

Stockholm den 29 november 2016

R-2016/1880

Till Justitiedepartementet

Ju2016/06555/L7

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 september 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Ytterligare anpassning av svensk rätt till Dublinförordningen (Ds 2016:34).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har, med undantag för nedan angivna synpunkter, i huvudsak ingen erinran mot de föreslagna lagändringarna.

Advokatsamfundet anser att lagförslaget bör kompletteras med en möjlighet för den sökande att, för det fall nya tidigare icke kända omständigheter framkommer, framställa yrkanden om inhibition med i förslaget angivna rättsliga följder även efter det att överklagandefristen löpt ut och/eller inhibitionsfrågan redan har prövats en gång. Förslaget bör även kompletteras med ett tydliggörande att den sökande ska ges ökade möjligheter att få ett offentligt biträde förordnat i samband med förfaranden enligt Dublinförordningen.

Advokatsamfundet anser att det senare lämpligen kan ske genom ett klagande att Artikel 27.6 andra stycket inte ska inskränka rätten till offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen.

Synpunkter

Dublinförordningen är en central rättsakt inom den Europeiska unionens befintliga regelverk för fördelning av ansvaret för flyktningmottagandet inom unionen. För många asylsökande fattas livsavgörande beslut inom ramen för den handläggning som sker enligt

förordningen. Detta eftersom flyktingmottagandet och den nationella prövningen av skyddsbehov och den sammanhängande rätten till uppehållstillstånd uppvisar betydande olikheter mellan de olika medlemsländerna. Ett effektivt system för att få till stånd en reell överprövning av beslut enligt Dublinförordningen är således en mycket viktig del i ett rättssäkert asylsystem.

Mot denna bakgrund är det naturligt att ett överklagande av ett beslut om överförande enligt förordningen ska förenas med möjligheter att avbryta eller hindra åtgärder för en verkställighet. För närvarande finns det enbart generella möjligheter att begära inhibition enligt utlänningslagen och förvaltningsprocesslagen, men en sådan begäran hindrar inte i sig en verkställighet. Advokatsamfundet har i och för sig ingen erinran mot att frågan om att avbryta verkställigheten väcks genom att ett särskilt yrkande om inhibition framställs i enlighet med förslaget. Den föreslagna ordningen är – förutom att den följer Dublinförordningens krav – av uppenbara skäl tydligare och mer transparent än den nuvarande ordningen. Advokatsamfundet har emellertid följande invändningar och synpunkter mot förslaget.

Inledningsvis är det enligt Advokatsamfundets mening svårt att förstå varför en begäran om inhibition ska vara framställd inom överklagandefristen för att få rättsverkan att avbryta verkställigheten, samt varför en begäran om inhibition med nu nämnda rättsverkan enbart ska kunna göras en gång.

Advokatsamfundet ser här en konflikt mellan rena effektivitetsöverväganden och ambitionen att överförandebeslutet ska vara materiellt riktigt. Att tillåta den sökande att efter överklagandefristens utgång, under handläggningen i domstolen, framställa ett inhibitionsyrkande med de rättsliga följder som framgår av förslaget för det fall nya omständigheter har framkommit, kan enligt Advokatsamfundets mening inte anses strida mot effektivitetskravet. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv framstår det snarare som nödvändigt att den enskilde, under dessa förutsättningar, även senare under processen har en möjlighet att framställa ett inhibitionsyrkande för att avbryta verkställigheten. På samma sätt förhåller det sig om nya omständigheter framkommer efter det att frågan om inhibition har prövats en första gång. De begränsningar som i detta avseende finns i förslaget, ska således enligt Advokatsamfundets mening inte föranleda lagstiftning.

