vi anser att det är viktigt att förfarandet med uppförande av länder på förteckningen över säkra ursprungsländer är transparent och att det är möjligt för relevanta aktörer inom migrationsområdet att lämna synpunkter. Utredningen nämner att ett remissförfarande liknande det som Migrationsverket nu använder vid rättsliga ställningstaganden skulle passa bra även i beredningsarbetet med en förteckning. Vi instämmer i denna bedömning. Ett sådant remissförfarande bör ske till ett brett urval av relevanta aktörer. Mot bakgrund av förteckningens stora betydelse för rättstillämpningen bör det regleras i författning att Migrationsverket bör ha ett samrådsförfarande inför att ett land övervägs uppföras på förteckningen.
49. Även med ett remissförfarande anser vi dock att det är problematiskt om Migrationsverket -som förstainstans i den svenska rättshierarkin -ges en exklusiv rätt att besluta om en fråga som binder sin överinstans i fråga om de processuella förutsättningarna i enskilda fall.
50. Vid ett överklagande från en enskild skulle migrationsdomstolarna visserligen kunna göra en annan bedömning än Migrationsverket om ett visst land är att se som ett s.k. säkert ursprungsland för den sökande i det enskilda fallet. Däremot skulle domstolarna i en sådan process med största sannolikhet inte anses ha möjlighet att överpröva själva bedömningen att ett visst land finns med på förteckningen över säkra ursprungsländer.
51. Att underinstansen på ett sådant sätt binder överinstansen gällande vilka processuella förutsättningar som finns för att använda påskyndade förfaranden är enligt vår mening problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt.



52. Utifrån den tidigare nämnda principen om myndigheternas och domstolarnas självständighet är det också problematiskt att regeringen ges den yttersta beslutanderätten över förteckningen. Regeringen skulle enligt utredningens förslag ha mandat att ta bort den föreslagna delegeringen till Migrationsverket och därigenom själv bli ytterst ansvarig över förteckningen.
53. En alternativ lösning är att Migrationsverkets förslag om att ett visst land ska uppföras på förteckningen över säkra ursprungsländer underställs domstolsprövning. En liknande rättsfigur finns redan i 12 kap. 16 a § utlänningslagen, där Migrationsverket ska lämna ärendet med ett eget yttrande till migrationsdomstolen om verket finner att det finns förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd för en brottsutvisad person. Det är därefter migrationsdomstolen som beslutar om uppehållstillstånd ska beviljas eller inte.
54. Eftersom frågan om att uppföra ett land på förteckningen över s.k. säkra ursprungsländer är av så stor betydelse för rättstillämpningen anser vi att det är lämpligare att -om en liknande modell skulle övervägas- underställa Migrationsverkets föreslagna förteckning direkt till Migrationsöverdomstolen och därigenom låta högsta instans vara beslutsfattande.
55. En lagteknisk lösning liknande den ovan föreslagna skulle ha fördelen att normgivningsmakten över förteckningen inte ytterst läggs på regeringen, med den risk för politisering en sådan ordning skulle kunna innebära. Det skulle istället kunna anges i utlänningslagen att Migrationsverket, när myndigheten anser att ett land bör sättas upp på förteckningen över säkra ursprungsländer, med eget yttrande ska lämna över ärendet till Migrationsöverdomstolen.
56. När det gäller frågan om att avföra ett land från förteckningen över säkra ursprungsländer är det av stor vikt att en sådan process är skyndsam i händelse av ett snabbt försämrat säkerhetsläge i ett land. Migrationsverket bör därför ges möjlighet att utan att behöva avvakta en överprövning hos Migrationsöverdomstolen självant avföra länder -i vart fall tillfälligt- från förteckningen i händelse av en förändrad situation i ett land.

#### Övriga bestämmelser om tillämpningen av begreppet säkert ursprungsland – offentligt biträde

57. Utredningen ser inte något utökat behov av ett offentligt biträde för asylsökande som anses komma från säkra ursprungsländer gentemot nuvarande ordning när en ansökan bedöms som uppenbart ogrundad.
58. Vi är av uppfattningen att juridiskt bistånd under asylprocessen ofta är helt nödvändigt för att asylsökande ska kunna tillvarata sina rättigheter. Asylprocessen är komplicerad och innehåller en rad tidsfrister och andra processuella bestämmelser att förhålla sig till, såväl i första instans som inför domstol. Att asylsökande under hela processen har rätt till juridiskt bistånd främjar effektivitet och förutsägbarhet.

