

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Ds 2020:2 Uppenbart ogrundade asylansökningar och förteckning över säkra ursprungsländer

(Ert dnr Ju2020/00449/EMA)

Migrationsverket välkomnar förslaget och ser positivt på att Sverige nu får en möjlighet att effektivt handlägga ogrundade ansökningar från vissa ursprungsländer. Detta är en viktig del i att värna asylrätten.

Verket har inga principiella invändningar mot förslaget, men lämnar följande synpunkter avseende vissa detaljer i förslaget.

Promemorians titel är ”Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer”. Det bör övervägas att i stället ha remissens titel ”Uppenbart ogrundade asylansökningar...” för att tydliggöra att det handlar om ansökningar om internationellt skydd som ska handläggas utifrån det omarbetade asylprocedurdirektivets ramar.

Författningsförslag

Det föreslås införas två ytterligare paragrafer i 8 kap. utlänningsförordningen, nämligen 10 k § respektive 10 l §. Det finns redan en 10 k § (som handlar om Migrationsverkets informationsskyldighet vid arbetstillstånd), varför de nya bestämmelserna bör få beteckningarna 8 kap. **10 l §** respektive 8 kap. **10 m §**.

I 8 kap. 10 l § utlänningsförordningen benämns EU-kommissionen som ”Europeiska gemenskapernas kommission”. Aktuell benämning torde nu vara ”Europeiska kommissionen”, vilket t. ex. används i 5 c kap. 8 § och 7 kap. 22 § utlänningsförordningen.

Avsnitt 6.1

I avsnittet resoneras kring att effekten av en lista över säkra länder kan påverkas av konsekvenserna av EU-domstolens dom i mål C-181/16, Gnandi. Efter att betänkandet skickades på remiss har Migrationsöverdomstolen i avgörandena MIG 2020:2 och UM 1916-20 konstaterat att förvar av asylsökande måste ha stöd i mottagandedirektivet. Det finns en risk att uttalandena i dessa avgöranden, tillsammans med uttalandena i mål C-181/16, avsevärt begränsar möjligheten att ta sökande i förvar under perioden mellan att en

ansökan om internationellt skydd avslås och att ett avlägsnandebeslut blir verkställbart. Enligt den tolkning som gjorts i betänkandet, och vilken överensstämmer med Migrationsverkets tolkning, blir avlägsnandebeslutet verkställbart när överklagandefristen har löpt ut alternativt, om ett ärende överklagas, när domstolen har beslutat att inte inhibera ärendet. Migrationsverket ser ett behov av vägledning kring frågan om förvarstaggande i denna situation.

Migrationsverket instämmer med utredningen att eventuella överväganden om förkortade överklagandefrister i ett snabbförfarande enligt asylprocedurdirektivet inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsarbete, men vill ändå uttrycka att gängse överklagandefrist om tre veckor kan riskera att motverka ett effektivt återvändandearbete, särskilt om möjligheterna att ta sökanden i förvar under denna period är begränsade.

Avsnitt 6.4 En förteckning över säkra ursprungsländer

Enligt förslaget ska en lista över säkra ursprungsländer utformas utifrån bl.a. effektivitet och ändamålsenlighet. Detta innebär att världens samtliga länder inte ska bli föremål för en bedömning av om landet kan anses som säkert, utan att bedömningen endast ska göras för vissa länder. Migrationsverket kan hålla med om detta, men vill framhålla att det utöver sådana länder finns vissa andra länder, som efter en bedömning bör kunna tas med i en lista, t.ex. EU-stater och historiskt stabila länder som anses vara demokratier ur ett västeuropeiskt perspektiv. Det rör sig om länder där asylsökande får avslag i hög utsträckning i förhållande till antalet sökande (jfr författningskommentaren till 1 kap. 6 a § utlänningslagen), men där det endast förekommer enstaka asylsökande per år. Om sådana länder inte tas med på listan skulle asylsökningar från dessa länder, även om de är ett fåtal, inte kunna handläggas i en sådan snabbprocess som möjliggörs genom förslaget.

Migrationsverket anser i likhet med utredningen, att det omarbetade asylprocedurdirektivet inte ger utrymme för att anse endast delar av ett land som ”säkert” eller vissa grupper/kategorier av personer som ”säkra”. Även om frågan har diskuterats som ett kompromissförslag inom ramen för det förslag till asylprocedurförordning som EU-kommissionen lade fram 2016 och som förhandlades därefter, bedöms det inte finnas någon möjlighet inom direktivet. Denna inställning innebär dock en begränsning av de länder som förväntas kunna ingå i listan. Vissa länder, som t.ex. de facto saknar territoriell kontroll över hela sitt erkända territorium, men som annars hade kunnat komma i fråga, skulle inte kunna anses som säkra.

