

Ett effektivt myndighetsskydd

RS/068/2021



Fastställelsebeslut: RA7112/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-04-29			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-05-01			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga ställningstaganden

Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas och är styrande för myndighetens medarbetare. De beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga ställningstaganden förs in i en särskild dokumentserie, RS-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av ett rättsligt ställningstagande förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehåll

1

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
Ett effektivt myndighetsskydd	3
1. Bakgrund och syfte	3
2. Vad är ett effektivt myndighetsskydd?	3
3. När blir det aktuellt att överväga om det finns ett effektivt myndighetsskydd?	4
3.1 Situationer då avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen aktualiseras	4
3.2 Effektivt skydd i EU:s medlemsstater	5
3.3 Övriga stater	5
3.3.1 Stater med väletablerade och välfungerande civila och rättsliga institutioner	5
3.3.2 Övriga stater med fungerande civila och rättsliga institutioner	6
3.3.3 Stater med brister i civila och rättsliga institutioner	6
3.3.4 Failed states och stater med pågående allvarlig konflikt	7
3.4 Internflykt	7
4. Utredningsskyldigheten och bevisbördan	7
4.1 Allmänt	7
4.2 Utredning av myndighetsskyddet kopplat till det individuella ärendet	8
4.3 Utsatta grupper	8
4.4 Barn	9
Bilaga till RS/068/2021	10
Viss internationell praxis	10

Ett effektivt myndighetsskydd

1. Bakgrund och syfte

När en person ansöker om internationellt skydd och gör sannolikt att det finns risk att utsättas för skyddsgrundande behandling från enskilda, ska det bedömas om det finns ett effektivt myndighetsskydd för den aktuella personen i hemlandet

Den svenska regleringen av myndighetsskydd återfinns i 4 kap. 1-2 §§ utlänningslagen där det anges bl.a. att ett myndighetsskydd ska vara effektivt.

I detta rättsliga ställningstagande ges vägledning för bedömning av vad ett effektivt myndighetsskydd innebär.

2. Vad är ett effektivt myndighetsskydd?

När en person ansöker om asyl och gör sannolikt att det finns risk att utsättas för skyddsgrundande behandling från enskilda aktörer, ska det bedömas om det finns ett effektivt myndighetsskydd för personen i hemlandet. I artikel 7.1 skyddsgrundsdirektivet anges att skydd i huvudsak ges av staten. Staten ska både vara villig och kapabel att erbjuda skydd. Den måste vidta rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada, bl. a. genom att ombesörja att det finns ett effektivt rättssystem för avslöjande, åtal och bestraffning av handlingar som innebär förföljelse eller allvarlig skada, och sökanden har tillgång till detta skydd. Skyddet måste vara verksamt och finnas över tid. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningsen riskerar att utsättas för förföljelse eller löper en risk för skyddsgrundande behandling eller om det är enskilda aktörer som står för den förföljelsen/den skyddsgrundande behandlingen, men där myndigheterna inte kan eller vill tillhandahålla ett effektivt skydd. I skäl 35 till direktivet anges att risker som en befolkningsgrupp i ett land eller ett segment av befolkningen överlag är utsatta för utgör i normalfallet i sig inte ett personligt hot som kan betecknas som allvarlig skada.

I prop. 2009/10:31 s. 132 anges att förföljelse från enskilda föreligger om statsmakten understödjer åtgärderna eller om statsmakten på grund av bristande vilja eller förmåga inte ingriper och bereder de förföljda skydd. I prop. 2005/06:6 s. 28 f. anges att statens oförmåga kan bero på t.ex. resursbrist eller ineffektivitet vilket inte kan knytas till någon förföljelsegrund. Den utsatte är då inte en flykting i lagens mening.

De enskilda aktörerna kan vara personer eller organisationer som agerar helt utanför statens kontroll. Det kan också vara personer eller organisationer som är knutna till staten men ändå agerar i eget intresse utan sanktion från staten.

I det fall förföljelsen eller den skyddsgrundande behandlingen utgår från staten som sådan, inkluderat statliga eller regionala/lokala myndigheter, kan frågan om myndighetsskydd inte komma ifråga.

Utlänningslagens begrepp ”effektivt” infördes i 4 kap. 1 och 2 §§ år 2015 och baseras på EU:s skyddsgrundsdirektiv (2011/95/EU) och de engelska respektive franska versionernas uttryck. Migrationsöverdomstolen har i sina domar även använt andra begrepp som adekvat eller tillräckligt. De får i detta sammanhang anses ha samma betydelse.

Det finns förhållandevis begränsad vägledning i praxis och i litteratur om vad som utgör ett effektivt myndighetsskydd och på vilken nivå myndigheternas skydd ska vara för att vara effektivt.

Begreppet ”effektivt” innebär att det måste finnas en juridisk process som med nödvändiga rättssäkerhetsgarantier medger att en polisanmälan om brott kan leda fram till en fällande dom. Det får dock inte tolkas så att alla anmälningar om brott i samtliga fall – dvs. även i de fall där bevisning saknas och gärningsmännen är okända - ska leda fram till en fällande dom. Nivån på myndighetsskyddet för att det ska vara effektivt bör ses i ljuset härav.

Frågan om myndighetsskyddet i ett land är effektivt får bedömas mot bakgrund av om staten kommer att vidta rimliga åtgärder för att förhindra att en person förföljs eller lider allvarlig skada.

I **bilagan** finns vissa internationella rättsfall

3. När blir det aktuellt att överväga om det finns ett effektivt myndighetsskydd?

3.1 Situationer då avvisning med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen aktualiseras

En ansökan om asyl kan endast i tre fall anses som uppenbart ogrundad, med rättsföljd att den kan avslås och att ett avvisningsbeslut kan förenas med omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen (i den lydelse bestämmelsen kommer att ha efter den 1 maj 2021). Dessa är när den sökande

- endast åberopar skäl som saknar betydelse för bedömningen av rätten till internationellt skydd
- kommer från ett säkert ursprungsland
- har lämnat uppenbart osannolika/oriktiga uppgifter.

Dessa fall behandlas i kommande särskild rättslig styrning om omedelbar verkställighet till hemlandet inklusive säkra ursprungsländer. När den sökande endast åberopar skäl som inte är asylskäl, t.ex. fattigdom, aktualiseras normalt inte frågor om det finns ett myndighetsskydd. När det gäller säkra ursprungsländer har Migrationsverket bemyndigats att fastställa en lista över dessa länder.

Här gäller en presumtion för att det finns ett effektivt myndighetsskydd i de aktuella länderna. Någon utredning om huruvida myndighetsskyddet i ett sådant land är tillräckligt behöver därför inte göras. I det fall sökanden lämnar osanna eller oriktiga uppgifter i alla väsentliga delar kan det i undantagsfall bli nödvändigt att överväga huruvida myndighetsskyddet i den sökandes hemland är effektivt eller ej.

3.2 Effektivt skydd i EU:s medlemsstater

EU-staterna presumeras skydda de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna i enlighet med regleringen i Europakonventionen. Om en EU-medborgare ansöker om asyl i en annan EU-stat ska ansökan redan initialt behandlas med utgångspunkt att den är uppenbart ogrundad och kan då avslås, såvida inte EU:s råd har slagit fast att medlemsstaten allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i EU-stadgan.¹ Här blir det normalt heller inte aktuellt att överväga om det finns ett myndighetsskydd. I övrigt hänvisas till den rättsliga styrningen om omedelbar verkställighet till hemlandet inklusive säkra ursprungsländer.

3.3 Övriga stater

I övriga fall av prövning av asylskäl mot hemlandet blir det ofta aktuellt att pröva huruvida det finns ett effektivt myndighetsskydd. Det kan röra sig om länder som inte finns upptagna på den lista över säkra ursprungsländer som Migrationsverket har bemyndigats att ta fram, t.ex. för att det endast förekommer ett litet antal sökande från det landet, men där man i prövningen finner att det aktuella landet har ett effektivt myndighetsskydd. Det kan också röra sig om länder med stora brister i sina institutioner.

Fyra typer av stater kan urskiljas.

3.3.1 Stater med väletablerade och välfungerande civila och rättsliga institutioner

Här kan asylprocedurdirektivets definition av säkra ursprungsländer ge ledning för prövning av myndighetsskyddet i landet:

- det får allmänt och genomgående inte förekomma förföljelse, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
- landet ska ha en godtagbar lagstiftning och denna ska tillämpas
- landet ska iaktta de rättigheter och friheter som nämns i Europakonventionen, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och/eller tortyrkonventionen, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i Europakonventionen.
- landet ska tillhandahålla ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter.

¹ Se asylprotokollet i Amsterdamfördraget, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12006E/PRO/29:SV:NOT>

I stater som uppfyller dessa krav kan det i normalfallet bedömas att det existerar ett godtagbart myndighetsskydd, dvs. att myndigheterna har både vilja och förmåga att tillhandahålla ett godtagbart skydd mot övergrepp.

3.3.2 Övriga stater med fungerande civila och rättsliga institutioner

För bedömning av dessa stater är landinformation om bl. a lagstiftning, rättsväsende och myndighetsstruktur i det aktuella landet av central betydelse. Landinformationen ska vara aktuell, relevant och tillförlitlig.

I MIG 2007:16 redogjorde MiÖD för den landinformation som hade åberopats avseende polisväsendet i Kosovo och bedömde att dessa hade såväl vilja som förmåga att bereda en ashkalifamilj skydd mot sådan förföljelse och brottslighet som de tidigare hade utsatts för.

3.3.3 Stater med brister i civila och rättsliga institutioner

I en del stater med brister i civila eller rättsliga institutioner kan det finnas ett effektivt myndighetsskydd. Dock måste det uppmärksammas att det också kan finnas bristande vilja och eller förmåga att utreda brott mot eller tillhandahålla skydd för vissa grupper. Även här är landinformationen av central betydelse.

I begreppet **vilja** ligger:

- Finns det generella fördomar eller motvilja mot att t ex utreda brott mot vissa grupper i samhället?
- Är korruptionen utbredd så att den allvarligt påverkar rättsprocessen?
- Finns det vilja att vidta åtgärder mot korrupta tjänstemän?

I begreppet **förmåga** ligger:

- finns det ett rättssystem (lagstiftning, rättsvårdande myndigheter)?
- fungerar detta?
- har de rättsvårdande myndigheterna tillräckliga resurser för att hantera normal ärendeströmning?
- finns godtagbart lagstiftning för att bestraffa brottslingar?
- finns det en klagomålshantering som är tillgänglig för allmänheten vid bristande handläggning från myndighetspersoner inom rättsväsendet?
- finns det disciplinära åtgärder mot felande tjänstemän?
- används dessa?

I MIG 2011:6 fann MIÖD att det finns möjligheter att få skydd av myndigheterna i KRG i Irak för de som hotas av hedersrelaterat våld. Situationen ansågs dock som skör och man kunde inte generellt anse att skyddet låg på en sådan nivå att man regelmässigt kunde utgå från att det fanns ett effektivt skydd.

3.3.4 Failed states och stater med pågående allvarlig konflikt

Den fjärde och sista kategorin av stater är stater i sönderfall eller s.k. "failed states". Ofta råder i hela landet eller i största delen av landet en väpnad konflikt (med högre eller lägre intensitet). Situationen är i princip så kaotisk att i stort sett ingen kan få skydd. Här är utgångspunkten att det inte finns myndighetsskydd att tillgå, jfr MIG 2011:8.

3.4 Internflykt

Vid bedömningen av om det finns myndighetsskydd ska också beaktas sökandens möjlighet att erhålla myndighetsskydd på en annan ort i landet. Detta är en integrerad del av bedömningen av om det finns ett skyddsbehov.² I det fall hoten från de enskilda aktörerna på hemorten bedöms sträcka sig till andra orter utanför hemorten, måste det finnas myndighetsskydd på dessa orter för att ett internflyktsalternativ ska anses relevant. Vidare ska ett internflyktsalternativ även vara rimligt och möjligt (se MIG 2008:20 och MIG 2009:4). Det ska också beaktas om det finns en säker resväg till internflyktsorten.³ Migrationsverket har bevisbördan för att det finns ett internt flyktalternativ.

4. Utredningsskyldigheten och bevisbördan

4.1 Allmänt

Bevisbördan för att det inte finns ett myndighetsskydd eller att detta skydd inte fungerar i det enskilda ärendet ligger initialt på sökanden.

Migrationsverket har dock i asylärenden ett mer omfattande utredningsansvar än i andra ansökningsärenden och Migrationsverket har också en allmän serviceskyldighet som innebär att verket ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan tillvarata sina intressen (se 6 § förvaltningslagen (2017:900)). Det innebär att det ankommer på Migrationsverket att närmare utreda att det finns ett myndighetsskydd i det fall sökanden gör gällande att sådant inte finns. Varje påstående från den sökande att han eller hon riskerar att utsättas för skyddsgrundande behandling är dock inte tillräckligt för att göra sannolikt att det inte finns ett myndighetsskydd. De individuella skäl som åberopas måste vara av en viss tyngd och vara kopplade till risk för förföljelse eller skyddsgrundande behandling. Om verket finner att det finns ett godtagbart myndighetsskydd i sökandens hemland så kan en person som inte utnyttjat hemlandets skydd och inte kan ge en bra förklaring till detta agerande få svårt att nå upp till kravet på behov av skydd.

Det krävs inte att den sökande ska ha uttömt möjligheter till skydd i hemlandet innan han eller hon lämnar landet för att söka asyl. Om den sökande kommer från en stat där det finns ett godtagbart myndighetsskydd, kan dock personen ha svårt att göra sannolikt att staten inte kan eller vill skydda honom eller henne, för det fall han eller hon inte ens försökt få skydd eller inte gett myndigheten möjlighet att vidta skyddande åtgärder. Detta inverkar på den framåtsyftande bedömningen.

² Se MIG 2007:33 II, MIG 2013:2 och MIG 2018:14.

³ Se MIG 2019:14.

4.2 Utredning av myndighetsskyddet kopplat till det individuella ärendet

När man bl.a. utifrån relevant landinformation fastställt om det generellt sett finns ett godtagbart myndighetsskydd ska myndighetsskyddet bedömas på det individuella planet. Den generella bedömningen av myndighetsskyddet i landet är med andra ord motbevisbar av den sökande. Denne kan göra gällande t.ex. att han eller hon inte kan få myndighetsskydd av individuella skäl, eller att skyddet är begränsat av skäl som kan hänföras till någon av flyktinggrunderna.

I det fall den enskilde gör gällande att han/hon inte kan få skydd bör utredningen syfta till att få fram vad detta beror på.

Vid grövre brottslighet bör man kunna kräva mer insatser från myndigheternas sida än vid mer ringa brottslighet. Beror polisens agerande på att man avskriver ett brott på den grunden att man inte kan motse en fällande dom kan detta vara ett objektivet skäl. Bevissvårigheter eller objektivet sett rimliga prioriteringar i den aktuella situationen eller brist på resurser kan vara andra acceptabla anledningar till påstådd brist på agerande från polisens sida.

Om polisens agerande objektivet framstår som rimligt och det inte finns anledning att tro att polisens agerande skulle styras av icke objektiva polisiära överväganden kan det vara svårt att hävda att myndighetsskydd inte finns.

Relevanta frågeställningar inför en utredning är:

- Om den sökanden tillhör en viss samhällsgrupp som har svårt att få tillgång till rättssystemet.
- Om det skett övergrepp av samma aktör mot andra i sökandens situation och hur myndigheterna i dessa fall agerat.
- Om sökanden vänt sig till myndigheterna, vad som då åberopats och hur myndigheterna agerat.
- Om sökanden inte har vänt sig till myndigheterna – orsaken till detta.
- Om sökanden kan erhålla myndighetsskydd i en annan del av sitt hemland.

Bedömningen av om det finns ett skyddsbehov ska vara framåtsyftande. Tidigare händelser som utvisar att myndigheterna inte har vidtagit några åtgärder vid t.ex. anmälda angrepp, är av betydelse. Eftersom det ska göras en framåtsyftande bedömning krävs även att tidigare missförhållanden i hemlandet består och fortfarande är aktuella och att det finns skäl att anta att myndigheternas passivitet kommer att upprepas (jfr MIG 2007:16).

4.3 Utsatta grupper

Även om det oftast finns ett myndighetsskydd i ett land kan det vara så att det inte finns för vissa grupper i landet. Situationen kan vara så att staten inte vidtar rimliga åtgärder i förhållande till personer tillhörande dessa grupper, t.ex. på grund av samhällsstrukturen och rådande värderingar i samhället. De kan då inte sägas ha tillgång till det myndighetsskydd som vanligtvis finns.

I prop. 2005/06:6 s. 28 f. sägs följande avseende flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning.

En person, som riskerar att bli utsatt av enskilda för förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, vägras ... i vissa fall skydd i hemlandet som en uppenbar följd av rådande politiska, sociala, religiösa eller kulturella strukturer, vilka i detta sammanhang får sägas innefatta det som benämns könsmaktssstruktur. I sådana fall kan personen vara att betrakta som flykting. /.../ Om landets myndigheter genom att inte heller vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma efterlevnad, i realiteten accepterar övergreppet har kvinnan ingen faktisk möjlighet att erhålla statens skydd mot förföljelsen. Likaså är mannens rätt att utöva makt över kvinnan i vissa kulturer en så obestridd och grundläggande del av samhällsstrukturen att det är omöjligt för kvinnan att få statens skydd mot våld och frihetsinskränkningar eller hedersrelaterade repressalier från män i hennes anhörigkrets.⁴

I det fall landinformationen utvisar att myndigheterna inte är villiga att ge skydd till vissa grupper, t ex kvinnor som riskerar hedersförtryck eller homosexuella, blir den enskildes bevisbörda lägre på så sätt att det inte alltid bör krävas att den sökande söker skydd hos myndigheterna. Det räcker dock inte med landinformation om att myndighetsskyddet generellt är svagt utvecklat eller påståenden från sökanden att myndigheterna i allmänhet är nonchalanta och passiva. Sökanden bör i vart fall tillfrågas om han/hon har vänt sig till myndigheterna, och i så fall om orsaken till att han eller hon inte har gjort det.

4.4 Barn

Myndighetsskyddet för barn som inte kan påräkna stöd av föräldrar eller annat nätverk i hemlandet kan vara annorlunda än för en vuxen person i samma land. Möjligheterna för ett barn att kontakta och erhålla skydd av myndigheterna kan vara begränsade, jfr MIG 2011:6 och MIG 2017:6.

I ärenden som rör barn har barnet rätt att komma till tals. Barn som söker asyl tillsammans med sina föräldrar kan ha egna asylskäl som behöver utredas.⁵

⁴ Några exempel på detta är MIG 2008:39, MIG 20211:8 och MIG 2008:21.

⁵ Se rättslig styrning om att höra barn.

Bilaga till RS/068/2021

Viss internationell praxis

I en dom från brittiska House of Lords den 6 juli 2000, *Horvath v. Secretary of State for the Home Department*⁶ anges (av Lord Hope of Craighead) att det är hemstatens skyldighet att förse medborgarna med skydd (mot förföljelse). Men det kan inte förväntas ett komplett skydd mot slumpmässiga attacker. Standarden är inte att all risk kan elimineras så att den uppgår till garanti av skydd. Snarare måste nivån läggas på den skyldighet som staten har gentemot alla medborgare.

I det kanadensiska målet *Maria del Rosario Flores Carrillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FC 320, [2008] 1 F.C.R. 3, Canada: Federal Court, 26 March 2007⁷ uttalas att det oftast finns en presumption för att staten kan tillhandahålla skydd, åtminstone vad gäller stater som har etablerade fungerande civila och rättsliga institutioner jämförda med länder där statsapparaten fungerar sämre. Sökanden måste presentera tillförlitlig bevisning för att staten inte kan ge skydd. Presumptionen fråntar dock inte myndigheterna i den mottagande staten ansvaret att bedöma bevisningen (p. 14, 30).

I det australiensiska målet *Svecs v MIMA (1999) FCA 1507* sägs att frågan inte är om myndigheterna kan garantera skydd, utan om landet i fråga präglas av rättssäkerhet, om det har effektiva juridiska och rättsvårdande myndigheter, och om det finns en infrastruktur av lagar som syftar till att skydda medborgarna.⁸ I ett annat fall, *Thiyagarajah v MIMA (1997) 143 ALR 118 – 121*, sägs att skydd inte innebär att myndigheterna måste eller kan tillhandahålla absoluta garantier mot skada. I ytterligare ett fall, *Mehmood v MIMA (2000) FCA 1799* anges att absoluta garantier mot skada är omöjliga och krävs heller inte.

⁶ <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6e04.html>

⁷ <http://www.refworld.org/docid/48ecb5642.html>

⁸ <http://www.refworld.org/pdfid/42cd4b9a4.pdf>.