59. Presumtionen att ett land är säkert är visserligen motbevisbar, men lägger i praktiken en stor bevisbörda på personen som söker internationellt skydd. Den enskildes processuella underläge i denna del förstärks givetvis om hen inte har rätt till ett offentligt biträde som kan bistå den sökande med att bryta presumtionen, exempelvis genom att ta fram relevant landinformation och informera om rättsläget. Det kan också finnas risk för att de individuella skyddsskälerna inte kommer fram inom ramen för grundprocessen, eftersom den sökande kanske inte själv har kännedom om vad som kan utgöra asylskäl och hur man går tillväga för att överklaga ett negativt beslut.
60. Trots att det står klart att ansökningar från sökande med behov av särskilda förfarandegarantier inte ska handläggas inom ramen för påskyndade förfaranden om det inte finns möjlighet att tillgodose dessa behov på ett bra sätt (artikel 24 i det omarbetade asylprocedurdirektivet) ser vi en uppenbar risk för att individuella behov i praktiken inte kan identifieras i tillräckligt god tid. Det kan också finnas personer som inte uttryckligen faller inom definitionen men som av olika skäl inte själva kan förväntas utföra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt. Vi befärar att grunderna för vem som anses behöva särskilt stöd – inom ramen för den ordinarie eller påskyndade processen – riskerar att bli godtyckliga om det inte tydligt framgår av lag eller åtminstone förarbeten hur behoven ska identifieras. För att motverka dessa risker kan ett offentligt biträde spela en viktig roll, genom att förklara processen och ge information som den enskilde av olika anledningar kan ha svårt att tillgodogöra sig vid ett första samtal med Migrationsverket.
61. Vi instämmer med utredningen om att förutsägbarhet är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Rätten till information är en viktig del av detta. Denna information måste givetvis vara aktuell och relevant för ärendet. Det är, som utredningen skriver på sida 39, ”självkänt 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”. Det kan inte förutsättas att en enskild asylsökande på förhand ska känna till att hen anses komma från ett s.k. säkert ursprungsland, och ej heller vad detta kommer att innebära. Enligt vår mening är ett offentligt biträde väl lämpat för att på ett professionellt och tydligt sätt förmedla viktig information till den sökande. Vi menar att offentliga biträden får förmodas ha den erfarenhet och kompetens som erfordras för att förklara juridiska processer för den enskilde. Det är även vår erfarenhet att offentliga biträden ofta får bära ett förtroende som många asylsökande saknar för myndighetspersoner på grund av sina erfarenheter i hemlandet.
62. Mot bakgrund av det ovan anförda anser vi att det av rättssäkerhetsskäl bör finnas en presumtion för att sökande som kommer från länder som finns upptagna på förteckningen över säkra ursprungsländer ska ha rätt till ett offentligt biträde. Det kan inte antas att behov av biträde saknas. För det fall att det måste antas att asylsökande från säkra ursprungsländer saknar behov av offentligt biträde i första instans bör lagstiftaren enligt vår bedömning överväga att förordna offentligt biträde

vid ett eventuellt överklagande. Denna ordning tillämpas för närvarande gällande överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om statusförklaring och beslut att inte bevilja ny prövning.

Ökat skydd för sökande i behov av särskilda förfarandegarantier

63. Såsom tidigare har nämnts ser vi att införandet av påskyndade förfaranden för asylsökande som kommer från s.k. säkra ursprungsländer kan innebära en risk för att samtliga relevanta asylskäl inte hinner komma fram under asylprocessen. Detta kan i sin tur leda till att avlägsnanden sker i strid mot principen om non-refoulement. En särskild risk finns för personer som på grund av olika typer av sårbarhet har särskilda svårigheter att göra sin rätt gällande i ett påskyndat förfarande. För att motverka denna risk bör det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om skydd för sökande i behov av särskilda förfarandegarantier införlivas i svensk rätt.
64. Av artikel 24.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att sökande som har identifierats som sökande i behov av särskilda förfarandegarantier får det stöd som behövs för att utnyttja rättigheter och uppfylla skyldigheter under hela asylförfarandet.
65. Vidare anges i andra stycket samma artikel att om detta stöd inte kan ges inom ramen för påskyndade förfaranden enligt artikel 31.8 eller gränsförfaranden enligt artikel 43 - särskilt om medlemsstaten anser att en sökande är i behov av särskilda förfarandegarantier på grund av tortyr, våldtäkt eller allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld - ska medlemsstaterna antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa dessa förfaranden.
66. Det finns alltså en skyldighet enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet att identifiera personer i behov av särskilda förfarandegarantier och, i de fall det krävs, inte tillämpa påskyndade förfaranden för denna grupp. Denna skyldighet har inte införlivats i svensk migrationslagstiftning.
67. När ändringar i utlänningslagen gjordes med anledning av det omarbetade asylprocedurdirektivets införande bedömde lagstiftaren att direktivets bestämmelser om sökande i behov av särskilda förfarandegarantier inte krävde några författningsändringar (prop. 2016/17:17 s. 56 f.). Regeringen var av uppfattningen att identifierandet av personer i behov av särskilda förfarandegarantier ligger inom ramen för Migrationsverkets allmänna utrednings- och serviceskyldighet i förvaltningsärenden.
68. Vi delar inte bedömningen att hänvisningar till de allmänna förvaltningsrättsliga principerna är tillräckliga för att uppfylla det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser om särskilt skydd för personer i behov av särskilda förfarandegarantier. Såsom ovan angetts får identifieringen av en asylsökande som en person i behov av särskilda förfarandegarantier enligt artikel 24.3 betydelse bl.a. för de legala förutsättningarna att kunna använda sig av ett påskyndat förfarande

- enligt artikel 31.8. Denna viktiga rättssäkerhetsgaranti går uppenbart utöver förvaltningsmyndigheters allmänna utrednings- och serviceskyldighet.
69. Det kan också konstateras att ett stort antal remissinstanser under lagstiftningsarbetet 2017 ansåg att en särskild lagreglering för identifierande av personer i behov av särskilda förfarandegarantier behövdes för att uppfylla det omarbetade asylprocedurdirektivets bestämmelser. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket inte ansåg att myndighetens utredningsskyldighet aktualiseras innan en utredning av skyddsskälens påbörjas (prop. 2016/17:17 s. 56). Detta är problematiskt då det omarbetade asylprocedurdirektivet anger att identifieringen av personer i behov av särskilda förfarandegarantier ska göras i rimlig tid efter ansökan.
70. Vi är alltså av uppfattningen att proceduren för att identifiera personer i behov av särskilda förfarandegarantier måste författningsregleras. Detta behov blir än mer påtagligt om möjligheten till användandet av påskyndade förfaranden för personer från s.k. säkra ursprungsländer genomförs. En definition av vad som utgör en person i behov av särskilda förfarandegarantier bör därför tas in i utlänningslagen. Även de processuella konsekvenserna av identifierandet bör lagregleras, såsom att asylansökningar från personer i behov av särskilda förfarandegarantier endast i begränsad omfattning får handläggas i påskyndade förfaranden (jfr artikel 24.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet).

#### Konsekvenser av förslagen

71. Migrationsverket har uppgett till utredningen att mer effektiva handläggningsrutiner kommer att införas om regelverket med säkra ursprungsländer införs i svensk rätt. Vi anser att detta är en naturlig och positiv utveckling mot bakgrund av att det finns ett önskemål om att effektivisera processerna och därigenom förkorta handläggningstiderna. Samtidigt medför kortare och mer effektiva processer ett stort behov av att garantera att myndighetens anställda har den utbildning och kompetens som behövs för att tillse att effektiviteten inte inverkar negativt på rättssäkerheten. Det bör därför, enligt vår mening, tillses att tjänstepersonerna redan innan de nya rutinerna tas i bruk får adekvat kompetensutveckling gällande de särskilda utmaningar som följer med det nya regelverket, exempelvis innebörden av *uppenbarhetsrequisitet* och metodstöd för identifieringen av sökande med behov av särskilda förfarandegarantier.
72. De föreslagna reglerna kan enligt utredningen även komma att tillämpas på barn. Utredningen menar att förslagen inte förväntas få någon större påverkan på barn utan vårdnadshavare, eftersom det är ytterst ovanligt att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattas avseende denna grupp.
73. Vi anser att nyttan och ändamålsenligheten av att fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet för ensamkommande barn kan ifrågasättas. Typiskt sett ska barnet ha en god man och ett offentligt biträde, och föräldrarna ska oftast efterforskas för att tillse att det finns ett ordnat mottagande och verkställigheten ska

planeras med noggrannhet. Dessa processer och åtgärder – som syftar till att försäkra att barnet får en rättssäker och human prövning och säkerställa att barnets bästa sätts i främsta rummet – tar helt naturligt tid i anspråk. Även om det är ovanligt att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet fattas avseende denna grupp så förekommer det varje år enligt Migrationsverkets statistik. Vi menar att frågan om huruvida regelverket om säkra ursprungsländer ska tillämpas gällande ensamkommande barn bör vara föremål för en djupare analys, samt att de överväganden som görs bör redovisas.

74. När det gäller barn i barnfamiljer menar vi att det finns goda skäl för att inte handlägga barns asylansökningar inom ramen för påskyndade förfaranden. Barns skyddsvärda ställning och rättigheter enligt barnkonventionen, såsom rätten att bli hörd, kan riskera att förbises i en snabb process med avslagspresumtion. Med tanke på att Migrationsverkets handläggningstider inom normalprocessen framöver förväntas sjunka till nivåer som bättre överensstämmer med det omarbetade asylprocedurdirektivets riktlinjer kan också effektivitetsvinsten ifrågasättas. Det kan i sammanhanget även erinras om att barn kan ha barnspecifika skäl (ex. barnaga som är tillåtet i många länder), vilket gör att hemlandet (det säkra ursprungslandet) är mindre säkert för barn.
75. Vi anser att det står klart att barn har särskilda förfarandebeställningar och ställer oss tvekan till om dessa behov kan tillgodoses på ett bra sätt inom en påskyndad process. Gällande barnfamiljer kan det dock i vissa fall tänkas vara i linje med barnets bästa om asylprocessen inte blir allt för utdragen. Även om det alltså kan finnas ärenden där systemet med säkra ursprungsländer kan tillämpas på ett rättssäkert sätt gällande barn, så menar vi att huvudregeln bör vara att barns asylansökningar bör handläggas inom ramen för den ordinarie asylprocessen.

Detta remissvar har beretts av juristerna Sara Jonsson och Linnea Midtsian och föredragits för chefsjuristen Anna Lindblad.

Datum som ovan,

Anna Lindblad  
Chefsjurist