Vidare vill Advokatsamfundet framhålla att de krav som enligt 2013 års Dublinförordning ställs på ett effektivt rättsmedel inte kan anses vara uppfyllda *enbart* genom formella möjligheter att överklaga ett beslut och en därmed sammanhängande formell möjlighet att begära att verkställigheten skjuts upp. Ett effektivt rättsmedel måste även – för att kunna fullgöra sin funktion – innebära att beslut fattas med ett korrekt och juridiskt godtagbart materiellt innehåll. I detta avseende finns det skäl att poängtera att en person som söker asyl i Sverige får förutsättas vara hemmahörande i ett land utanför EU med en rättstradition helt olik den i Sverige och andra europeiska länder. Den sökande, som normalt även saknar kunskaper i det svenska språket, har utan ett offentligt biträde begränsade möjligheter att tillvarata de rättigheter som ges att överklaga och framställa särskilda yrkanden om inhibition. Ett effektivt rättsmedel förutsätter således enligt

Advokatsamfundets uppfattning att den enskilde har tillgång till ett offentligt biträde som kan tillvarata dennes rättigheter.

I samband med införandet av 2013 års Dublinförordning gavs den enskilde ökade möjligheter att erhålla rättsligt biträde vid handläggningen enligt förordningen för att på detta sätt säkerställa att personen får tillgång till ett effektivt rättsmedel (se Artikel 27). Migrationsöverdomstolen har i och för sig konstaterat att 18 kap. 1 § utlänningslagen är tillämplig på förfaranden enligt Dublinförordningen (MIG 2014:29), men samtidigt – med hänvisning till de möjligheter en medlemsstat enligt Artikel 27.6 andra stycket har att begränsa rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd – slagit fast att behov av rättsligt biträde normalt saknas när utlänningsen kan antas sakna rimliga utsikter till framgång med sitt överklagande. Hur en sådan bedömning ska kunna göras ger domstolen inga generella anvisningar om.

Advokatsamfundet anser att möjligheten att förordna ett offentligt biträde har använts på ett mycket återhållsamt sätt, vilket medför svårigheter för den sökande att materiellt få till stånd en effektiv överklagandeprocess. Om ett särskilt krav på att ett yrkande om inhibition ska framställas inom överklagandefristen införs, och att denna möjlighet enbart kan nyttjas vid ett tillfälle, ökar svårigheterna för den sökande att tillvarata sin rätt på egen hand.

Det finns även anledning att framhålla att Migrationsöverdomstolens praxis avseende det materiella innehållet i och tillämpningen av Dublinförordningen är ytterst begränsad. Av de tio mål som prövats i sak av Migrationsöverdomstolen sedan ikraftträdandet av 2013 års Dublinförordning, behandlar inte något mål tillämpningen av det materiella innehållet i Dublinförordningen. Prövningen har i stället gällt framför allt frågeställningar kring den formella tillämpningen av förordningen.

Med den stora tillströmningen av asylsökande som förekommit under den tid som 2013 års Dublinförordning varit i kraft, är det förvånande att det saknas aktuella vägledande avgöranden rörande det materiella innehållet i Dublinförordningen. Som exempel på den problematik som ofta förekommer i Dublinärenden, kan nämnas att många familjer och släktingar, som har flytt tillsammans, har splittrats under flykten och ibland har någon eller några av en ren händelse registrerats i annat EU-land, medan övriga tagit sig vidare till Sverige, varefter släkten återsamlats i Sverige och sökt asyl här. För någon i gruppen kan då tillämpning av såväl Artikel 16 som 17 Dublinförordningen aktualiseras. Advokatsamfundet menar att det i sådana fall inte går att hävda att utlänningsen saknar rimliga förutsättningar till framgång med ett överklagande även om sökanden inte är underårig.

Advokatsamfundet är således av uppfattningen att det sker en alltför restriktiv bedömning av den sökandes behov av offentligt biträde i samband med handläggningen av Dublinärenden. Vidare skulle rättsutvecklingen främjas av att den enskilde har hjälp av ett offentligt biträde i dessa ärenden, för att på ett mer effektivt sätt belysa de juridiska sakfrågor som aktualiseras. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om de sökande i dagsläget verkligen har tillgång till ett effektivt rättsmedel på sätt som avses i förordningen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg