

Motion till riksdagen 2020/21:3838

av **Jonas Andersson i Skellefteå och Jennie Åfeldt (båda SD)**

med anledning av prop. 2020/21:71 Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716), med den ändringen att 1 kap. 6 a § ska ha den lydelse som framgår av motionens författningsförslag.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om särskilda kontrollåtgärder för utlänningar vars asylansökan bedömts vara uppenbart ogrundad och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om förkortad besvärstid vid uppenbart ogrundade asylansökningar och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om stöd till migrationsdomstolarna för att snabbt kunna handlägga ärenden om uppenbart ogrundade asylansökningar och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att bestämmelserna om säkert ursprungsland bör kunna appliceras på delar av ett land eller vissa grupper och tillkännager detta för regeringen.

Bakgrund

Regeringen föreslår att en särskild förteckning ska skapas över säkra ursprungsländer. Asylsökande som kommer från sådana länder ska anses ha en uppenbart ogrundad ansökan och ska avvisas med omedelbar verkställighet, såvida sökanden inte framlagt allvarliga skäl.

Reglerna följer av bestämmelser i EU:s asylprocedurdirektiv (2013/32/EU) som tidigare inte införts fullt ut i Sverige. Detta föranledde att EU-domstolen 2018 uttalade att Sverige saknade rätt att avvisa en sökande med omedelbar verkställighet för att ansökan ansetts vara uppenbart ogrundad utifrån att sökanden varit från ett säkert

ursprungsland (mål C-404/17). Anledningen var att Sverige inte infört direktivets regler om en förteckning över säkra ursprungsländer. Regeringens förslag är tänkt att åtgärda denna brist.

Regeringens ansvar för en förteckning över säkra ursprungsländer

Regeringen föreslår att Migrationsverket ska ansvara för att ta fram en förteckning över säkra ursprungsländer. Förvisso innebär den föreslagna lagtexten att regeringen har ett val: ”regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer”. Detta är dock en fast formulering som används i otaliga lagtexter. Av skälen för regeringens förslag framgår klart och tydligt att det är Migrationsverket som ska ta fram förteckningen, och ingen annan.

Fler remissinstanser ifrågasätter huruvida Migrationsverket är bäst lämpat att framtaga en sådan förteckning. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet menar att det är mindre lämpligt och att Migrationsverket härigenom skulle få dubbla roller. Regeringen motsätter sig denna kritik, dels eftersom förteckningen skulle avgöras på central nivå och inte på handläggarnivå, dels för att vart ärende ska avgöras genom en individuell prövning, som i sin tur kan överklagas i flera led. Man tillägger samtidigt att regeringsformen föreskriver att utrikesministern, och därmed regeringen, ska underlättas när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

Sverigedemokraterna delar i viss mån remissinstansernas kritik, om än av något annorlunda skäl. Migrationspolitiken är av utomordentligt stor vikt i dagens Sverige, som en direkt följd av decennier av ansvarslös politik. Det är därmed mer angeläget än någonsin att regeringen tar aktivt och tydligt politiskt ansvar för vem som får komma till Sverige, och varför. Häri ingår också valet av vilka länder som ska upptas på en nationell förteckning över säkra ursprungsländer. Såsom regeringen själv nämner ska ju denna framtas på central nivå på Migrationsverket, och regeringen underrättas om frågan. Att det råder en variation bland EU:s medlemsstater rörande vilka länder som betraktas som säkra tyder också på att det finns ett visst utrymme för politiska avvägningar. Det förefaller då onödigt att riskera en politisering av Migrationsverket, eller tvivel om Migrationsverkets roll som motpart i migrationsärenden. Vid en sammantagen bedömning framstår det som rimligare att regeringen själv fattar beslut om förteckningen.

I sin kritik av regeringens förslag noterade Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet också att det i flera andra europeiska länder snarare är en minister eller regeringen som hanterar förteckningen. Av promemorian framgår att så är fallet i bl.a. Belgien, Nederländerna och Irland, men i viss mån även Tyskland och Storbritannien. Fakultetsnämnden menar dock att denna lösning vore problematisk i svensk kontext, med tanke på principen om myndigheters och domstolars självständighet. Det är heller inte lämpligt med tanke på risken för politisering av en sådan förteckning.

Att regeringen fattar beslut om att uppta ett land på listan över säkra ursprungsländer har dock ingenting att göra med vare sig myndigheters eller domstolars självständighet. Skyddet mot ministerstyre, och för den offentliga förvaltningens grundläggande principer, finns kvar även om regeringen fattar allmänna beslut inom ramen för svensk lag,

såsom upptagandet av ett land på en förteckning över säkra ursprungsländer. Nämnden verkar därmed inte ha fog för sin kritik.

När det gäller politiseringen definierar asylprocedurdirektivet tydligt kriterierna för att ett land ska anses vara ett säkert ursprungsland. Ingen svensk regering kan därför välja att uppta vilket land som helst på förteckningen, utan det måste ske i enlighet med vad som framgår i direktivet och dess bilagor, något också regeringen påpekar. Risken för politisering är därmed mycket begränsad. I den mån risken ändå finns torde det tvärtom vara av godo, såsom tidigare nämnts. Ett ökat politiskt ansvarsutkrävande är mycket efterlängtat i migrationspolitiken, och fördelarna torde trots nämndens kritik överväga riskerna.

Det politiska ansvarsutkrävandet kan också få andra fördelar. Såsom Förvaltningsrätten i Luleå anfört finns det inga kontrollmekanismer kopplade till stadgandet i regeringens förslag, att ”förteckningen ska utformas så att effektivitet, ändamålsenlighet och rättssäkerhet uppnås vid tillämpningen”. Genom att det är regeringen som fattar beslutet finns däremot möjlighet till både en parlamentarisk granskning, från riksdagens sida, och en kontrollmekanism i form av bl.a. Justitieombudsmannen.

Det bör också noteras att regeringsansvar för förteckningen fungerat väl i de EU-länder som använder sig av denna metod, t.ex. Belgien, Nederländerna och Tyskland. I det senare fallet ska regeringen vartannat år överlämna en rapport till förbundsdagen med motivering om länderna på förteckningen fortfarande uppfyller kriterierna för att vara säkra ursprungsländer. Regeringen kan dock, utan godkännande av förbundsdagen, fatta beslut om att ett visst land på förteckningen inte längre uppfyller kriterierna.

Mot bakgrund av allt det ovannämnda föreslår Sverigedemokraterna således att regeringens förslag ändras så att lydelsen blir att regeringen får meddela föreskrifter om en förteckning över säkra länder. Det exakta lagförslaget återfinns i slutet av denna motion.

Definitionen av säkert ursprungsland

I den ursprungliga promemorian föreslog utredaren att säkra ursprungsländer skulle definieras som att det ”generellt inte förekommer” vissa typer av behandling eller fenomen i landet. Regeringen har dock i propositionen valt att i stället använda definitionen ”allmänt och genomgående”. Detta måste, såsom Migrationsöverdomstolen skriver i sitt remissvar, betraktas som en skärpning av kraven och skulle därmed innebära att länder som annars skulle betraktas som säkra ursprungsländer inte kan göra det.

Sveriges möjlighet att avgöra dessa frågor är redan allvarligt kringskuren av EU-rätten, och det är viktigt att de möjligheter Sverige har att föra en självständig migrationspolitik också tillvaratas. Utredarens definition av ett säkert ursprungsland bör därför inte förkastas, såsom regeringen föreslår, utan bör behållas, så att förslaget i detta avseende har kvar den lydelse som var i promemorian.

Det exakta lagförslaget återfinns i slutet av denna motion.

Särskilda kontrollåtgärder för uppenbart ogrundade ansökningar

När asylansökan avslagits med omedelbar verkställighet eftersom den bedömts vara uppenbart ogrundad påbörjas ett återvändandearbete. I enlighet med praxis från EU-domstolen (C-181/16) kan en utlänning i detta skede inte tas i förvar i avlägsnandesyfte, och avlägsnandebeslutet är inte heller verkställbart förrän överklagandefristen löpt ut, alternativt, om ett ärende överklagas, när domstolen har beslutat att inte inhibera ärendet. Detta får dock i Sverigedemokraternas mening inte betyda att utlänningen fullt ut ska betraktas som en asylsökande bland andra. Som Migrationsverket skriver i sitt remissvar kan en begränsad möjlighet att ta utlänningen i förvar i detta skede motverka ett effektivt återvändandearbete.

Regeringen bör därför skyndsamt utreda vilka vidare åtgärder som kan vidtas för att förbättra och skynda på återvändandearbetet, främst genom ökade kontrollåtgärder gentemot utlänningen. Det bör företrädesvis röra sig om utökade möjligheter till sannolikhetsförvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen (2005:716). Om förvar inte kan anses förenligt med EU-rätten måste andra former av kontroll- och övervakningsåtgärder anställas, såsom uppsikt enligt 6 § samma lag, eller olika begränsningar för rörelsefriheten under hela eller delar av dygnet, eller i förekommande fall elektronisk fotboja.

Förkortad besvärstid vid uppenbart ogrundade ansökningar

Utöver utökade kontrollåtgärder bör även frågan om överklagandefristen beröras. Denna besvärstid på tre veckor kan, enligt bl.a. Migrationsverket, riskera att motverka ett effektivt återvändandearbete, eftersom ett avlägsnandebeslut enligt vad som tidigare anförts inte kan verkställas förrän besvärstiden tagit slut. Den ursprungliga departementspromemorian nämnde i förbifarten att ”ett alternativ för att påskynda processen skulle kunna vara att införa en kortare överklagandefrist för beslut om omedelbar verkställighet”. Regeringen konstaterar dock i sitt förslag att det saknas beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende göra en sådan översyn. Sverigedemokraterna beklagar detta.

Bestämmelsen om tre veckors besvärstid finns i 44 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Tre veckor har varit den generella och normala besvärstiden sedan 1954, då lagen om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut (1954 års besvärstidslag) kom till. Den motsvaras av en liknande frist i tvistemål och brottmål. Innan denna lag kom till gällde i stället över tjugo olika besvärstider, från åtta dagar till tre år.

Frågan om besvärstidens längd har över huvud taget inte övervägts vid tidigare revisioner kring förvaltningsrätten (såsom prop. 2016/17:180, prop. 1985/86:80 eller prop. 1971:30). Inte heller när asylprocedurdirektivet implementerades i svensk rätt diskuterades frågan om besvärstiden vid utvisning med omedelbar verkställighet (2009/10:31). Det är tydligt att det finns en brist i lagstiftningen i detta avseende.

Mot bakgrund av den skyndsamhet som bör känneteckna handläggningen av ärenden med omedelbar verkställighet, bör, precis som departementspromemorian

indikerat, en kortare besvärstid införs. Frågan bör naturligtvis övervägas noggrant, i synnerhet i förhållande till bestämmelserna i asylprocedurdirektivet. Där framgår i artikel 46 bl.a. att medlemsstaterna ska fastställa skäligena tidsfrister och andra nödvändiga bestämmelser så att sökanden kan utöva sin rätt till effektiva rättsmedel.

I sammanhanget kan nämnas att Norge har en ordning med s.k.

48-timmarsförfarande för hantering av vissa asylärenden. Förfarandet motsvarar i stort sett det för omedelbar verkställighet vid uppenbart ogrundad asylansökan. För dessa ärenden gäller i Norge sedan 2016 ett särskilt undantag från den generella regeln i norsk förvaltning om tre veckors besvärstid. Av propositionen (prop. 90 L [2015–2016]) framgår att om asylansökan är uppenbart ogrundad ”er fristen for å klage én uke fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende part”.

På likartat sätt förhåller det sig i Danmark, som till skillnad från Norge också är en EU-stat, fastän asylprocedurdirektivet inte är bindande för Danmark. Där kan Udlændingestyrelsen anse en ansökan vara *åbenbart grundløs*, varpå beslutet i frågan inte kan överklagas utan vinner laga kraft omedelbart.

Mot bakgrund av dessa närliggande exempel är det tydligt att en kortare besvärstid inte står i strid med de grundläggande internationella förpliktelser som omfattar såväl Sverige som våra grannländer. Utifrån den breda formulering som återfinns i asylprocedurdirektivet föreslår Sverigedemokraterna att besvärstiden bestäms till högst en vecka i ärenden som bedöms uppenbart ogrundade. Regeringen bör skyndsamt utreda denna fråga och särskilt undersöka möjligheten att införa en besvärstid som är kortare än en vecka.

Migrationsdomstolarna och uppenbart ogrundade ansökningar

Regeringens förslag skulle oavsett eventuella förändringar i kontrollåtgärder eller besvärstid innebära att Migrationsverket kan avgöra många asylärenden snabbare än förr. Detta skulle få en stor effekt på ärendeströmmarna. År 2019 rörde t.ex. mer än hälften av alla avgjorda asylärenden nationaliteter där avslagsgraden översteg 80 procent. För exempelvis georgier var avslagsgraden över 99,9 procent. I detta sammanhang är det dock viktigt att beakta även frågan om överklagan av avslags- och avlägsnandebeslutet och den vidare rättsprocessen.

Som regeringen själv nämner blir ett avlägsnandebeslut verkställbart endast när överklagandefristen har löpt ut, alternativt, om ett ärende överklagas, när domstolen har beslutat att inte inhibera ärendet. Som Migrationsverket anför i sitt remissvar är det därför viktigt att domstolen efter överklagan skyndsamt prövar frågan om inhibition av avlägsnandebeslutet. Om så inte sker kan en utvisning inte verkställas, trots regeringens förslag. Regeringen bör därför tillse att migrationsdomstolarna har de praktiska och faktiska förutsättningarna att snabbt och smidigt avgöra dessa ärenden, exempelvis med en expansion av redan existerande jourverksamhet vid domstolarna.

Delar av länder och grupper bör anses säkra

Regeringen föreslår att begreppet säkert ursprungsland inte ska kunna appliceras på delar av ett land, vare sig huvuddelen eller en mindre del. På samma sätt ska inte begreppet kunna användas endast om en viss grupp, eller alla utom en viss grupp. Som Migrationsverket skriver i sitt remissvar innebär detta att begreppets användbarhet minskar och att rättsläget inte kan återgå till hur det var före EU-domstolens dom från 2018.

Storbritannien och Norge använder båda förfaranden som motsvarar utvisning med omedelbar verkställighet för uppenbart ogrundade ansökningar. Båda länderna kan dock bedöma att vissa delar av ett land ska betraktas som säkra, eller att alla personer utom vissa grupper ska anses ha en uppenbart ogrundad ansökan. Till exempel betraktar Storbritannien flera länder i Afrika som säkra ursprungsländer utom för kvinnor, medan Norge betraktar Tanzania som ett säkert land utom för minderåriga flickor eller personer som lider av albinism.

Varken Storbritannien eller Norge omfattas av asylprocedurdirektivet, varför de har en annan möjlighet att fastställa nationella regler än Sverige. Det måste dock framstå som orimligt att demokratiska rättsstater med en lång historia av arbete för mänskliga rättigheter kan betrakta delar av ett land som säkert, eller endast applicera reglerna på vissa särskilt utsatta grupper, medan Sverige inte alls kan det. Det kan rimligtvis inte finnas några folkrättsliga skäl därtill. Sverige ska naturligtvis uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten så länge vi är med i EU, men detta måste också ske på ett sätt som är rimligt. Att helt avhända sig rätten att applicera reglerna om säkert ursprungsland på delar av ett land, eller vissa grupper, utan att möjligheten därtill över huvud taget utretts, förefaller skadligt för Sverige.

Regeringen bör därför snarast utreda frågan om ny tolkning av asylprocedurdirektivet och huruvida reglerna kring säkert ursprungsland kan appliceras på delar av ett land, eller på vissa grupper, i vissa fall.

Ny lydelse av 1 kap. 6 a § utlänningslagen

Regeringens förslag

Säkert ursprungsland

6 a §

Med säkert ursprungsland avses i denna lag 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 av om ett land ska anses vara ett säkert ursprungsland ska den rättsliga situationen och de politiska förhållandena i landet beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en förteckning över länder som uppfyller definitionen i första stycket.

Jonas Andersson i Skellefteå (SD)

Motionärernas förslag

1 kap.

Säkert ursprungsland

6 a §

Med säkert ursprungsland avses i denna lag ett land där det *generellt* 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 av om ett land ska anses vara ett säkert ursprungsland ska den rättsliga situationen och de politiska förhållandena i landet beaktas.

Regeringen får meddela föreskrifter om en förteckning över länder som uppfyller definitionen i första stycket.

Jennie Åfeldt (SD)