

Rättssäkerheten och säkra ursprungsländer

– En granskning av Migrationsverkets
tillämpning av de nya bestämmelserna



Om rapporten

Den här rapporten är skriven av Asylrättscentrums jurist Linnea Midtsian. Arbetat har skett inom ramen för samarbetet mellan Asylrättscentrum och UNCHR:s representation för de nordiska och baltiska staterna.

Förutom att granska tillämpning av lagstiftning och ny praxis innebär samarbetet bland annat även ett ökat stöd till offentliga biträden och juridiska ombud i migrationsärenden. Relevanta nationella och internationella avgöranden bevakas och tillgängliggörs via nyhetsbrev och utbildningar.

Läs mer om arbetet på www.sweref.org/migforum

Om Asylrättscentrum

Asylrättscentrum är en ideell organisation som ger gratis juridisk rådgivning till människor som sökt asyl eller annat uppehållstillstånd i Sverige.

Vi arbetar med ca 10.000 ärenden årligen genom mail- och telefonrådgivning, särskild barnrådgivning, och drop-in-rådgivning.

Vi driver även ärenden, håller utbildningar och bedriver påverkansarbete för att värna mänskliga rättigheter, och rättssäkerhet i den svenska asylprocessen.

Hjälp oss hjälpa fler genom att stötta vår verksamhet med ett bidrag. Swisha ditt stöd till: 123 900 57 94

Läs mer om vårt arbete på www.sweref.org.

Innehåll

Executive summary	4
Inledning.....	10
EU-rättsligt reglering.....	14
Bakgrund till Sveriges regler om säkra ursprungsländer	17
Gällande svensk rättslig reglering	19
Granskning av beslut.....	26
Sammanfattande synpunkter	61
Asylrättscentrums rekommendationer	66

Executive summary

This report has been developed under a partnership agreement between the Swedish Refugee Law Center (Asylrättscentrum) and UNHCR Representation for the Nordic and Baltic countries. The report was financially supported by UNHCR.

Background

In May 2021, Sweden implemented the revised Asylum Procedures Directive's provisions regarding safe countries of origin in its national legislation. The legislation gives the Swedish Migration Agency increased possibilities to use accelerated procedures for asylum seekers from countries that are generally considered safe. An individual assessment of the right to a residence permit must however still be made. The countries that Swedish authorities currently consider to be safe countries of origin are Bosnia and Herzegovina, Georgia, Mongolia, Albania, Kosovo, Northern Macedonia, and Serbia.

Content of the report

The report provides an overview of the current legislation regarding the concept of safe country of origin. Five issues linked to procedural safeguards in accelerated procedures are

also analysed. These issues are:

- The appointing of public counsels
- The possibility to rebut the presumption that a country is safe
- The criteria for assessing an application as manifestly unfounded
- Special procedural guarantees for applicants in need of such
- The assessment of children's own grounds for a residence permit

Examination

The Swedish Refugee Law Center has analysed all decisions with immediately enforcement from the countries on the Swedish list of safe countries of origin during the period 25 May 2021 to 25 August 2021. During the period under review, 37 decisions were made. The decisions covered a total of 63 people, of which 12 were families with children.

Appointing of public counsel

UNHCR, among others, considers the right to legal support as an important legal procedural guarantee in cases with immediate return. However, there is no obligation under EU law to

appoint a public counsel during the application process in first instance. The Swedish Migration Agency considers that a public counsel, as a main rule, should not be appointed when processing asylum applications from safe countries of origin. However, exceptions can be made for people with special difficulties to exercise their rights.

A public counsel was appointed in seven of the examined cases. In all cases but one, the persons had submitted their asylum applications before the rules on safe countries of origin came into force. In four cases, a public counsel had been appointed for single men who did not appear to have any special difficulties in exercising their rights. Simultaneously, a public counsel had not been appointed in a number of cases when the asylum seekers had been subjected to ill-treatment, for example assault or sexual abuse.

The possibility to rebut the presumption that a country is safe

The fact that the asylum seeker is given a real possibility to rebut the presumption that a country is safe for him/her is an important procedural guarantee. UNHCR raises, among other things, the importance of giving asylum seekers sufficient time to prepare their claim. The Swedish Migration Agency considers itself to have an increased obligation to investigate cases in accelerated procedures. The examination showed that in 21 of the decisions, the asylum applications had been submitted be-

fore the legislation on safe countries of origin came into force. This fact raises questions about these persons' ability to exercise their rights. In ten decisions, the time between the asylum application and the decision was eight days or less.

Manifestly unfounded applications

In order to expel an asylum seeker with immediate return, i.e. that the expulsion decision can be enforced immediately, it is required that the asylum application is assessed to be manifestly unfounded. It is also required that it is obvious that a residence permit cannot be granted on any other grounds. According to Swedish case-law, the assessment must be clear and made without more detailed considerations. The Swedish Refugee Law Center identified 15 cases in which it appeared unproblematic to consider the application as manifestly unfounded. In 16 cases, some considerations were made regarding the applicant's right to a residence permit. In six cases, the Swedish Refugee Law Center assessed that the criteria for considering the application as manifestly unfounded clearly was not met. These cases concerned four families with children, a person who invoked LGBTQI reasons and a case where the asylum seeker stated that he had been deprived of his liberty and abused by government officials.

Persons in need of special procedural guarantees

Under EU law, there is an obligation to identify particularly vulnerable asylum seekers in need of special procedural guarantees. An accelerated procedure should not be used if their rights cannot be guaranteed in such procedure. Our examination identified ten cases where the applicants were considered to be in need of special procedural guarantees. These cases concerned persons who had been subjected to sexual abuse, kidnapping and more serious forms of abuse. One case concerned claims regarding discrimination due to sexual orientation. It did not appear that cases regarding persons in need of special procedural guarantees had been handled any differently than other cases in the review. A public counsel had been appointed in four of these cases.

Children's own grounds for a residence permit

The UN Convention on the Rights of the Child states that the child's best interest must be identified in all decision that affects a child. Swedish case-law underlines that children's reasons must be assessed independently and not just as a part of their parent's cases. The examined decisions concerned 12 families with children and a total of 22 children. No unaccompanied minors received decisions with immediate return during the examined period. Child-specific protection claims were not assessed separately in any of the examined decisions. The

balancing act between the best interests of the child and other opposing interests was very standardized in many cases. In three of the cases, the children's right to a residence permit due to humanitarian reasons was not assessed separately from their parents claims.

Recommendations

Based on the findings in the report, the Swedish Refugee Law Center recommends the following:

- Appoint a public counsel in more cases.
- Ensure that asylum-seekers have a real chance to rebut the presumption that their country of origin is safe. Ensure that all asylum seekers from safe counties of origin are given enough time to prepare their claims properly.
- Ensure that previous case-law regarding manifestly unfounded applications is followed. The assessment must be clear and possible to make without more detailed considerations in order to use an accelerated procedure.
- Clarify how cases regarding people in need of special procedural guarantees should be handled in accelerated procedures.
- Ensure that children's own grounds for a residence permit are properly assessed in every case affecting a child.

Inledning

Denna rapport har tagits fram inom ramen för ett partnerskapsavtal mellan Asylrättscentrum och UNCHR:s representation för de nordiska och baltiska staterna. UNHCR har bidragit med finansiellt stöd till rapporten.

I maj 2021 infördes i svensk rätt nya bestämmelser om handläggning av asylansökningar från personer från s.k. säkra ursprungsländer. Migrationsverket ges genom lagändringen utökade möjligheter att fatta beslut om avvisning med omedelbart återvändande för asylsökande från de aktuella länderna. De länder som svenska myndigheter för närvarande anser vara säkra ursprungsländer är

- Bosnien och Hercegovina
- Georgien
- Mongoliet
- Albanien
- Chile
- Kosovo
- Nordmakedonien
- Serbien

Det har riktats farhågor om att särskilda regler för asylsökande från vissa länder försvagar den individuella asylrätten. Det skulle i sin tur kunna innebära en risk för att personer med ett faktiskt skyddsbehov avvisas och att principen om non-refoulement

ment alltså åsidosätts. Mot denna risk står behovet av effektiva asylprocesser och att asylsökande inte ska tvingas vänta orimligt länge på beslut. Till viss del ställs alltså rättssäkerhet mot effektivitet i dessa avvägningar.

Asylrättscentrums ståndpunkt är att det inte är försvarbart att begränsa rättssäkerheten i vissa asylförfaranden endast i syfte att nå effektivitetsvinster. Om bestämmelser om säkra ursprungsländer kan tillämpas på ett sådant sätt att det leder till effektivitetsvinster utan att urholka rättssäkerheten har vi däremot inga principiella invändningar mot processen.¹ För att rättssäkerheten inte ska påverkas negativt krävs att systemet omgärdas av tydliga skyddsmekanismer. Det krävs även att dessa efterlevs i praktiken. Att analysera viktiga rättssäkerhetsgarantier i förhållande till säkra ursprungsländer är därför fokus för granskningen i denna rapport.

För att utreda hur rättssäkerhetsaspekterna faktiskt har tillvaratagits i enskilda ärenden har Asylrättscentrum granskat beslut från Migrationsverket. För att genomföra granskningen har vi begärt ut samtliga beslut om avvisning med omedelbar verkställighet som fattades under de första tre månaderna som reglerna om säkra ursprungsländer var i bruk.

1. Se Asylrättscentrums remissvar den 31 mars 2020 på departementspromemorian angående uppenbart ogrundade ansökningar och förteckning över säkra ursprungsländer s. 2 f. <https://www.regeringen.se/4959aa/contentassets/1900ae1cd73d4123be4dbeaa79e2801b/asylrattscentrum.pdf>

Rapporten inleds med en redogörelse för gällande EU-rättslig respektive svensk reglering av frågan. Därefter följer en granskning av hur olika rättssäkerhetsaspekter kopplade till frågan om säkra ursprungsländer har hanterats i svensk rätt och rättstillämpning. De frågor som särskilt granskas är

- Förordnande av offentligt biträde
- Möjlighet att motbevisa presumptionen om att ett land är säkert
- Uppenbarhetsrekvisitet
- Hantering av personer i behov av särskilda förfarandegarantier
- Barns egna skäl.

Anledningen till att just dessa frågor har granskats är att de av Asylrättscentrum och UNHCR, FN:s flyktingorgan, har identifierats som särskilt betydelsefulla i förhållande till förfarandet med säkra ursprungsländer. Vid granskningen har vi tagit hänsyn till principer som framgår av svensk, EU-rättslig och internationell rättstillämpning på migrationsområdet.

När det gäller terminologin i rapporten är det värt att uppmärksamma att samtliga beslut i denna typ av ärenden gäller *avvisning* av asylsökande. Enligt svensk rätt kan avvisningsbeslut fattas inom tre månader efter att en asylansökan har lämnats in. Om beslut inte har fattats inom denna tidsperiod måste i stället ett beslut om utvisning fattas, se 8 kap. 4 § utlänningslagen

(2005:716). Det är endast avvisningsbeslut som enligt svensk rätt kan gälla med omedelbar verkställighet. Omedelbar verkställighet kan därför inte beslutas om det har gått mer än tre månader från det att asylansökan lämnades in. I rapportens EU-rättsliga och internationella redogörelser används termerna *avlägsnande* eller *avlägsnandebeslut* som samlande begrepp.



EU-rättslig reglering

Den EU-rättsliga regleringen av asylansökningar från personer från s.k. säkra ursprungsländer infördes genom det första asylprocedurdirektivet². Bestämmelserna överfördes sedan med vissa ändringar till det omarbetade asylprocedurdirektivet³, som trädde i kraft den 19 juli 2013. Om en medlemsstat fastställer en lista över säkra ursprungsländer får medlemsstaten genom detta en möjlighet att handlägga asylansökningar från personer från dessa länder i olika specialförfaranden. Ett exempel på ett sådant specialförfarande är påskyndat förfarande. I påskyndande förfaranden kan den asylsökande tvingas lämna medlemsstaten innan avlägsnandebeslutet har fått laga kraft.

Vad är ett säkert ursprungsland?

Ett säkert ursprungsland definieras i bilaga 1 till det omarbetade asylprocedurdirektivet som ett land där det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det inte förekommer förföljelse, tortyr eller omänsklig och förnedrande behandling och bestraffning och inget hot på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Om ett land gene-

² Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

³ Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

rellt sett har fastställts vara ett säkert ursprungsland får landet betraktas som säkert även vid bedömningen av enskilda asylansökningar. En förutsättning för att bedöma ett land som säkert i ett enskilt ärende är att en individuell bedömning görs. Om den asylsökande lägger fram allvarliga skäl för att landet inte är säkert för just den personen kan landet inte ses som ett säkert ursprungsland i det enskilda fallet (artikel 36 i det omarbetade asylprocedurdirektivet). EU-domstolen har uttryckt det som att konceptet om säkra ursprungsländer vilar på att det finns en ”motbevisbar presumtion” för att ett land är säkert.⁴ Det framgår av artikel 37 i det omarbetade asylprocedurdirektivet att medlemsstaterna på nationell nivå får fastställa säkra ursprungsländer i samband med prövning av ansökningar av internationellt skydd.

Uppenbart ogrundade ansökningar och påskyndade förfaranden

Asylansökningar från personer som kommer från länder som har fastställts vara säkra ursprungsländer får i vissa fall handläggas i påskyndade förfaranden. Detta innebär bland annat att rätten att stanna kvar i landet efter ett negativt beslut på en asylansökan kan upphöra efter det att överinstansen har prövat frågan om att inhibera avlägsnandebeslutet.⁵ En förutsättning

⁴ se EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17, A mot Migrationsverket

⁵ EU-domstolen har i dom den 19 juni 2018 i mål C-181/16, Gnandi, uttalat att en förutsättning för att, som i svensk rätt, fatta beslut om uppehållstillstånd och återvändande i

för att göra det är att asylansökan ses som ogrundad. Att en person kommer från ett land som har bedömts vara ett säkert ursprungsland är en omständighet som kan innebära att en asylansökan anses vara uppenbart ogrundad (artikel 32 omarbetade asylprocedurdirektivet). Asylprocedurdirektivets huvudregel i en vanlig asylprocess är annars att den asylsökande har rätt att stanna kvar i medlemsstaten till dess överklagandetiden av ett negativt beslut har löpt ut eller, om överklagande görs, i avvaktan på resultatet av den prövningen (artikel 46.5 omarbetade asylprocedurdirektivet).

I artikel 31.8 i det omarbetade asylprocedurdirektivet anges elva situationer där medlemsstaterna får påskynda asylprocesser vid asylansökningar som ses som uppenbart ogrundade. En av dessa situationer är om den asylsökande kommer från ett säkert ursprungsland (artikel 31.8 b omarbetade asylprocedurdirektivet). EU-domstolen fastslog i mål den 25 juli 2018 i mål C-404/17, *A mot Migrationsverket*, att en medlemsstat måste ha upprättat en lista över säkra ursprungsländer för att kunna betrakta en asylansökan som uppenbart ogrundad på grund av att det finns myndighetsskydd i landet. Domen och dess betydelse för införandet av den svenska regleringen av säkra ursprungsländer kommer att behandlas mer i nästkommande avsnitt.

samma administrativa förfarande är att samtliga rättsverkningar av beslutet om återvändande upphör att gälla under överklagandeprocessen. Migrationsverket har tolkat EU-domstolens avgörande som att inga verkställighetsåtgärder får vidtas under överklagandefristen för ett avvisningsbeslut (se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/071/2021). Om personen överklagar får verkställighetsåtgärder inte heller vidtas fram till dess migrationsdomstolen har beslutat i inhibitionsfrågan. Om domstolen beslutar att inte meddela inhibition får avvisningsbeslutet därefter verkställas.

Bakgrund till Sveriges regler om säkra ursprungsländer

Sveriges tidigare bestämmelser om uppenbart ogrundade ansökningar

Sveriges bestämmelser med möjlighet att fatta beslut om avvisning som går att verkställa innan beslutet har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) tillkom innan frågan reglerades på EU-nivå. Sveriges regler gav Migrationsverket möjlighet att avvisa personer med omedelbart återvändande i ärenden där ansökningarna om uppehållstillstånd bedömdes vara uppenbart ogrundade. Denna möjlighet fanns oberoende av vilket land den asylsökande kom ifrån. När det första asylprocedurdirektivet införlivades i svensk rätt 2010 gjordes bedömningen att direktivets bestämmelser var uppfyllda genom den svenska bestämmelse som vid denna tidpunkt fanns avseende omedelbar verkställighet.⁶

När det omarbetade asylprocedurdirektivet infördes i svensk rätt ansåg regeringen att innebörden av gällande svensk rätt i fråga om uppenbart ogrundade ansökningar motsvarade vad som avsågs i artikel 31.8 i det omarbetade asylprocedurdirektivet och att några ändringar i lagtexten inte behövdes.⁷

⁶ Prop. 2009/10:31 s. 208 f.

⁷ Prop. 2016/17:17 s. 70 f.

EU-domstolens dom i mål C-404/17, A mot Migrationsverket

I dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17 kom EU-domstolen till slutsatsen att Sveriges tillämpning av avvisning med omedelbar verkställighet inte i alla delar var förenliga med EU-rätten. I domen uttalade EU-domstolen att en förutsättning för att se en asylsökande som uppenbart ogrundad på grund av förekomst av myndighetsskydd i hemlandet är att medlemsstaten har fastställt en lista över säkra ursprungsländer. Eftersom Sverige inte hade upprättat en lista över säkra ursprungsländer bedömdes Migrationsverket sakna möjlighet att fatta beslut med omedelbart återvändande med hänvisning till att den asylsökande kunde vända sig till hemlandets myndigheter för skydd.

Den svenska lagstiftningsprocessen

En utredare fick i juni 2019 uppdraget att lämna förslag som skulle kunna ge Migrationsverket motsvarande möjligheter som före EU-domstolens dom i mål C-404/17 att fatta beslut om avvisning med omedelbart återvändande. I uppdraget ingick särskilt att överväga behovet av en förteckning över säkra ursprungsländer.⁸ Lagändringar som möjliggjorde detta trädde i kraft den 1 maj 2021. Den 25 maj 2021 publicerade Migrationsverket föreskrifter som fastslog vilka länder som ska anses som säkra ursprungsländer. I och med detta kunde reglerna om säkra ursprungsländer börja tillämpas i enskilda ärenden.

⁸ Se JU 2019:C

Gällande svensk rättslig reglering

Begreppet säkert ursprungsland

I 1 kap. 6 a § första stycket utlänningslagen anges att det med säkert ursprungsland avses ett land där det allmänt och genomgående inte förekommer förföljelse, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller hot på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt. Vid bedömningen ska den rättsliga situationen och de politiska förhållandena i landet beaktas.

Definitionen i utlänningslagen är avsedd att vara en förenkling av definitionen i bilaga 1 till det omarbetade asylprocedurdirektivet. Med begreppet ”allmänt och genomgående” avses enligt förarbetena att det ska vara fråga om en allmänt rådande situation i landet. De bedömda förhållandena ska gälla genomgående och situationen i landet ska ha en viss kontinuitet.⁹ I förarbetena anges vidare att det ska göras en helhetsbedömning av situationen i landet för att bedöma om landet kan tas upp på listan över säkra ursprungsländer. Vid bedömningen ska även situationen för utsatta grupper, exempelvis kvinnor och HBTQI-personer, beaktas.¹⁰ I förarbetena görs vidare bedömningen att det enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet, till skillnad från det första asylprocedurdirektivet, saknas möjlighet att betrakta endast

⁹ Prop. 2020/21:71 s. 28

¹⁰ Prop. 2020/21:71 s. 15

en del av ett land som säkert.¹¹ När det gäller bedömningen av om det förekommer skyddsgrundande behandling i ett land hänvisas till förarbeten och praxis avseende 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen. Vid bedömningen av om ett land är säkert eller inte ska principen om non-refoulement iakttas. I detta ligger att även risken för indirekt refoulement ska beaktas, alltså risken för vidarevändning från det bedömda landet till andra länder där skyddsgrundande behandling kan ske.¹²

Förteckningen över säkra ursprungsländer och länderna på listan

Enligt 1 kap. 6 a § första stycket utlänningslagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en förteckning över länder som uppfyller definitionen av ett säkert ursprungsland. Migrationsverket har genom 4 kap. 2 a § utlänningsförordningen (2006:97) delegerats den uppgiften. Den 25 maj 2021 publicerades *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer*; MIGRFS 2021:4. Av föreskrifterna framgår att Bosnien och Hercegovina, Georgien, Mongoliet, Albanien, Chile, Kosovo, Nordmakedonien och Serbien utgör sådana säkra ursprungsländer som avses i 1 kap. 6 a § utlänningslagen. Migrationsverket ska regelbundet se över situationen i de länder som tagits upp på förteckningen.

Om ett land inte längre bedöms vara ett säkert ursprungsland

¹¹ Prop. 2020/21:71 s. 16

¹² Prop. 2020/21:71 s. 28

ska det landet omedelbart tas bort från förteckningen.¹³

Samma dag som föreskrifterna publicerades kom Migrationsverket ut med landrapporter avseende samtliga åtta länder på listan. Dessa rapporter är tillsammans med Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/071/2021 de enda underlag avseende säkra ursprungsländer som hittills har publicerats på den öppna delen av Migrationsverkets rätts- och landinformationssystem Lifos¹⁴. Landrapporterna följer samma mönster för samtliga länder. Rapporterna beskriver bl.a. de olika ländernas placering i internationella index, hur många andra EU-länder som har upptagit landet på sina listor över säkra ursprungsländer, beskrivning av statskick och åtnjutande av allmänna fri- och rättigheter. När det gäller åtnjutande av fri- och rättigheter berörs särskilt religiösa och etniska minoriteter, utsatthet för kvinnor, HBTQI-personer, personer med funktionsnedsättning och barn. Även ländernas förmåga att garantera grundläggande fri- och rättigheter och efterlevandet av principen om non-refoulement behandlas. Rapporterna är relativt korta, mellan 21 och 28 sidor. Rapporterna innehåller ingen rättslig bedömning av varför landet i fråga har ansetts uppfylla definitionen av ett säkert ursprungsland utan ger endast en beskrivning av situationen i respektive land. När det gäller de aktuella ländernas förekomst på andra EU-länders nationella listor över säkra ursprungsländer utmärker sig Chile. Detta land förekommer

¹³ Se 4 kap. 2 b § utlänningsförordningen

¹⁴ <https://lifos.migrationsverket.se/>

inte på något annat EU-lands lista över säkra ursprungsländer.¹⁵ Mongoliet förekommer också på relativt få av andra EU-länders listor.¹⁶ Övriga länder är relativt vanliga på andra EU-länders listor över säkra ursprungsländer.¹⁷

Avvisning med omedelbart återvändande

I 8 kap. 19 § första stycket utlänningslagen anges att ett beslut om avvisning får verkställas även om det inte har fått laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund. I 8 kap. 19 § första stycket utlänningslagen anges att det endast får anses uppenbart att det inte finns grund för asyl om

- utlänningsens uppgifter saknar betydelse för prövningen av ansökan
- utlänningsens uppgifter saknar tillförlitlighet, eller om
- utlänningsen är medborgare i, eller som statslös har haft sin vanliga vistelseort i ett säkert ursprungsland enligt en sådan förteckning som avses i 1 kap. 6 a § utlänningslagen, om personen inte har lagt fram några allvarliga skäl för att landet inte ska anses som ett säkert ursprungsland för honom eller henne.

¹⁵ Migrationsverket. Landinformation Chile -Underlag till bedömning av ursprungsländer (version 1) s. 5.

¹⁶ Fyra andra EU-länder har Mongoliet på sin nationella lista över säkra ursprungsländer.
¹⁷ Bosnien och Hercegovina, Georgien, Albanien, Kosovo, Nordmakedonien och Serbien förekommer på mellan åtta och tio andra EU-länders listor över säkra ursprungsländer

Bestämmelsen innebär att tre av de situationer som enligt artikel 31.8 i det omarbetade asylprocedurdirektivet kan innebära att en asylansökan anses vara uppenbart ogrundad finns införda i svensk rätt. Dessa situationer återfinns i artikel 31.8, artikel 31.8 b respektive artikel 31.8 e i det omarbetade asylprocedurdirektivet.

En generell förutsättning för att kunna besluta om avvisning istället för utvisning är att beslut i första instans inte fattas senare än tre månader efter det att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige, se 8 kap. 4 § utlänningslagen.

Uppenbarhetsrekvisitet i svensk praxis

I förarbetena till införandet av förfarandet med säkra ursprungsländer anges att någon ändring i sak inte är avsedd när det gäller bedömningen av själva uppenbarhetsrekvisitet.¹⁸ Tidigare förarbetsuttalanden och praxis gällande hur begreppet uppenbart ska tolkas bör därför fortsatt kunna tjäna som vägledning vid denna bedömning.¹⁹

Migrationsöverdomstolen angav i **MIG 2006:7**, som avgjordes innan det första asylprocedurdirektivet trädde i kraft, att rekvisitet ”uppenbart” innebär att det ska vara fråga om en klar

18 Prop. 2020/21:71 s. 29

19 Se Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer, Ds 2020:2 s. 50.

bedömning rörande rätten till uppehållstillstånd som kan göras utan några mer ingående överväganden. Vidare ansåg Migrationsöverdomstolen att det i begreppet ”uppenbart” ligger att bedömningen inte får vara alltför schablonartad och t.ex. baseras på enbart det förhållandet att sökanden tillhör en viss nationalitet för vilkas medlemmar asyl normalt inte beviljas. Prövningen måste alltid grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid tveksamhet måste utlänningens intresse väga över. I det aktuella målet ansåg Migrationsöverdomstolen att underinstanserna hade behövt göra alltför ingående bedömningar för att det skulle kunna anses uppenbart att uppehållstillstånd inte skulle kunna beviljas en asylsökande från Kosovo.

I **MIG 2010:22** gjorde Migrationsöverdomstolen bedömningen att det första asylprocedurdirektivet, som då hade trätt i kraft, inte innebar att Migrationsverkets möjligheter att besluta om avvisning med omedelbart återvändande hade beskurits. Det underströks att rekvisitet uppenbart fortfarande innebär att det ska vara frågan om en klar bedömning som inte kräver några mer ingående överväganden, vare sig beträffande uppgifternas trovärdighet eller om de anförda omständigheterna medför rätt till asyl. I målet som prövningen gällde ansågs det inte vara uppenbart att en asylsökande från Syrien, som bl.a. åberopade en hotbild på grund av att han var kristen, saknade rätt till uppehållstillstånd.

I **MIG 2014:22** tydliggör Migrationsöverdomstolen att det för

att omedelbar verkställighet ska kunna beslutas krävs att det är uppenbart också att uppehållstillstånd inte kan beviljas på annan grund än asyl, t.ex. anknytning eller synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsöverdomstolen understryker även att allmänna rättsliga principer rörande förfarandet, t.ex. gällande utredningsansvar, inte kan sättas åt sidan i ärenden gällande avvisning med omedelbart återvändande. I det aktuella målet ansåg Migrationsöverdomstolen att uppenbarhetskravet inte var uppfyllt för asylsökande från Mongoliet som led av en cancersjukdom. Migrationsöverdomstolen ansåg även att offentligt biträde borde ha förordnats åt den sökande.



Granskning av beslut

Säkra ursprungsländer och rättssäkerhet

I diskussionen kring s.k. säkra ursprungsländer ställs ofta asylsökandes behov av en individuell och rättssäker asylprocess mot behovet av effektiva och snabba förfaranden för personer som uppenbart saknar asylskäl. I UNHCR:s exekutivkommittés slutsatser från 1982²⁰ erkänns behovet av att vidta åtgärder för att komma till rätta med problemet med uppenbart ogrundade asylansökningar. UNHCR anser att länder ska kunna ha påskyndade asylprocesser för att hantera asylansökningar som uppenbart är så grundlösa att de inte förtjänar en fullständig genomgång i varje steg av processen.²¹ Däremot anser UNHCR att viktiga processuella garantier inte får förloras i påskyndade förfaranden.

UNHCR motsätter sig alltså inte användandet av särskilda förfaranden för säkra ursprungsländer i sig. Detta under förutsättning att de används som ett processuellt verktyg för att prioritera och/eller påskynda prövningen av en asylansökan i mycket noggrant beskrivna situationer.²² UNHCR understryker att användandet av reglerna om säkra ursprungsländer kräver att en individuell bedömning görs. Förfarandet får endast använ-

20 UNHCR. Conclusions No.28. Follow up on earlier conclusions of the sub-committee of the whole on international protection on the determination of refugee status, inter alia, with reference to the role of unher in national refugee determination procedures (1982)

21 UNHCR statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated procedures. 2005 s. 3

22 UNHCR. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice -Key Findings and Recommendations. Mars 2010 s. 331

das när sökanden inte har anfört några allvarliga skäl för varför landet i fråga inte är säkert för just honom eller henne. Samtliga processuella garantier i en asylprocess, såsom rätten till en personlig intervju, juridiskt biträde och rätten till ett effektivt rättsmedel, måste kunna säkerställas.²³ UNHCR understryker vidare att även ytterligare säkerhetsmekanismer kan vara nödvändiga i påskyndade förfaranden för personer med särskilda behov. Här nämns särskilt personer som har utsatts för trauma och barn, särskilt ensamkommande barn och barn som har separerats från sina föräldrar.²⁴

I sitt remissvar över det svenska lagförslaget underströk UNHCR vikten av att den påskyndade asylprocessen för personer från säkra ursprungsländer inte förlorar någon processuell rätts-säkerhetsgaranti. UNCHR underströk vikten av att den sökande ges en reell möjlighet att bryta presumptionen om att ett land är säkert. Här rekommenderade UNHCR att svenska myndigheter uttryckligen skulle åläggas en skyldighet att så tidigt som möjligt informera sökanden om att hens hemland betraktas som ett säkert ursprungsland. Som en ytterligare rättssäkerhetsgaranti rekommenderade UNCHR att offentligt biträde skulle förordnas för samtliga asylsökande från de aktuella länderna.²⁵

23 UNHCR Comments on the Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation. April 2019 s. 43

24 UNHCR Discussion Paper Fair and Fast -Accelerated and Simplified Procedures in the European Union. 25 juli 2018 s. 13.

25 UNHCR. Observation on the United Nations High Commissioner for Refugees Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin ("Uppenbart ogrundade asylansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer, Ds 2020:2) <https://www.refworld.org/docid/5e8345014.html>

Även Asylrättscentrum underströk i remissvar vikten av att införandet av reglerna om säkra ursprungsländer omgärdas av starka rättssäkerhetsgarantier. Asylrättscentrum såg annars en risk för att den individuella asylprövningen skulle kunna urholkas. I likhet med UNCHR lyfte Asylrättscentrum vikten av att den sökande ges en effektiv möjlighet att bryta presumptionen om att ett land är säkert. Asylrättscentrum välkomnade att utredningen tydligt uttryckte att endast ansökningar som ansågs vara uppenbart ogrundade ska omfattas av påskyndade förfaranden och hänvisade till tidigare praxis i den frågan. Även Asylrättscentrum delade UNCHR:s bedömning angående vikten av offentligt biträde vid ansökningar från personer från säkra ursprungsländer. Vidare lyfte Asylrättscentrum vikten av att ha tydliga bestämmelser för identifierandet av personer i behov av särskilda förfarandegarantier, och att vid behov lyfta ur sådana personers ärenden ur det påskyndade förfarandet.²⁶

Med utgångspunkt i de behov av starka rättssäkerhetsgarantier som har identifierats av UNCHR och Asylrättscentrum har vi valt att granska fem frågor av betydelse för rättssäkerheten i påskyndade förfaranden. De aspekter som särskilt har granskats är om offentligt biträde har förordnats, vilka möjligheter personerna har haft att motbevisa presumptionen om att ett land är säkert och hur uppenbarhetsrekvisitet har behandlats. Även

26 Asylrättscentrums remissvar på departementspromemorian angående uppenbart ogrundade asylansökningar och förteckning över säkra ursprungsländer (Ds 2020:2) <https://www.regeringen.se/4959aa/contentassets/1900ae1cd73d4123be4d4beaa79e2801b/asylrattscentrum.pdf>

hanteringen av personer i behov av särskilda förfarandegarantier och bedömningen av barns egna skäl har granskats. Samtliga dessa frågor har lyfts av UNHCR och/eller Asylrättscentrum som särskilt viktiga för att garantera rättssäkerheten i processer gällande säkra ursprungsländer.

Allmänt om granskningen

Metod

Asylrättscentrum har undersökt den svenska regleringen angående säkra ursprungsländer med utgångspunkt i hur de fem ovan nämnda rättssäkerhetsgarantierna efterlevs. Granskningen har utgått från en analys av Migrationsverkets rättsliga styrning i kombination med en granskning av den praktiska tillämpningen i enskilda ärenden. För att granska den praktiska tillämpningen har Asylrättscentrum begärt ut samtliga beslut där avvísning med omedelbart återvändande har beslutats gällande något av länderna på listan över säkra ursprungsländer. Vald tidsperiod för granskningen är mellan den 25 maj 2021 och den 25 augusti 2021. Det har inte inom ramen för denna granskning undersökts om besluten i fråga har överklagats och/eller ändrats av migrationsdomstolen.

Allmänt om de granskade besluten

Sammanlagt har 37 beslut med omedelbart återvändande fattats för personer som kommer från något av länderna på listan över

säkra ursprungsländer. Totalt omfattade besluten 63 personer. Flest beslut fattades avseende Georgien (18), följt av Mongoliet (nio), Albanien (sex) och Serbien (fyra). Inga beslut med omedelbart återvändande fattades under den aktuella perioden för asylsökande från Chile, Bosnien och Herzegovina, Nordmakedonien eller Kosovo.

Besluten omfattade 39 män och 24 kvinnor. Åtta beslut gällde ensamma kvinnor och 17 beslut gällde ensamma män. Tolv barnfamiljer fick beslut med omedelbar verkställighet. Sammanlagt berördes 22 barn av besluten. Inget beslut gällde ensamkommande barn. I samtliga fall har grunden för att omedelbar verkställighet använts angetts vara att personen i fråga kommer från ett säkert ursprungsland. Ingen annan grund för att motivera omedelbart återvändande har använts, jmf 8 kap. 19 § första stycket utlänningslagen.

Besluten utlämnades av sekretesskäl maskerade, vilket gör att bl.a. namn och födelsenummer på de sökande inte framgår. I det flesta fall framgår det trots detta relativt säkert exempelvis vilka familjekonstellationer besluten rör. Ett visst mått av osäkerhet finns dock gällande ett fåtal av besluten. Uppgifter om vilken enhet på Migrationsverket har maskerats, varför det inte har varit möjligt att utreda eventuella regionala skillnader i tillämpningen.

Offentligt biträde

Rätten till kostnadsfri rättslig information och juridiskt bistånd följer av artiklarna 19–23 i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Detta innebär en skyldighet för medlemsstaterna att i första instans, på begäran från den sökande, ge kostnadsfri rättslig information och information om förfarandet. I samband med överklagande utvidgas denna skyldighet till att även omfatta kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde. Medlemsstaterna får dock föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde inte ska beviljas om överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång och för ytterligare överklagande eller omprövning i högre instans. Medlemsstaterna får också föreskriva att kostnadsfritt rättsligt bistånd och biträde endast ska beviljas för personer som saknar tillräckliga medel, samt införa belopps- och/eller tidsgränser.

UNHCR understryker vikten av tillgång till juridisk hjälp vid tillämpning av konceptet med säkra ursprungsländer.²⁷ Rätten till juridisk hjälp anses vara nödvändig för effektiva processer och bör enligt UNHCR garanteras i asylprocessens alla stadier. Det påpekas att om den asylsökande inte får tillgång till korrekt information och stöd kommer detta leda till att asylprocessen fördröjs och kompliceras.²⁸ I samband med den svenska lagstift-

27 UNHCR. *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice -Key Findings and Recommendations*. Mars 2010 s. 354

28 UNHCR Discussion Paper *Fair and Fast -Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*. 25 juli 2018 s. 13.

ningsprocessen rekommenderade UNHCR att samtliga asylsökande från länder som har ansetts vara säkra ursprungsländer skulle få offentliga biträden förordnade. UNHCR underströk att juridisk assistans är en grundläggande processuell rättssäkerhetsgaranti för att möjliggöra sökanden att effektivt utöva sina rättigheter. Rätten till offentligt biträde anses vare den effektivaste metoden för att försäkra att den asylsökande har en effektiv möjlighet att bryta presumptionen om att hemlandet är säkert.²⁹

I svensk rätt finns det ingen särskild reglering av frågan om förordnande av offentligt biträde i ärenden där sökanden kommer från ett säkert ursprungsland. Enligt den allmänna bestämmelsen i 18 kap. 1 § första stycket utlänningslagen ska offentligt biträde förordnas i mål och ärenden om avvísning och utvisning, om det inte måste antas att behov av offentligt biträde saknas. I förarbetena anges att Migrationsverkets utredningsansvar och allmänna serviceskyldighet innebär att myndigheten ska ge den enskilde sådan hjälp att hen kan ta tillvara sina intressen. Något behov av särskilda regler för personer som kommer från säkra ursprungsländer ansågs därför inte behöva finnas. Det hänvisas till äldre förarbetsuttalanden som anger att det faktum att det anses uppenbart att grund för uppehållstillstånd saknas kan vara grund för att neka offentligt biträde.³⁰ Det un-

29 UNHCR. Observation on the United Nations High Commissioner for Refugees Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin ("Uppenbart ogrundade asylansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer, Ds 2020:2) s. 6 f. <https://www.refworld.org/docid/5e8345014.html>

30 Prop. 2020/21:71 s. 22 f.

derstryks dock att det måste göras en prövning i det enskilda fallet. Migrationsverket anser att det kan finnas ett behov av offentligt biträde exempelvis om den asylsökande på grund av sjukdom eller annat liknande skäl inte ens med tolk kan förväntas föra sin talan på ett ur rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt.³¹

Enligt Migrationsverket är utgångspunkten att offentligt biträde inte ska förordnas i ärenden med omedelbart återvändande. Detta motiveras med att Migrationsverket i asylärenden har ett mer omfattande utredningsansvar än i andra ansökningsärenden. Det understryks också att Migrationsverket har en allmän serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900). Det ska dock göras en individuell bedömning i det enskilda fallet, t.ex. då ålder, sjukdom, psykisk ohälsa eller andra liknande skäl påverkar sökandens möjlighet att föra sin talan. Detta gäller även för personer som kommer från säkra ursprungsländer.³²

Granskning av beslut

Offentligt biträde har förordnats i sammanlagt sju av de granskade ärendena. Fyra av dessa ärenden gällde ensamma män. I dessa ärenden har inte framkommit några indikationer om att de skulle ha några särskilda svårigheter att tillvarata sin rätt. I de flesta ärenden där offentligt biträde har förordnats har asylansökningarna lämnats in i mars eller april 2021. Asylansökning-

³¹ Prop. 2020/21:71 s. 23

³² Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s 13

arna hade alltså lämnats in innan reglerna om säkra ursprungsländer trädde i kraft. Utöver ett ärende där personen även var tagen i förvar har det inte förordnats offentligt biträde i något ärende där asylansökan lämnats in efter det att listan över säkra ursprungsländer började tillämpas.

Två av ärendena där offentligt biträde har förordnats gäller barnfamiljer och/eller personer som av andra skäl skulle kunna vara särskilt behov av offentligt biträde. Det ena ärendet gäller en barnfamilj från Mongoliet, där mannen i familjen åberopar risk för ett oproportionerligt straff vid ett återvändande. Vidare åberopas att ett av barnen skulle ha en svår situation vid ett återvändande på grund av autism. Det andra ärendet gäller en kvinna och hennes dotter, där den vuxna kvinnan beskriver att hon har utsatts för ett sexuellt övergrepp i sitt hemland Mongoliet. Ett ärende gäller en kvinna som också var tagen i förvar. Exempel på ärenden där offentligt biträde inte har förordnats är tre ärenden där kvinnor har åberopat en hotbild på grund av våld i nära relationer. Inte heller ett ärende gällande ett barn med funktionsnedsättning har lett till att offentligt biträde har förordnats. Detsamma gäller det enda ärendet i granskningen där HBTQI-skäl har anförts.

Asylrättscentrums kommentar

Offentligt biträde har förordnats i få ärenden. Detta följer utgångspunkten i Migrationsverkets rättliga ställningstagande om att offentligt biträde som huvudregel inte ska förordnas. Av de

ärenden där offentligt biträde trots allt har förordnats framgår ingen tydlig bild. Flera av dessa ärenden gäller såsom beskrivits ensamma män där inga särskilda sårbarheter framkommer. Detta medan offentligt biträde inte har förordnats i ett antal ärenden där vi anser att det funnits starkare skäl att förordna offentligt biträde. Eftersom offentligt biträde endast beviljades i ett ärende där asylansökan lämnades in efter det att reglerna om säkra ursprungsländer trädde i kraft är en möjlig förklaring att offentligt biträde redan hade hunnit förordnas i vissa ärenden innan det stod klart att ärendet skulle handläggas i ett specialförfarande. Asylrättscentrum har vid flera tillfällen lyft offentligt biträde som en viktig rättssäkerhetsgaranti i påskyndade förfaranden. Att offentligt biträde inte regelmässigt nekas, utan faktiskt förordnas i de ärenden där det behövs, är enligt vår bedömning viktigt för rättssäkerheten. Detta är särskilt viktigt när de sökande ges kort tid på sig att bryta presumtionen om att ursprungslandet är säkert för just dem.

Förutsättningar att kunna bryta presumtionen

Att en asylsökande från ett land på listan över säkra ursprungsländer ges en reell möjlighet att bryta presumtionen om att landet är säkert är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Av artikel i det 12.1 a omarbetade asylprocedurdirektivet framgår att medlemsstaterna har en skyldighet att informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter under ett asylförfarande. De ska upplysas om hur och inom vilken tid de förväntas lägga fram sin talan. Det anges att informationen ska ges i så god tid att personerna kan utöva sina rättigheter.

UNHCR understryker vikten av att sökanden har möjlighet att motbevisa presumtionen i påskyndade förfaranden. Detta innefattar enligt UNHCR tillgång till relevant information innan beslut fattas.³³ UNHCR anser att en persons rätt att bli informerad om sina rättigheter och skyldigheter är nödvändig för att personen ska kunna ta till vara sin rätt. Rätten anses vara ineffektiv om den berörda personen inte ges möjlighet att agera utifrån den information som ges. Så kan exempelvis vara fallet om asylprocessen startar direkt efter det att informationen har getts och är begränsad till några dagar.³⁴ När Sverige införde bestämmelserna om säkra ursprungsländer rekommenderade UNHCR att det uttryckligen skulle anges att sökanden omedelbart måste informeras om att hans eller hennes ursprungsland beträktas som ett säkert ursprungsland. Vidare angavs att den

³³ UNHCR. Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice -Key Findings and Recommendations. Mars 2010 s. 354

³⁴ UNHCR Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures s. 6

sökande omgående måste informeras om vilka konsekvenser detta kan få i asylprocessen. Att sådan information ges vid den tidigaste möjliga tidpunkten i asylprocessen anses av UNHCR som en av flera viktiga processuella garantier.³⁵

Migrationsverket anser sig ha en utökad utredningsskyldighet i ärenden gällande avvisning med omedelbart återvändande. Det innebär enligt Migrationsverket att aktivt se till att den sökande redogör för sina asylskäl och eventuella andra grunder för uppehållstillstånd. Det innebär också att uppmana den sökande att själv ge in relevant bevisning. Den landinformation som verket använder sig av ska läsas upp för den enskilde vid muntlig utredning och hen ska uppmanas att själv läsa på Lifos.³⁶ När det gäller asylsökande från säkra ursprungsländer ska de informeras om förfarandet och om att det kommer att förutsättas att det finns ett effektivt myndighetsskydd. De asylsökande ska också få information om att beslut om avvisning kan komma att verkställas innan laga kraft. När det gäller behandling av landinformation anser Migrationsverket att det i normalfallet bör räcka med att redogöra för innehållet i den landrapport på Lifos som tagits fram för respektive land på listan över säkra ursprungsländer. Fokus för utredningen bör läggas på att ge den sökande tillfälle att motbevisa presumtionen om att ett land är säkert.³⁷

35 UNHCR. Observation on the United Nations High Commissioner for Refugees Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin ("Uppenbart ogrundade asylansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer, Ds 2020:2) s. 6 f. <https://www.refworld.org/docid/5e8345014.html>

36 Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 13

37 Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 14 f

Migrationsverket anser inte att varje påstående om att den sökande riskerar skyddsgrundande behandling är tillräckligt för att bryta presumptionen om att ett land är säkert. De skäl som den sökande åberopar ska dock inte behöva vara av mer allvarlig art än vad som normalt krävs för att nå upp till skyddsgrundande behandling. Migrationsverket anser att när presumptionen bryts i förhållande till hemorten kan asylansökan inte anses som uppenbart ogrundad.³⁸

Granskning av beslut

Tiden mellan asylansökan och beslut varierar mycket i de granskade besluten. I nio ärenden var tiden mellan asylansökan och beslut längre än två månader. I två av dessa ärenden har beslut fattats dagen innan tremånadersfristen för att besluta om avvisning löpte ut. I tio beslut har tiden mellan asylansökan och beslut legat mellan fem och åtta dagar. I 21 av de granskade ärendena lämnades asylansökningarna in innan listan över säkra ursprungsländer fastställdes den 25 maj 2021. I tre av dessa ärenden fattades beslut inom sex och åtta dagar från det att asylansökan lämnades in.

Det framgår att den sökande själv har åberopat landinformation i fyra ärenden. I ett av de ärenden där landinformation har åberopats har sökandena haft offentligt biträde. I ytterligare åtta ärenden har sökandena åberopat någon form av skriftlig bevis-

³⁸ Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 8 f

ning utöver identitetshandlingar. När det gäller återopandet av skriftlig bevisning gå det inte att se någon skillnad mellan ärenden där offentligt biträde har förordnats eller inte.

Asylrättscentrums kommentar

Tiden mellan ansökan och beslut kan ge en viss indikation om vilken möjlighet den asylsökande har haft att rätta sig efter information om processen i sitt ärende. När det gäller de beslut där så kort tid som runt en vecka har gått mellan asylansökan och beslut kan det ifrågasättas om denna tid varit tillräcklig. Detta gäller särskilt de ärenden där det framgår att asylansökan lämnats in innan reglerna om säkra ursprungsländer trädde i kraft. Att så pass många beslut om omedelbart återvändande har fattats för personer som sökt asyl innan reglerna trädde i kraft är också värt att uppmärksamma. Det framgår inte av besluten om eller hur information om den nya processen har kommunicerats ut till de asylsökande.

Vilken möjlighet en enskild asylsökande har att motbevisa presumptionen beror enligt vår mening främst på hur handläggningen har sett ut i det aktuella ärendet. Där har det betydelse vilken information som har lämnats vid t.ex. muntlig utredning och hur Migrationsverkets handläggare har skött sin utredningsskyldighet. Besluten ger inte särskilt mycket ledning i just denna fråga. Det är dock positivt att Migrationsverket tydligt anger i sitt rättsliga ställningstagande att myndigheten anser sig ha en

utökad utredningsskyldighet i den aktuella typen av ärenden. Det rättsliga ställningstagandet ger också relativt mycket ledning kring hur denna utredningsskyldighet ska genomföras i enskilda ärenden. Förhoppningsvis kan detta bidra till att underlätta för asylsökande att få möjlighet att bryta presumtionen.

Migrationsverket anser, såsom tidigare har nämnts, att en metod för kommunicering är att aktuell landinformation kan läsas upp för den asylsökande under asylutredningen. Om information lämnas på detta sätt och den sökande därefter ges viss tid att kommentera informationen kan det enligt vår mening vara ett godtagbart sätt att hantera kommuniceringsskyldigheten. Det är också i linje med UNHCR:s ståndpunkt om att personerna det gäller måste ha möjlighet att rätta sig efter lämnad information. Det kan dock ifrågasättas om metoden gör att Migrationsverket har möjlighet att redogöra för individuellt anpassad information för varje asylsökande. Migrationsverkets handläggare måste rimligtvis ha begränsade möjligheter att veta vilka asylskäl den sökande kommer att åberopa innan den muntliga utredningen äger rum. Möjligheten att anpassa landinformation efter det enskilda ärendet måste därför anses vara begränsad. Att så få asylsökande själva har åberopat egen landinformation eller annan bevisning i de granskade ärendena kan också tala för att den reella möjligheten att motbevisa presumtionen inte har varit tillräcklig.

Uppenbarhetsrekvisitet

Tillämpningen av påskyndade förfaranden förutsätter att det är uppenbart att personen inte kan beviljas asyl. Det måste också vara uppenbart att uppehållstillstånd inte kan beviljas på annan grund. För att uppenbarhetsrekvisitet ska vara uppfyllt krävs att bedömningen inte kräver några närmare avvägningar.

I begreppet uppenbart ogrundade ansökningar inkluderar UNHCR asylansökningar som klart sakar samband med kriterierna för skyddsstatus. Ansökningar som är uppenbart bedrägliga eller som utnyttjar reglerna avses också. Även ansökningar från personer som uppenbart inte behöver internationellt skydd kan enligt UNHCR ses som uppenbart ogrundade.³⁹ Tillämpningen av begreppet uppenbart i svensk rätt har beskrivits mer ingående i avsnittet Uppenbarhetsrekvisitet i svensk praxis.

Migrationsverket bekräftar i sitt rättsliga ställningstagande att det av praxis framgår att rekvisitet ”uppenbart ogrundad” förutsätter att bedömningen är helt klar och inte kräver några ytterligare övervägningar. Migrationsverket anser vidare att det i begreppet uppenbart ligger att bedömningen inte får vara alltför schablonartad och t.ex. baseras endast på det förhållandet att sökanden tillhör en viss nationalitet för vilkas medlemmar

³⁹ UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union. 25 juli 2018 s 4 f

asyl normalt inte beviljas.⁴⁰ När presumptionen om att ett land är säkert bryts i förhållande till hemorten kan ansökan enligt Migrationsverket inte ses som uppenbart ogrundad.⁴¹

Granskning av beslut

I samtliga 34 ärenden där skyddsskäl åberopades hänvisade Migrationsverket till myndighetsskydd. Bedömningen gjordes med hänvisning till de landrapporter som publicerades i samband med införandet av bestämmelserna om säkra ursprungsländer. Migrationsverket har i sin bedömning tagit utgångspunkt i att landrapporterna visar att det generellt sett finns myndighetsskydd att tillgå i de aktuella länderna.

Vid granskningen av beslut kunde 15 ärenden identifieras där det klart framgick att mer ingående bedömning av skyddsbehovet inte hade behövts göras. De flesta av dessa ärenden gällde personer som beskrev en hotbild från enskilda personer i hemlandet men som inte vänt sig till myndigheterna för att anmäla hot eller andra brott. Dessa beslut motiverades huvudsakligen med att landinformation tydde på att det generellt sett går att få skydd i det aktuella landet. Eftersom personerna i fråga inte försökt vända sig till myndigheterna har de inte bedömts ha uttömt möjligheterna till myndighetsskydd. Vissa av ärendena gällde personer som visserligen hade anmält brott till

⁴⁰ Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 4

⁴¹ Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 9

myndigheterna, men inte lämnat uppgifter som tydde på att myndigheterna saknat vilja eller förmåga utreda brotten. Ett fåtal ärenden gällde personer som uppgav att de riskerade fängelsestraff i hemlandet. I de fallen konstaterade Migrationsverket att det inte hade framkommit uppgifter som tydde på att personerna i fråga inte hade fått eller kunde få en rättvis rättegång. I ett ärende angavs endast socioekonomiska skäl och en mindre allvarlig fysisk skada som grund för uppehållstillstånd.

I 16 beslut gjordes något mer noggranna övervägningar kring frågan om uppehållstillstånd. Dessa övervägningar var dock i de flesta fall också nära kopplade till frågan om myndighetskydd. Exempel på omständigheter som har åberopats är att den enskilde har uppgett att hotbilden utgår från myndighetsföreträdare och att det av den anledningen inte är möjligt att vända sig till myndigheterna för skydd. Migrationsverket har då i flera fall gjort bedömningen att hotet kommer från en enskild myndighetsperson och inte från staten som sådan. Den sökande har därför inte ansetts sakna möjlighet att vända sig till andra delar av rättsväsendet i det aktuella landet. Det finns också ärenden där det har åberopats att försök att t.ex. anmäla hot har misslyckats på grund av att myndighetspersoner samarbetar förövarna. Även där har Migrationsverket bedömt att det rör sig om enskilda personers agerande och att möjligheten till myndighetskydd inte har varit uttömda. I ett par ärenden har sökanden anfört att hen har nekats hjälp vid kontakt med viss polisstation. Migrationsverket har då hänvisat sökandena till att i stället försöka vid en annan polisstation.

Sex ärenden identifierades där vi klart anser att uppenbarhetsrequisitet inte har uppfyllts. Dessa ärenden kommer att behandlas mer ingående nedan.

Ärende 1

Familj bestående av föräldrar och två barn från Albanien. Familjen sökte asyl den 19 juli 2021 och beslut fattades den 27 juli 2021. Familjen uppgav att de ansökte om uppehållstillstånd på grund av barnens hälsotillstånd. Den ena sonen var åtta år gammal och diagnosticerad med autism och epilepsi. Han uppgavs vara aggressiv och ha svårigheter med maten. Den andra sonen var två år gammal och uppgavs ha visat samma symtom som sin bror. Familjen hade finansierat sonens behandling på egen hand, men uppgavs inte längre råd att fortsätta behandlingen.

Migrationsverket bedömde att familjen inte har åberopat några skäl som kunde kopplas till ett skyddsbehov. När det gällde uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter bedömde Migrationsverket att sonen tidigare fått vård i Albanien och att det inte framkommit något skäl till varför han inte återigen skulle få tillgång till sjukvård. Migrationsverket angav att det av tillgänglig landinformation framgår att albanska medborgare har tillgång till vård och hjälp vid funktionshinder, även om det i vården finns stora brister. Omständigheterna bedömdes inte vara synnerligen eller särskilt ömmande. Ingen separat bedömning utifrån barnets bästa gjordes i beslutet.

Ärende 2

Familj bestående av mor och dotter från Mongoliet. Familjen sökte asyl den 28 april 2021 och beslut fattades den 23 juni 2021. Som skäl för uppehållstillstånd uppgav de att modern hade utsatts för misshandel från dotterns far, som är en tidigare polis. Efter att de hade separerat brände mannen ner kvinnans fars hus och kidnappade dottern. De uppgav att de vid ett återvändande riskerar att dödas av mannen på grund av att kvinnan har polisanmält honom.

Migrationsverket bedömde att hotbilden inte utgår från statliga myndigheter utan från enskilda individer. Migrationsverket hänvisade till landinformation om att medvetenheten om våld i nära relationer har ökat avsevärt i Mongoliet och att familjevåld kriminaliserades 2017. Migrationsverket ansåg att familjen inte uttömt möjligheten till myndighetskydd då de inte polisanmält samtliga händelser. När det gällde frågan om särskilt ömmande omständigheter konstaterade Migrationsverket att dottern hade spenderat tre av sina sex levnadsår i en svensk kontext, vilket med hänsyn till hennes ålder ansågs vara en lång tid. Hon bedömdes ha fått en anknytning till Sverige, men ha starkast anknytning till sin mor. Det bedömdes därför inte skada barnets psykosociala utveckling att återvända till Mongoliet.

Ärende 3

Familj bestående av mor och son från Serbien. Familjen ansökte om asyl den 19 augusti 2021 och beslut fattades den 24 augusti 2021. De uppgav att de lämnade Serbien på grund av att sonen har autism samt problem med ryggraden, tänderna och synen. Sonen uppgavs inte kunna få rätt mediciner då hans mor var arbetslös och inte hade råd att bekosta läkarbesök eller nödvändig medicin. Modern uppgav att hon led av högt blodtryck och depression. Familjen uppgav även att de inte hade någonstans att bo i hemlandet.

Migrationsverket konstaterade att familjen inte hade återopat skyddsskäl och att det var uppenbart att de saknade behov av skydd. När det gäller särskilt ömmande omständigheter bedömde Migrationsverket att sonen inte led av ett livshotande hälsotillstånd, men att han var i behov av medicin för att få förbättrad livskvalitet på grund av sin autism. Migrationsverket hänvisade till landinformation av vilken framgick att vård och läkemedel för barn med autism finns i Serbien. Migrationsverket ansåg därför att det saknades förutsättningar för att bevilja familjen uppehållstillstånd, även om vården måste bekostas på egen hand. Här hänvisade Migrationsverket till en dom från Migrationsöverdomstolen, MIG 2007:48. I avgörandet slås fast att när vård och mediciner finns att tillgå i hemlandet kan uppehållstillstånd inte beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter, även om utlänningsen själv måste bekosta den

nödvändiga behandlingen. Det görs ingen separat bedömning avseende barnets bästa i beslutet. Migrationsverket konstaterade att varken moderns eller sonens hälsotillstånd utgör synnerligen respektive särskilt ömmande omständigheter.

Ärende 4

Ensam man från Albanien. Han ansökte om uppehållstillstånd den 24 maj 2021 och beslut fattades den 15 juni 2021. Han uppgav att han har en sexuell läggning som är normbrytande i sitt hemland. Hans familj accepterar inte hans sexuella läggning och har utsatt honom för våld.

Migrationsverket hänvisade till landinformation som visar att sex mellan män avkriminaliserades i Albanien 1995 och att diskriminering på grund av sexuell läggning är förbjuden. Det uppges dock att homo- och transfobin är utbredd bland den albanska befolkningen och inom albanska institutioner. Det sociala trycket gör att HBTQI-personer generellt håller sin sexuella orientering/könsidentitet dold. Att komma ut kan bl.a. leda till att en person utsätts för våld, förskjuts, vräks från sin bostad eller diskrimineras på arbetsplatsen. Migrationsverket ansåg att den redovisade landinformationen visar att de rättsvårdande myndigheterna, trots vissa brister, generellt fungerar på ett godtagbart sätt. Eftersom mannen inte hade vänt sig till myndigheterna bedömdes han inte ha uttömt möjligheterna till skydd. Den generella situationen för HBTQI-personer bedöm-

des inte heller vara sådan att den når upp till skyddsgrundande behandling.

Ärende 5

Familj bestående av kvinna med fyra barn från Albanien. Familjen ansökte om uppehållstillstånd den 19 juni 2021 och beslut fattades den 8 juli 2021. Som skäl för sin asylansökan uppgav familjen att deras make/far, som arbetat som säkerhetsvakt, hade blivit inblandad i en konflikt med kriminella personer. Maken/fader sköt en man i självförsvar och fängslades. Fallet fick stor medial uppmärksamhet och familjens hus omringades av media. Polisen skulle skydda dem men kom aldrig. De blev uppmanade att lämna Albanien eftersom det kriminella nätverket kunde utgöra ett hot mot dem. Familjen hade inte vänt sig till polisen i Albanien eftersom de trodde att polisen kan lämna uppgifter om dem till maken/faders motståndare. Barnen uppgavs vara traumatiserade eftersom de förlorade sin pappa så hastigt när han fängslades. Omfattande skriftlig bevisning angående händelserna i Albanien lämnades in.

Migrationsverket konstaterade att Albanien bedömdes vara ett säkert ursprungsland och att detta innebär att verket anser att det allmänt och genomgående inte förekommer skyddsgrundande behandling eller bestraffning i landet. Det anses därför finnas en presumtion för att Albanien kan ge ett tillräckligt och effektivt skydd. Migrationsverket bedömde att familjen inte

själva personligen utsatts för något i Albanien. Det ansågs inte heller finnas en konkret hotbild på grund av det brott maken/fadern har begått. Familjen bedömdes därför inte ha lagt fram sådana allvarliga skäl som tyder på att Albanien inte är ett säkert ursprungsland för dem. Omständigheterna bedömdes inte heller vara särskilt eller synnerligen ömmande. Det bedömdes vara uppenbart att grund för uppehållstillstånd saknades. Ingen självständig bedömning av vad som är barnens bästa gjordes i beslutet.

Ärende 6

Ensam man från Georgien som ansökte om asyl den 28 april 2021. Uppgiften om när beslut fattades har maskerats i beslutet. Mannen uppgav att han är tjetjen. Han uppgav att han hade gripits av polis och andra okända myndighetspersoner och suttit fängslad i två veckor. Han utsattes där för misshandel i syfte att skriva på ett dokument om samröre med en släkting som räknas som terrorist. Han har inte anmält det inträffade till polisen i Georgien. Han lyckades fly och lämnade landet med sitt eget pass. Vid ett återvändande uppger han att han riskerar att anklagas för något han inte har gjort sig skyldig till.

Migrationsverket gjorde bedömningen att även om det är polismän eller annan myndighetspersonal som har misshandlat honom, så hade det inte framkommit att övergreppen sanktionerats av den georgiska staten. De som har misshandlat honom

bedömdes därför inte ha gjort den i egenskap av myndighetsföreträdare, utan som enskilda individer. Det bedöms finnas ett godtagbart myndighetskydd i Georgien. Migrationsverket ansåg att vad som framkommit inte medför att han kan anses ha lagt fram allvarliga skäl för att Georgien inte är ett säkert ursprungsland för honom. Det bedömdes inte finnas synnerligen ömmande omständigheter och det bedöms vara uppenbart att rätt till uppehållstillstånd saknas.

Asylrättscentrums kommentar

I samtliga granskade ärenden gällande skyddsbehov (34 st) har Migrationsverket hänvisat till förekomst av myndighetskydd i ursprungslandet. Detta visar att Migrationsverket har använt bestämmelserna för sådana asylansökningar där möjligheten att besluta om omedelbar verkställighet tidigare inskränktes av EU-domstolens dom i mål nr C-404/17. Detta stämmer överens med lagstiftarens intention med att införa bestämmelserna om säkra ursprungsländer.

När det gäller Migrationsverkets behandling av uppenbarhetsrekvisitet är bilden ganska splittrad. Granskningen visar att det i ganska många ärenden framstår som relativt oproblematiskt att rätten till uppehållstillstånd har bedömts vara uppenbart ogrundad. Samtidigt ser vi att uppenbarhetsrekvisitet helt klart inte är uppfyllt i sex av de ärenden som granskats. Dessa ärenden motsvarar 16 procent av de granskade ärendena. Fyra av

dessa ärenden gäller barnfamiljer, varav två av familjerna leds av en ensam kvinna. I två ärenden åberopats hälsoskäl hos barn och att familjerna inte har råd att bekosta vård i hemlandet. I ett ärende uppger den sökanden att han har frihetsberövats och misshandlats av myndighetspersoner.

Granskningen visar också att det i ytterligare 16 ärenden har gjorts vissa avvägningar angående möjligheter till myndighetskydd i det enskilda fallet. Gällande dessa ärenden finns det enligt Asylrättscentrum visst tolkningsutrymme kring begreppet ”uppenbart”. Det kommer att vara upp till Migrationsverket och domstolarna att lägga upp riktlinjerna för var gränserna går. Är det exempelvis uppenbart att myndighetskydd finns att tillgå i det enskilda fallet om den sökande måste hänvisas till att söka hjälp vid flera olika polisstationer? Är det uppenbart att grund för uppehållstillstånd saknas när Migrationsverket anser att ”enskilda myndighetspersoner” står bakom illabehandling av den sökande? Enligt Asylrättscentrum är det tveksamt om kravet på att mer ingående övervägningar inte får göras är uppfyllda i sådana situationer.

Personer i behov av särskilda förfarandegarantier

Vissa asylsökande kan på grund av tidigare erfarenheter eller sårbarheter ha särskilda svårigheter att tillvarata sin rätt i en asylprocess. För att undvika risk för refoulement i sådana fall är det viktigt att personerna får särskilt stöd under asylprocessen. Det fastslås i skäl 29 till det omarbetade asylprocedurdirektivet att vissa sökande kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier bland annat på grund av ålder, kön, sexuell läggning, könsidentitet, funktionshinder, svår sjukdom, mental ohälsa eller sviter av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Av artikel 24.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att sökande som har identifierats vara i behov av särskilda förfarandegarantier får det stöd som behövs för att utnyttja rättigheter och uppfylla skyldigheter under hela asylförfarandet. Det framgår vidare att om särskilt stöd inte kan ges inom ramen för ett påskyndat förfarande ska medlemsstaterna antingen inte tillämpa eller upphöra att tillämpa det påskyndande förfarandet. Detta gäller 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.

Det saknas i svensk rätt uttryckliga bestämmelser för hur processen för att identifiera och anpassa asylprocessen för asylsökande i behov av särskilda förfarandegarantier ska gå till. När ändringar i utlänningslagen gjordes i anledning av det omarbetade asylprocedurdirektivets införande bedömde lagstiftaren att direktivets bestämmelser om sökande i behov av särskilda förfarandegarantier inte krävde några författningsändringar.⁴² Regeringen var av uppfattningen att identifieringen av personer i behov av särskilda förfarandegarantier ligger inom ramen för Migrationsverkets allmänna utrednings- och serviceskyldighet i förvaltningsärenden.

Migrationsverket anger i sitt rättsliga ställningstagande att asylsökande i behov av särskilda förfarandegarantier måste få det särskilda stöd de behöver inom ramen för ett påskyndat förfarande om ett sådant ska kunna tillämpas. Migrationsverket anser inte att detta innebär att avvisning med omedelbar verkställighet blir omöjlig i dessa fall, men att den sökande ska ges god tid på sig att t.ex. framföra sina skäl. Migrationsverket anser att det även kan bli aktuellt att förordna ett offentligt biträde i de fall ett sådant normalt inte ska förordnas. Utöver de grupper som räknas upp i skäl 29 till det omarbetade asylprocedurdirektivet nämner Migrationsverket även offer för människohandel som en grupp som kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier.⁴³

⁴² Prop. 2016/17:17 s. 56 f.

⁴³ Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 12

Granskning av beslut

I tio av de granskade besluten framkommer uppgifter som kan tolkas som att de sökande kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier. Fyra ärenden gäller kvinnor som har åberopat att de utsatts för våldtäkt eller andra typer av sexuellt våld eller trakasserier. Allvarlig sjukdom och/eller funktionsnedsättning förekommer i tre ärenden. Ett ärende gäller en sökande som åberopar ett skyddsbehov på grund av sexuell läggning. I övriga ärenden åberopar personerna att de har utsatts för allvarlig misshandel. Med allvarlig misshandel menas här misshandel med vapen och/eller misshandel i samband med kidnappning eller liknande typer av frihetsberövanden.

Det framgår inte att ärenden där denna typ av sårbarhet har anförts har handlagts på något särskilt sätt hos Migrationsverket. Det har inte gjorts några övervägningar i besluten kring om det är lämpligt att handlägga ärendet i ett påskyndat förfarande. Det framgår inte att handläggningstiden i ärendena har anpassats på något särskilt sätt. I fyra ärenden var handläggningstiden två månader eller mer. I lika många ärenden understeg handläggningstiden en månad. Två av dessa hade en handläggningstid på åtta dagar eller mindre. Offentligt biträde har förordnats i fyra av de ärenden där vi anser att den sökande kan ha varit i behov av särskilda förfarandegarantier.

Asylrättscentrums kommentar

Prövningen av om en sökande är i behov av särskilda förfarandegarantier är delvis fristående från asylprövningen. Det finns dock ett krav enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet på att göra en bedömning av om det går att handlägga en asylansökan från en person i behov av särskilda förfarandegarantier i ett påskyndat förfarande. Det är positivt att Migrationsverket lyfter personer i behov av särskilda förfarandegarantier i sitt rättsliga ställningstagande. Däremot ges ingen närmare vägledning kring vilka omständigheter som kan indikera att ett ärende bör lyftas ur ett påskyndat förfarande på grund av den asylsökandes särskilda svårigheter att ta till vara sin rätt. Det är svårt att av beslutsgranskningen dra några slutsatser kring i vilken utsträckning avvägningar angående asylsökande i behov av särskilda förfarandegarantier har gjorts. Möjligen talar granskningen för att offentligt biträde har förordnats i något högre utsträckning i ärenden där sökandena varit i behov av särskilda förfarandegarantier. Dock kan det konstateras att antalet ärenden där offentligt biträde har förordnats i denna typ av ärenden fortfarande är mycket litet. Det är därför svårt att dra några säkra slutsatser. Asylrättscentrum anser att det hade varit önskvärt med tydligare rättslig styrning för när ett ärende ska lyftas ut ett påskyndat förfarande.

Barns egna skäl

Artiklarna 1-42 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen) gäller sedan den 1 januari 2020 som svensk lag. Enligt artikel 3 i Barnkonventionen ska vad som bedöms vara barnets bästa beaktas i första hand i alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid prövning av asylansökningar framgår även av artikel 24.2 i EU:s rättighetsstadga⁴⁴ och av skäl 33 till det omarbetade asylprocedurdirektivet. I skäl 28 till det omarbetade skyddsgrundsdirektivet⁴⁵ understryks att när barn söker asyl måste medlemsstaterna vid sin prövning beakta former av förföljelse som är specifika för barn. Att barnets bästa särskilt ska beaktas framgår även av 1 kap. 10 § utlänningslagen.

Principen om barnets bästa ska ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Varje beslut som rör ett eller flera barn bör innehålla en motivering där det bl.a. framgår vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. I de undantagsfall där den valda lösningen inte överensstämmer med barnets bästa bör skälen till att något annat vägt tyngre klargöras.⁴⁶ Barn ska ses som

44 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02)

45 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i skyddet (omarbetning)

46 Prop. 2017/18:186 s. 96

självständiga rättighetsbärare som kan ha egna skäl för uppehållstillstånd. Barns egna skäl för uppehållstillstånd ska prövas självständigt och inte endast som en del av föräldrarnas ärende (MIG 2020:24).

Asylansökningar från barn är inte generellt undantagna från processen för beslut med omedelbart återvändande, inklusive säkra ursprungsländer. Detta gäller även asylansökningar från ensamkommande barn. Migrationsverket anger i sitt rättsliga ställningstagande att det när det gäller ansökningar från barn ska göras en individuell bedömning utifrån bl.a. anförda skäl och barnets ålder. Det uppmärksammas att barn kan beviljas uppehållstillstånd i större utsträckning än vuxna, även om det inte finns skyddsskäl. Detta minskar enligt Migrationsverket utrymmet för att anse en ansökan som uppenbart ogrundad. Att barn får beviljas uppehållstillstånd om det finns särskilt ömmande omständigheter medför att beslut med omedelbar verkställighet inte bör komma i fråga i fler fall för barn än för vuxna.⁴⁷

Granskning av beslut

Barn förekommer i tolv av de granskade ärendena. Sammanlagt berörs 22 barn av besluten. Inga beslut med avvisning med omedelbart återvändande har under granskad period fattats för ensamkommande barn. I samtliga ärenden anger Migrationsverket på ett principiellt plan att bedömningen ska göras med hän-

⁴⁷ Migrationsverket rättsligt ställningstagande RS/071/2021 s. 10

syn tagen till Barnkonventionen och principen om barnets bästa i 1 kap. 10 § utlänningslagen.

I två ärenden har barnen åberopat någon form av egna asylskäl. Det har rört sig om ett barn som hotats av kidnappning och ett barn som hotats av en expojkvän. Migrationsverket har i dessa ärenden inte särskilt tagit ställning till barnens individuella skyddsskäl utan prövat dem tillsammans med övriga familjemedlemmars skäl. Allmänna hänvisningar till myndighetsskydd i personernas hemländer har i dessa fall gjorts. Särskilt ömmande omständigheter har däremot bedömts barnspecifikt i de flesta av de granskade ärendena. Bedömningen har dock i många fall varit mycket schablonartad. I ett ärende har en relativt ingående bedömning av ett sexårigt barns anpassning till Sverige efter tre års vistelse i Sverige gjorts. I två ärenden har relativt ingående bedömningar kring möjligheten till vård i hemlandet gjorts. I tre av ärendena har barnens rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen inte bedömts separat utan i samma bedömning som föräldrarna.

Asylrättscentrums kommentar

Att barns egna skäl för uppehållstillstånd bedöms separat är nödvändigt för att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt bl.a. Barnkonventionen. I ärenden med omedelbart återvändande blir det enligt vår bedömning särskilt viktigt att utreda barns egna skäl. Detta bland annat eftersom det ofta saknas

offentligt biträde som kan fånga upp barnspecifika skäl som barnets föräldrar kanske inte är medvetna om. Att barns skäl har behandlats så pass schablonartat som granskningen visar medför viss oro. Även det faktum att offentligt biträde har förordnats i så få fall är enligt vår mening problematiskt. Det är något förvånande att så många som tolv barnfamiljer har fått beslut om omedelbart återvändande under den granskade tidsperioden.

Det är värt att notera att tillämpningen av bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter för barn har ändrats under den granskade tidsperioden. Från och med den 20 juli 2021 upphörde den tillfälliga lagens⁴⁸ begränsning om att uppehållstillstånd endast får beviljas om det strider mot ett svenskt konventionsåtagande att avlägsna personen i fråga att gälla. Barn med exempelvis svåra, men inte livshotande, hälsoproblem bör ha fått större möjlighet att beviljas uppehållstillstånd efter lagändringen. Det går dock inte att se någon sådan skiljelinje i de granskade besluten. Det ärendet där mest allvarlig hälsoproblematik (autism och epilepsi) åberopades avgjordes efter lagändringen den 20 juli 2021. Beslutet har refererats i det den av granskningen som gällde Uppenbarhetsrekvisitet. I det beslutet hänvisades bl.a. till praxis från Migrationsöverdomstolen från 2007 (MIG 2007:48) om att uppehållstillstånd inte kan beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter om vård och mediciner finns tillgängliga

⁴⁸ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

i hemlandet, även om sökanden själv måste bekosta vården. Det kan ifrågasättas om hänvisningen till detta avgörande, som gäller synnerligen och inte särskilt ömmande omständigheter, är relevant. Det kan också ifrågasättas om det i det nämnda avgörandet är uppenbart att uppehållstillstånd inte kan beviljas.

Sammanfattande synpunkter

Offentligt biträde bör förordnas i fler fall

Såväl UNHCR som Asylrättscentrum har lyft rätten till juridiskt stöd i alla delar av asylprocessen som en viktig rättssäkerhetsgaranti i ärenden från säkra ursprungsländer. Rättsligt bistånd är viktigt för att upprätthålla andra centrala processuella garantier, såsom möjligheten att motbevisa presumptionen att ett land är säkert och som skydd för personer i behov av särskilda förfarandegarantier. I svenska förarbeten och i Migrationsverkets rättsliga styrning anges däremot att offentligt biträde som huvudregel inte ska förordnas vid asylansökningar från personer från säkra ursprungsländer. Även om Migrationsverkets rättsliga ställningstagande anger att offentligt biträde kan förordnas till exempel för asylsökande som kan anses ha särskilda svårigheter att ta tillvara sin rätt tyder granskningen på att så inte har skett i praktiken. I ett flertal ärenden har offentligt biträde inte förordnats trots att ärendet gäller exempelvis barn med hälsoproblem eller personer som har utsatts för allvarlig misshandel eller sexuella övergrepp. Offentligt biträde har inte heller förordnats i det enda ärendet i granskningen som gäller en person som åberopar en hotbild på grund av sexuell läggning. I samtliga ärenden utom ett där offentligt biträde förordnades hade asylansökan lämnats in innan reglerna om säkra ursprungsländer trädde i kraft. Detta ger skäl att anta att offentligt biträde kommer att

förordnas i ännu färre ärenden framöver. Det framstår som sannolikt att vissa av de personer som lämnat in ansökningarna innan reglerna trädde i kraft fick offentligt biträde förordnat innan det stod klart att ärendet skulle hanteras inom ramen för reglerna om säkra ursprungsländer. Asylrättscentrum anser att det är oroväckande att offentliga biträden inte ens verkar ha förordnats i den utsträckning som förarbetenas och Migrationsverkets restriktiva riktlinjer anger. Detta utgör en risk för rättssäkerheten i processen.

Säkerställ möjligheten att motbevisa presumtionen

Att den asylsökande ges en reell möjlighet att motbevisa presumtionen om att ett land är säkert för den enskilde sökande understryks av både UNCHR och Asylrättscentrum. Vikten av att den sökande ges information om vad som krävs för att bryta presumtionen, och tillräcklig tid för att faktiskt kunna göra det, lyfts särskilt av UNHCR. Om den asylsökande inte ges möjlighet att motbevisa presumtionen finns en risk för att den individuella prövningen åsidosätts. Det är positivt att Migrationsverket anser sig ha ett utökat utredningsansvar i ärenden från säkra ursprungsländer. Däremot ser vi att tiden mellan asylansökan och beslutet i många fall har varit så kort att det kan ifrågasättas om personerna har haft en reell möjlighet att motbevisa presumtionen. Detta gäller särskilt i de ärenden där offentligt biträde har saknats.

Tidigare praxis gällande uppenbarhetsrekvisitet bör följas

Asylrättscentrum har under lagstiftningsprocessen avseende säkra ursprungsländer välkomnat ställningstagandet att någon ändring av tidigare praxis gällande uppenbarhetsrekvisitet inte har varit avsedd. Enligt oss visar denna praxis att omedelbar verkställighet endast ska komma i fråga för ärenden där det står helt klart att rätt till uppehållstillstånd saknas. Granskingen visar dock att det kan ifrågasättas om uppenbarhetsrekvisitet har tillämpats på det sätt som Migrationsöverdomstolen har avsett. Inte ens hälften av de granskade ärenden har enligt Asylrättscentrums bedömning klart uppfyllt uppenbarhetsrekvisitet. I ett flertal ärenden har relativt ingående resonemang kring exempelvis personers möjlighet att få myndighetssydd gjorts. I ett flertal ärenden har också barn med hälsoskäl bedömts uppenbarligen sakna rätt till uppehållstillstånd, trots de lättnader i bestämmelsen om särskilt ömmande omständigheter som trädde i kraft den 20 juli 2021. Migrationsverkets bedömning av uppenbarhetsrekvisitet är oroande och något förvånande utifrån den tydliga praxis som finns sedan tidigare.

Processen för personer i behov av särskilda förfarandegarantier bör tydliggöras

Att personer i behov av särskilda förfarandegarantier ska ges särskilt stöd i asylprocessen framgår bl.a. av det omarbetade asylprocedurdirektivet. Om tillräckligt stöd inte kan ges inom ramen för ett påskyndat förfarande ska ärendet inte handläggas enligt ett sådant förfarande. Att asylsökande som på grund av tidigare trauman eller av andra skäl kan antas ha särskilda svårigheter att ta till vara sin rätt ges särskilt stöd i asylprocessen är en viktig rättssäkerhetsgaranti. Detta bland annat för att tillförsäkra att personens samtliga asylskäl kommer fram. Det framgår inte av granskningen att personer i behov av särskilda förfarandegarantier har hanterats på något särskilt sätt. Dock har inte asylprotokoll och andra dokument som visar handläggningen i det enskilda fallet granskats inom ramen för denna rapport. En granskning av sådana dokument hade sannolikt gett en tydligare bild i just denna fråga. Det efterfrågas dock tydligare riktlinjer för när ett ärende ska lyftas ur det påskyndande förfarandet på grund av att den asylsökande är i behov av särskilda förfarandegarantier.

Barns egna skäl måste utredas separat

Det framkommer av såväl Barnkonventionen som EU-rättslig lagstiftning att bedömningen av barnets bästa och barnets

egna skäl är en central del av asylprövningen. Det är något förvånande att så pass många som 22 barn har fått beslut med omedelbar verkställighet under den granskade perioden. Det är dock värt att notera att inget beslut gäller ensamkommande barn. Den i många fall mycket schablonartade bedömningen av barnets bästa som har gjorts i de granskade besluten är anmärkningsvärd. Likaså att det inte har skett en självständig bedömning av barns egna asylskäl i något av de granskade ärendena. Här kan konstateras att bedömningarna såsom de kommit till uttryck inte framstår som förenliga med internationella rättsakter inom barnrättsområdet.

Asylrättscentrums rekommendationer

Utifrån granskningen lämnas följande rekommendationer för att öka rätts-säkerheten vid handläggning av asylansökningar från säkra ursprungsländer

- Se över riktlinjerna för när offentligt biträde förordnas och hur dessa efterföljs i praktiken. Under alla förhållanden bör offentligt biträde förordnas i samtliga fall där den asylsökande får anses ha särskilda svårigheter att ta till vara sin rätt; alltså i enlighet med Migrationsverkets gällande riktlinjer. Asylrättscentrum anser dock, i likhet med UNHCR, att det finns starka rättssäkerhetsskäl för att utöka rätten till offentligt biträde ytterligare.
- Säkerställ att de asylsökande ges en reell möjlighet att motbevisa presumtionen om att landet är säkert för dem.
- Säkerställ att tidigare praxis gällande uppenbarhetsrekvisitet efterlevs i praktiken. Granskningen av beslut ger skäl att ifrågasätta om så är fallet.
- Utforma tydligare riktlinjer för när personer i behov av särskilda förfarandegarantier inte kan anses få sina behov tillgodosedda i en påskyndad process.
- Säkerställ att en tillräcklig bedömning av barnets bästa och barnets egna asylskäl görs varje enskilt fall.



Asylrättscentrum har sedan 1991 arbetat för en rättssäker asylprocess, vi genomför analyser, fungerar som remissinstans och har utbyte med europeiska systemorganisationer. Vi samlar kunskap om svensk asylrätt, asylprocessen och förenar aktörer som är verksamma inom området.

Vi ger gratis juridisk rådgivning till asylsökande, ombud, gode män, kontaktpersoner och andra berörda via telefon och mejl. Vi åtar oss uppdrag som offentligt biträde och driver även som ombud rättsprocesser både nationellt och internationellt.

Vi erbjuder även utbildningar, på olika kunskapsnivåer, inom det migrationsrättsliga området, både nationellt och internationellt.

Sedan oktober 2016 driver vi Barnens Asylrättscentrum som arbetar för att tillvarata barns rättigheter i asylprocessen samt säkerställa att barn och ungdomar ges tillräcklig juridisk rådgivning och information.



Gustavslundsvägen 141,
Bromma
Hemsida: sweref.org
Mail: info@sweref.org



Swish 123 900 57 94
Bankgiro 900-5794
Plusgiro 900579-4