



Promemoria angående uppenbart ogrundade asylansökningar och förteckning över säkra ursprungsländer

(Ju2020/00449/EMA)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Juridiska fakultetsnämnden konstaterar att frågan om införandet av en förteckning över säkra ursprungsländer kan innebära en intressekonflikt mellan dels intresset av effektivitet och transparens i asylprocessen, dels individens rättssäkerhet. Det är därför viktigt att betona vikten av en individuell prövning även i de fall där det föreligger en presumtion om ett säkert ursprungsland och att denna individuella prövning tillmäts stor vikt. Det är även viktigt att beslutet att ta upp ett land i en förteckning över säkra ursprungsländer kan underställas rättslig prövning.

Övergripande synpunkter

I promemorian formuleras förslag om att justera reglerna i utlänningslagen gällande uppenbart ogrundade ansökningar och om införandet av en förteckning över s.k. fastställande ursprungsländer. Förslaget syftar till att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer.

Bakgrunden till förslaget är en dom i EU-domstolen från 2018 (C-404/17, A mot Migrationsverket). I domen slås bland annat fast att det omarbetade asylprocedurdirektivet inte medger att en ansökan om internationellt skydd anses som uppenbart ogrundad om den medlemsstat i vilken ansökan givits in inte antagit några bestämmelser för att genomföra begreppet ”säkert ursprungsland”. En medlemsstat får alltså inte åberopa den motbevisbara presumtionen att det finns ett tillräckligt skydd i hemlandet som fastställs genom direktivets bestämmelser om säkra ursprungsländer om inte medlemsstaten genomfört dessa bestämmelser fullt ut i nationell rätt. Migrationsverket har tidigare tillämpat utlänningslagens bestämmelser om uppenbart ogrundade ansökningar och omedelbar verkställighet i sådana



situationer. I departementspromemorian beskrivs att rättsläget efter avgörandet till viss del ändrats i och med domen i mål C-404/17. De författningsändringar som föreslås ämnar till att säkerställa att Migrationsverket ska ha samma möjligheter som före nämnda avgörande.

En övergripande synpunkt är att de förslag som presenteras i departementspromemorian föregås av en gedigen analys av de för- och nackdelar som finns med att formalisera regler om säkra ursprungsländer. Detta är komplexa frågor som berör såväl rättssäkerhet och förutsägbarhet som effektivitet i asylprocessen. Det är sannolikt så, vilket framhålls i promemorian, att asylprocedurdirektivets regler om säkra ursprungsländer skulle vara mer förutsägbara och transparenta för såväl rättstillämparen som den enskilde asylsökanden än den ordning som gällt fram till och med EU-domstolens avgörande 2018. Samtidigt finns det en risk att en ordning med en fastställd lista över säkra länder skulle kunna leda till en mer schablonartad bedömning av skyddsskäl som åberopas av asylsökande från dessa länder, där den individuella prövningen av skyddsskäl får en sekundär roll och där det finns en risk för återsändanden i strid mot den inom asylrätten grundläggande principen om non-refoulement. Rättssäkerheten för den enskilde och effektiviteten i asylprocessen riskerar här att hamna i konflikt. Det är därför nödvändigt att noga överväga vinsterna med förslaget om förteckningar över säkra ursprungsländer i fråga om effektivitet och transparens i asylprocessen jämfört med vinsterna för individens rättssäkerhet med att varje asylsökande måste bedömas helt individuellt, utan redan fastställda presumtioner om framtida risk.

Juridiska fakultetsnämnden vill mot denna bakgrund betona vikten av att för det fall man väljer att genomföra asylprocedurdirektivets bestämmelser om förteckningar över säkra ursprungsländer så bör, som utredningen framhåller, den individuella prövningen av skyddsbehov tillmätas mycket stor vikt. Detta innebär att prövningen av individens särskilda omständigheter bör utgöra en central del av bedömningen av om en ansökan är att betrakta som uppenbart ogrundad och att presumtionen om säkert ursprungsland går att bryta igenom utan att alltför höga krav ställs på vad som i sådant fall krävs. Särskilt viktigt är detta när det gäller utsatta grupper som exempelvis HBTQI-personer. Ett sådant förhållningssätt till en eventuell förteckning bör gälla såväl i nuläget, där olika medlemsstater i EU kan ha olika länder upptagna på sina förteckningar över säkra ursprungsländer, som i framtiden, när en eventuell EU-gemensam förteckning införts som ett resultat av ytterligare harmonisering av det gemensamma europeiska asylsystemet. Det är viktigt att rättssäkerheten inte begränsas av effektivitetsskäl.

Särskilda synpunkter på föreslagen lagtext

Om en definition av begreppet "säkert ursprungsland"



Juridiska fakultetsnämnden delar utredningens bedömning att det är viktigt att den definition av säkra ursprungsländer som tas in i utlänningslagen är klar och tydlig. Förslaget om en ny bestämmelse i utlänningslagen (1 kap. 6 a §) uppfyller dessa krav. Att i bestämmelse ange vilka källor som ska användas i bedömningen är, som utredningen framhåller, inte nödvändigt. Emellertid bör det också framgå av definitionen att även risken för kedjerefoulement, det vill säga vidarevändning av individer till andra länder där tortyr, illabehandling m.m., ska beaktas i bedömningen av om ett land är att betrakta som ett säkert ursprungsland. Detta bör förtydligas i den av utredningen föreslagna nya bestämmelsen.

Om en förteckning över säkra ursprungsländer

Juridiska fakultetsnämnden instämmer i utredningens ståndpunkt om att en eventuell förteckning över säkra ursprungsländer bör vara tydligt avgränsad och kortfattad. Det är också rimligt att man vid ett upprättande av en sådan förteckning tar hänsyn till vilka ursprungsländer många asylsökande kommer ifrån som får avslag på sina ansökningar, och hur dessa länder kan bedömas. Det är i sammanhanget viktigt att betona, vilket också görs av utredningen, att ett land inte ska bedömas som ett säkert ursprungsland om inte hela landet kan betraktas som sådant för alla medborgare, inklusive utsatta grupper. Detta ligger också i linje med det omarbetade asylprocedurdirektivet. Vidare är det av vikt att förteckningen över säkra ursprungsländer inte betraktas som statisk utan är föremål för kontinuerlig översyn och snabbt kan revideras i det fall uppgifter framkommer om att landet inte längre uppfyller kraven som ställs i definitionen.

Om den instans som ansvarar för en förteckning över säkra ursprungsländer i promemorian föreslås att Migrationsverket, på delegation av regeringen, ska ansvara för upprättandet av en förteckning över säkra ursprungsländer. Att Migrationsverket får detta uppdrag framstår som mindre lämpligt med tanke på myndighetens position som den enskildes motpart i processen i migrationsdomstol. Migrationsverket får här på ett olyckligt sätt dubbla roller. Utredningen berör denna fråga men menar att detta inte utgör ett problem då myndigheten inte skulle upprätta förteckningen i egenskap av part utan som expertmyndighet, och då på central nivå inom myndigheten. Juridiska fakultetsnämnden menar att denna fråga inte kan avfärdas så lätt då det fortfarande är samma aktör/myndighet som bär ansvaret, oavsett vilken nivå olika beslut fattas på. Det kan i sammanhanget noteras att det i andra medlemsstater dominerande tillvägagångssättet tycks vara att beslut om vilka länder som tas upp i förteckningen över säkra ursprungsländer fattas på regerings- eller ministernivå. Även denna lösning är problematisk i en svensk kontext med tanke på principen om myndigheters och domstolars självständighet. Det är heller inte lämpligt med tanke på risken för politisering av en sådan förteckning.



Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att Migrationsverket ges i uppdrag att upprätta förslag på och ansvar för en förteckning över säkra ursprungsländer men att förslaget dels ska underkastas ett remissförfarande (vilket också tas upp av utredningen), dels ska underställas prövning av Migrationsöverdomstolen innan den fastställs. Det bör rimligtvis också vara möjligt att tredje part, enligt fransk modell, kan överklaga bedömningen i sig att ett land tagits upp i förteckningen. En annan möjlig lösning är att ansvaret för upprättandet av förteckning över säkra ursprungsländer läggs på ett från Migrationsverket fristående organ, exempelvis i form av en särskild nämnd som fick ta ställning till förslag från Migrationsverket på vilka länder som kan upptas på listan.

Om offentligt biträde för asylsökande från "säkra ursprungsländer"

Utredningen kommer till slutsatsen att det inte är nödvändigt att offentligt biträde förordnas för personer vars ansökningar bedöms som uppenbart ogrundade. I dessa som i andra asylärenden är det förvisso så att det är för den sökande att visa sitt behov av internationellt skydd. Bevisbördan för att ett land är att betrakta som ett säkert ursprungsland och att en ansökan därmed är att anse som uppenbart ogrundad och därmed kan motivera omedelbar verkställighet, ligger emellertid helt på staten. Även om presumtionen för att ett land är att anse som ett säkert ursprungsland kan brytas genom att presentera bevis om det motsatta i det enskilda fallet kan detta i praktiken vara svårt, i synnerhet utan det bistånd i processen till den enskilde som det offentliga biträdet ger. Det kan i sig vara svårt för en asylsökande att förstå och navigera i asylprocessen som den är. För att i någon mån göra maktbalansen mellan den asylsökande och staten jämnare framstår det därför lämpligt att offentligt biträde förordnas även i dessa ärenden. Återigen är det en fråga om att effektivitet i asylprocessen inte per definition bör anses väga tyngre än rättssäkerhetshänsyn.

Om barnperspektiv på förslagets konsekvenser

Det anges i utredningen att de föreslagna reglerna kan komma att tillämpas på barn som kommer från de länder som betraktas som säkra ursprungsländer. Det anges också att då det hittills varit mycket ovanligt att ansökningar från ensamkommande barn bedöms som uppenbart ogrundade så förväntas inte förslagen få någon större betydelse för barn som saknar vårdnadshavare i Sverige. Barn i familjer berörs inte specifikt av utredningen. Det konstateras avslutningsvis av utredningen att i de ärenden som berör barn så måste barnets bästa liksom barnets rätt att komma till tals beaktas, liksom det faktum att FN-s barnkonvention sedan 1 januari 2020 är svensk lag. Juridiska fakultetsnämnden vill här framhålla följande. Dels hade den barnkonsekvensanalys som ska genomföras kunnat fördjupas och förtydligas, inte minst med tanke på de omfattande konsekvenser det har för det enskilda barnet om en ansökan betraktas som uppenbart ogrundad. Detta hade lämpligen inkluderat en något mer utförlig diskussion om på vilket sätt



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

5 (5)

2020-03-30

JURFAK 2020/8

barnkonventionens artiklar, utöver principen om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals, här kan aktualiseras. Det hade också varit lämpligt att beröra frågan om omedelbar verkställighet i ärenden som berör barn, exempelvis hur frågan om ordnat mottagande kan hanteras. Dels hade utredningen kunnat diskutera i vilken mån det alls är lämpligt att regelverket gällande säkra ursprungsländer tillämpas på (framför allt ensamkommande) barn, med tanke på barns utsatta position som asylsökande och som eventuellt återvändande.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av Rebecca Thorburn Stern, docent i folkrätt. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg

Mattias Dahlberg

GODKÄND

Av Mattias Dahlberg kl. 10:40, 2020-03-30