Migrationsverket har i syfte att effektivisera sin handläggning infört en screening och kategorisering av asylärenden i olika s.k. spår. Ett av dessa spår innefattar ärenden som kan handläggas snabbt, bl. a. ogrundade ansökningar, men även ärenden från vissa länder med hög avslagsandel men där det också finns andra kriterier och parametrar som möjliggör ett effektivt återvändande. En del av de länder som hanteras i detta spår skulle potentiellt, efter undersökning, kunna uppfylla kraven på säkra ursprungsländer, men i det nuvarande befintliga spåret finns det också andra länder som sannolikt inte uppfyller kraven. En förteckning över säkra ursprungsländer skulle underlätta för Migrationsverket att ytterligare prioritera sin handläggning.

Verket har inga invändningar mot att upprättande av en förteckning sker av verket med stöd av bemyndigande i utlänningsförordningen. Mot bakgrund av att listan ska ses över kontinuerligt och att den kan komma att ändras snabbt, har verket goda förutsättningar att tillgodose detta krav.

Som utredningen anger, kan det möjligtvis uppfattas som problematiskt att det är samma myndighet som upprättar listan och som prövar asylansökningar. En fråga i sammanhanget är om detta kommer att godkännas av EU:s institutioner. Frågan om den konstitutionella förenligheten av förslaget ryms inte inom Migrationsverkets expertområde, utan får göras av andra aktörer. Det finns inom det svenska lagstiftningsförfarandet mekanismer i form av bl.a. lagrådet, som har att tillse att förslaget är i enlighet med svensk rätt och med EU-rätt. I EU är det EU-kommissionen som, i egenskap av väktare av EU-fördragen, har att tillse att Sverige agerar i enlighet med direktivet. Kommissionen har här möjlighet att få frågan prövad av EU-domstolen.

Som anges i promemorian, menar Migrationsverket också att i den mån migrationsdomstolarna bifaller ett överklagande, får det förutsättas att migrationsdomstolarna gör en annan bedömning än verket avseende de individuella skälen, snarare än att domstolarna skulle anse att ett land inte uppfyller de generella kraven på ett säkert ursprungsland.

Avsnitt 6.6 Följändringar

Eftersom syftet med förslaget är att få en effektiv process för ogrundade asylansökningar vill Migrationsverket här framhålla betydelsen av att domstolen efter överklagande skyndsamt prövar frågan om inhibition.

Avsnitt 8 Konsekvenser av förslagen

De ekonomiska konsekvenserna är svårbedömbara. En kvantifiering av antalet ärenden som skulle kunna beröras är avhängig frågan om vilka länder som kommer att tas upp på en lista. Migrationsverket konstaterar att den potentiella ökningen i antal asylsökande från de nationaliteter där besluten i en historiskt relativt stor andel av ärendena bedömts som uppenbart ogrundade har uteblivit efter EU-domstolens dom 2018. Det rör länder på västra Balkan samt Georgien.

Under de senaste åren har det skett effektivisering i handläggningen hos Migrationsverket. Genom en förteckning kan hanteringen prioriteras, men det är vanskligt att anta att handläggningen kommer att förkortas ytterligare än inom ramen för ordinarie verksamhetsutveckling. Vistelsetiden med förslaget kommer att bli kortare eftersom en verkställighet inte är avhängig en slutlig prövning. Den mest betydande besparingseffekten ifråga om vistelsetider i mottagningen kan hämtas med kortare handläggningstid i överprövningsprocessen, men det är beroende av kapaciteten hos migrationsdomstolarna.

Lagändringen kan leda till ett minskat antal ansökningar från vissa grupper/länder, då personer från dessa länder kan anse det utsiktslöst att ansöka om

asyl i Sverige. Det bedöms inte uppkomma ytterligare kostnader för offentliga biträden (anslag 1:6).

Enligt Migrationsverkets bedömning kommer det inledningsvis att uppstå merarbete för de delar av verket som arbetar med landinformation och landanalys för att upprätta en lista över säkra ursprungsländer. De kan komma att tilldelas ökade resurser i en intern fördelning av medel. Migrationsverket delar utredningens bedömning att initiala ökade kostnader för att upprätta en lista bör kunna rymmas inom befintliga anslagsramar, men det kan komma att påverka verkets kommande äskanden av anslag.

Avslutningsvis menar Migrationsverket att, eftersom det endast finns utrymme att anse hela länder som säkra och på grund av osäkerheten som uppstått efter Migrationsöverdomstolens avgöranden om möjligheten att ta personer i s.k. sannolikhetsförvar, kan rättsläget inte återställas helt i förhållande till vad som gällde innan EU-domstolens dom i C-404/17.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Lolita Eriksson och den rättsliga experten Ellen Regebro. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik