

Avvisning med omedelbar verkställighet till hemlandet inklusive säkra ursprungsländer

RS/071/2021



Fastställelsebeslut: RA/129/2021	Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-05-25	
Gäller för: hela myndigheten	
Gäller från och med: 2021-05-25	

Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2025-04-10	2.0	1, 2.1, 2.2 (även omrubricerat från 2.1), 2.3 (omrubricerat från 2.2), 2.4 (omrubricerat från 2.3), 2.4.2 (borttaget), 2.5 (även omrubricerat från 2.4), 2.5.1 (även omrubricerat från 2.4.1), 2.5.2 (även omrubricerat från 2.4.3), 2.6 (omrubricerat från 2.5), 2.7 (omrubricerat från 2.6), 3.1, 3.2, 4.1, 4.2, 4.3, 4.3.1, 4.4, 4.6.	RA/033/2025
ange datum	nummer	inhåll	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

Fakta om rättsliga ställningstaganden	1
Ogrundade ansökningar, inklusive säkra ursprungsländer	3
1. Bakgrund	3
2. Grunder för att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad	3
2.1 Grunder för att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad	3
2.2 Prövningsordning och en klar bedömning av ”uppenbart”	4
2.3 Åberopade skäl utgör inte skyddsskäl	5
2.4 Osanna eller oriktiga uppgifter i alla väsentliga delar	5
2.5 Otillräckliga asylskäl kopplade till myndighetsskydd i säkra ursprungsländer	6
2.5.1 Definition av och krav på ett säkert ursprungsland	7
2.5.2 Presumtionen om myndighetsskydd i säkra ursprungsländer och att bryta presumtionen	9
2.6 Otillräckliga asylskäl för sökande från andra länder än de som finns i förteckningen över säkra ursprungsländer	10
2.7 Hälsoskäl	10
3. Särskilt om EU-medborgare och viseringsfria utlänningar	11
3.1 EU-medborgare som ansöker om asyl	11
3.2 Viseringsfria utlänningar	11
4. Handläggning m.m.	12
4.1 Sökande i behov av särskilda förfarandegarantier	12
4.2 Offentligt biträde	13
4.2.1 Offentligt biträde då den sökande kommer från ett säkert ursprungsland .	13
4.3 Utredning och kommunikering av landmaterial	14
4.3.1 Utredning då ärendet handläggs som ett säkert ursprungsland	15
4.4 Återreseförbud	15
4.5 Överklagande av beslut med omedelbar verkställighet	16
4.6 Återvändande och förvar m.m.	16

Ogrundade ansökningar, inklusive säkra ursprungsländer

1. Bakgrund

Detta rättsliga ställningstagande ger vägledning för bedömning av under vilka förutsättningar en asylansökan kan ses som uppenbart ogrundad och då Migrationsverket bör besluta om omedelbar verkställighet till hemlandet. Det här ställningstagandet ger därmed vägledning för bl.a. de asylansökningar då reglerna om ett så kallat säkert ursprungsland tillämpas. Det ges även stöd för handläggning av sådana ärenden.

Huvudregeln i svensk rätt är att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats i samband med att en ansökan om asyl (dvs. skyddsstatus) har avslagits inte får verkställas innan beslutet fått laga kraft; se 12 kap. 8 a § utlänningslagen (2005:716).

I 8 kap. 19 § utlänningslagen finns undantag från denna huvudregel. Där anges att Migrationsverket får besluta om att beslut om avvisning i samband med en asylansökan får verkställas även om det inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om asylansökan bedöms som uppenbart ogrundad och det är uppenbart att uppehållstillstånd inte ska beviljas på annan grund.

2. Grunder för att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad

2.1 Grunder för att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad

Asylprocedurdirektivet

Enligt artikel 32.2 asylprocedurdirektivet¹ får en asylansökan anses vara uppenbart ogrundad i de situationer som avses i art. 31.8 i direktivet, om de definieras på detta sätt i nationell rätt.

Tre av dessa situationer har genomförts i svensk rätt.

- Art. 31.8 a) avser den situationen att den sökande endast åberopar skäl som saknar betydelse för bedömningen av rätten till internationellt skydd (flyktningstatus eller status som subsidiärt/alternativt skyddsbehövande).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning).

- Enligt art. 31.8 b) kan en ansökan anses som uppenbart ogrundad om den sökande kommer från ett säkert ursprungsland.
- Enligt art. 31.8 e) kan en ansökan anses som uppenbart ogrundad om den sökande har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla, klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet som gör att påståendet om rätt till internationellt skydd uppenbart är föga övertygande.

Rättsföljden av att en ansökan anses som uppenbart ogrundad innebär att den sökande inte har rätt att stanna kvar i medlemsstaten under den tiden ett överklagande prövas i domstol (art. 46.6 a asylprocedurdirektivet).

Utlänningslagen

Beslut om avvisning av en person kan fattas fram till tre månader efter att personen ansökt om uppehållstillstånd efter ankomsten till landet. Efter tre månader måste det fattas beslut om utvisning (se 8 kap. 6 § utlänningslagen).

I 8 kap. 19 § första stycket utlänningslagen anges att Migrationsverket får besluta om att beslut om avvisning i samband med en asylansökan får verkställas även om det inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet) om asylansökan bedöms som uppenbart ogrundad och det är uppenbart att uppehållstillstånd inte ska beviljas på annan grund. I punkterna i andra stycket anges i vilka fall detta får ske. Dessa grunder motsvarar artiklarna 31.8 a, b respektive e i asylprocedurdirektivet och beskrivs närmare nedan.

2.2 Prövningsordning och en klar bedömning av ”uppenbart”

Förutom att ett av villkoren i de tre grunderna i 8 kap. 19 § andra stycket utlänningslagen ska vara uppfyllda, krävs det därutöver en generell bedömning av rätt till uppehållstillstånd. Det ska vara uppenbart att uppehållstillstånd inte ska beviljas på någon annan grund för att beslut om avvisning med omedelbar verkställighet ska kunna fattas. Det betyder att man först måste bedöma om villkoren för någon av de tre punkterna är uppfyllda och därefter bedöma om det finns någon annan grund för att bevilja uppehållstillstånd.

En första utgångspunkt i alla asylärenden är att prövningen och bedömningen måste ske individuellt. Av förarbeten och Migrationsöverdomstolens praxis framgår att rekvisitet ”uppenbart ogrundad” förutsätter att bedömningen är helt klar och inte kräver några ytterligare överväganden. Det måste stå helt klart att personen inte riskerar förföljelse eller annan skyddsgrundande behandling efter återvändande till hemlandet. I rekvisitet ”uppenbart” ligger även 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 av om det uppenbart saknas skäl för uppehållstillstånd måste alltid grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid tveksamhet måste utlänningens intresse väga tyngre.² Detta gäller även då den sökande kommer från ett s.k. säkert ursprungsland.

² MIG 2006:7 och MIG 2014:22.

Att en asylansökan bedöms vara uppenbart ogrundad innebär också att det ska stå klart att det inte finns någon annan grund för att bevilja uppehållstillstånd, t.ex. på grund av anknytning eller hälsoskäl.

Asylansökningar från ensamkommande barn är inte generellt undantagna från att processas i ordningen för beslut med omedelbar verkställighet, inklusive säkra ursprungsländer. Det får göras en individuell bedömning utifrån bl.a. anförda skäl och barnets ålder. Vid utredningen och bedömningen i det enskilda fallet bör beaktas att det rör sig om barn. Även om det inte bedöms finnas skyddsskäl, kan barn beviljas uppehållstillstånd i större utsträckning än vuxna, vilket minskar utrymmet för att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad. För prövning av uppehållstillstånd för barn, se Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående prövning av barns bästa³.

2.3 Åberopade skäl utgör inte skyddsskäl

När en person endast åberopar uppgifter som saknar betydelse för prövningen om det föreligger någon av skyddsgrunderna enligt reglerna i 4 kap. 1–2 §§ utlänningslagen, kan en asylansökan bedömas vara uppenbart ogrundad. Detta kommer till uttryck i ordalydelsen i 8 kap. 19 § andra stycket 1 utlänningslagen och har sin motsvarighet i artikel 31.8 a asylprocedurdirektivet.

Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet i svensk rätt ansåg regeringen att svensk rätt överensstämmer med direktivet i fråga om när en asylansökan kan anses som uppenbart ogrundad. För att tydliggöra detta utformades bestämmelsen så en asylansökan kan anses uppenbart ogrundad om de uppgifter som utlännen åberopar saknar betydelse för prövningen av ansökan om skydd eller saknar tillförlitlighet.

När den sökande endast åberopar ekonomiska eller sociala skäl anses uppgifterna sakna betydelse för en ansökan om skydd. En sökande som endast åberopar sådana skäl för ansökan kan avvisas med omedelbar verkställighet oavsett vilket land den sökande kommer från, under förutsättning av att de skäl som åberopas i det individuella fallet inte utgör skyddsskäl. Det ska också vara uppenbart att det inte finns andra grunder att bevilja uppehållstillstånd.

2.4 Osanna eller oriktiga uppgifter i alla väsentliga delar

I 8 kap. 19 § andra stycket 2 utlänningslagen anges att en asylansökan kan anses som ogrundad om personens uppgifter saknar tillförlitlighet. Grunden motsvaras av artikel 31.8 e i asylprocedurdirektivet.

I asylprocedurdirektivet anges att det är fråga om ansökningar där den sökande har lämnat uppenbart inkonsekventa och motsägelsefulla uppgifter. Detsamma gäller klart falska eller uppenbart osannolika uppgifter som motsäger tillräckligt kontrollerad information om ursprungslandet på ett sätt som gör att hans eller hennes påstående om rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt

³ RS/009/2020, se <https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=47853>

skydd är föga övertygande. Det kan t.ex. röra sig om oriktiga uppgifter om identitet och hemvist eller klart motstridiga uppgifter om asylskälen.

I tidigare förarbeten till bestämmelsen i utlänningslagen uttalades att ett exempel kan vara att det står klart att utlänningens uppgifter är osanna i alla väsentliga delar.⁴

I samband med att 2005 års asylprocedurdirektiv genomfördes i svensk rätt anförde regeringen bl.a. att möjligheten att förordna att verkets beslut om avvisning får verkställas även om det inte har vunnit laga kraft, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund, bör finnas kvar.⁵

Vid genomförandet av det omarbetade asylprocedurdirektivet ansåg regeringen att svensk rätt överensstämmer med direktivet i fråga om när en asylansökan kan anses som uppenbart ogrundad. Det tydliggjordes dock att en asylansökan kan anses uppenbart ogrundad om de uppgifter som utlänningen åberopar saknar betydelse för prövningen av ansökan eller saknar tillförlitlighet. Regeringen framhöll att bedömningen av om en ansökan är uppenbart ogrundad även fortsättningsvis ska göras utifrån de förarbetsuttalanden som redogörs för ovan.⁶

Uppenbarhetsrekvisitetet förutsätter att bedömningen av otillräckliga eller osanna uppgifter är helt klar. Så snart några mer ingående överväganden behöver göras om tilltron till sådana uppgifter som kan vara asylgrundande är det inte möjligt att förordna att avvisningsbeslutet får verkställas direkt.

Normalt är det svårt att tillämpa bestämmelsen i s.k. tillförlitlighetsärenden och bedömningen måste ske med stor försiktighet.

2.5 Otillräckliga asylskäl kopplade till myndighetsskydd i säkra ursprungsländer

Enligt artikel 31.8 b) i det omarbetade asylprocedurdirektivet kan en asylansökan anses som uppenbart ogrundad om en sökande kommer från ett säkert ursprungsland enligt direktivet. I artiklarna 36 och 37 finns bestämmelser om säkra ursprungsländer. Artikel 31.8 b) är, som beskrivs nedan, nu genomförd i 8 kap. 19 § andra stycket 3 utlänningslagen.

I EU-domstolens dom den 25 juli 2018 i mål C-404/17 (A mot Migrationsverket) uttalar domstolen att det inte är möjligt för en medlemsstat och dess myndigheter att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad och då åberopa den presumtionen som finns för säkra ursprungsländer (att det finns ett tillräckligt skydd i ursprungslandet), om medlemsstaten inte har genomfört nationella bestämmelser om säkra ursprungsländer. Medlemsstaterna ska härvid utse säkra ursprungsländer i enlighet med bestämmelserna i artikel 36 och 37 i direktivet, vilket innebär att den

⁴ Prop. 1988/89:86 s. 198.

⁵ Prop. 2009/10:31 s. 179.

⁶ Prop. 2016/17:17 s. 71.

nationella lagstiftaren ska anta en förteckning över säkra ursprungsländer utifrån vissa kriterier i direktivet samt besluta om närmare regler om tillämpningen.

Efter EU-domstolens dom har Sverige genomfört asylprocedurdirektivets bestämmelser om säkra ursprungsländer i 1 kap. 6 a § utlänningslagen och 8 kap. 19 § andra stycket 3 samma lag. Migrationsverket har, efter regeringens bemyndigande i 4 kap. 2 a § utlänningsförordningen (2006:97), upprättat en förteckning över säkra ursprungsländer. Den återfinns i föreskrifter i Migrationsverkets författningssamling⁷ (MIGRFS). Migrationsverket har, efter att ha gått igenom landinformation och gjort en rättslig analys, bedömt att de länder som räknas upp i förteckningen uppfyller villkoren för att betecknas som säkra ursprungsländer.

Förteckningen över säkra ursprungsländer är uttömmande. Det betyder alltså att man endast kan besluta om omedelbar avvisning på grund av att sökanden kommer från ett säkert ursprungsland om sökanden kommer från ett land som finns upptaget på förteckningen. Därutöver krävs också att landet är säkert för den aktuella sökanden, vilket berörs närmare nedan under avsnitt 2.4.2.

Förteckningen ska ses över regelbundet. Den kan förändras om ett land inte längre anses uppfylla villkoren för att betecknas som ett säkert ursprungsland. Det kan också i framtiden komma att införas andra länder på förteckningen. Det är alltså viktigt att man vid beslutsfattandet alltid har tillgång till den aktuella förteckningen som finns i MIGRFS.

Det är endast tredjeländer, dvs. länder utanför EU, som kan vara säkra ursprungsländer.⁸ Därför finns inte EU:s medlemsstater med i förteckningen. Se under avsnitt 3.1 nedan om vad som gäller för asylsökande från EU:s medlemsstater.

2.5.1 Definition av och krav på ett säkert ursprungsland

Som nämnts ovan innehåller Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer en uttömmande uppräkningslista av säkra ursprungsländer. Här följer en närmare redogörelse för det som har legat till grund för Migrationsverkets bedömning. I 1 kap. 6 a § utlänningslagen definieras ett säkert ursprungsland som 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 enligt 4 kap. 1 eller 2 utlänningslagen. Även barnspecifika handlingar kan utgöra förföljelse eller skyddsgrundande behandling, vilket ska beaktas när det bedöms om ett land är ett säkert ursprungsland.⁹ Vid bedömningen av om ett land ska anses vara säkert ska den rättsliga situationen och de politiska förhållandena i landet beaktas.

⁷ Migrationsverket. *Migrationsverkets föreskrifter om förteckning över säkra ursprungsländer*. <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Var-verksamhet/Styrning-och-uppfoljning/Foreskrifter.html>

⁸ Se art. 36.1 asylprocedurdirektivet.

⁹ Se prop. 2020/21:71 s. 13. Jämför artikel 9 i skyddsgrundsdirektivet, 2011/95/EG om vad som kan utgöra förföljelse.

Definitionen härrör från den definition som finns i bilaga 1 till asylprocedurdirektivet.¹⁰

Med ”allmänt och genomgående” menas att det ska vara en generellt rådande situation med viss kontinuitet.¹¹ I skäl 42 i direktivet anges att fastställandet av ett tredjeland som ett säkert ursprungsland inte garanterar någon absolut säkerhet för medborgare i dessa länder. Hänsyn kan endast tas till de allmänna civila, rättsliga och politiska förhållandena i landet samt till huruvida aktörer som utövar förföljelse, tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i praktiken åläggs sanktioner om de befins skyldiga i det landet.

Den rättsliga situationen i landet ska beaktas. Därav följer att det måste undersökas aktuella lagar och förordningar och på vilket sätt de tillämpas. Det ska även undersökas hur landet iakttar de rättigheter och friheter som är fastställda i Europakonventionen och/eller i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och/eller Förenta nationernas konvention mot tortyr, hur landet iakttar principen om ”non-refoulement” och om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter.¹² EU-domstolen har i sitt avgörande i mål C-406/22¹³ uttalat att ett tredjeland inte upphör att uppfylla kriterierna för att kunna betecknas som säkert ursprungsland enbart på grund av att det åberopar rätten att, med tillämpning av artikel 15 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, göra avvikelser från konventionsförpliktelserna. Det ankommer emellertid på de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som har fastställt tredjelandet som säkert ursprungsland att göra en bedömning av huruvida villkoren för att genomföra denna rätt kan innebära att beteckningen ska ifrågasättas.

Till skillnad från i det första asylprocedurdirektivet från 2005 finns det inte utrymme i det nuvarande direktivet att betrakta endast en del av ett land som säkert, eller att anse att landet eller en del av landet är säkert för en särskild grupp personer. Det är alltså endast hela länder som kan anses vara säkra ursprungsländer.

¹⁰ Ett land ska betraktas som ett säkert ursprungsland om det på grundval av den rättsliga situationen, tillämpningen av lagstiftningen inom ett demokratiskt system och de allmänna politiska förhållandena framgår att det allmänt och genomgående inte förekommer någon förföljelse enligt artikel 9 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet, samt ingen tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inget hot på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt. Vid denna bedömning ska man bl.a. beakta i vilken utsträckning skydd mot förföljelse eller misshandel ges genom att undersöka

a) landets berörda lagar och förordningar och på vilket sätt de tillämpas,
b) hur landet iakttar de rättigheter och friheter som är fastställda i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och/eller i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och/eller Förenta nationernas konvention mot tortyr, särskilt de rättigheter från vilka det inte går att göra undantag enligt artikel 15.2 i Europakonventionen,

c) hur landet iakttar principen om ”non-refoulement” i enlighet med 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen),

d) om landet tillhandahåller ett system med effektiva rättsmedel mot överträdelser av dessa rättigheter och friheter.

¹¹ Se prop. 2020/21:71 s. 12 f.

¹² Se prop. 2020/21:71 s. 14 f.

¹³ CV mot Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky.

I förarbetena anges att det ska göras en helhetsbedömning av om det ”allmänt och genomgående” inte förekommer förföljelse eller skyddsgrundande behandling. Det ska vara fråga om en generellt rådande situation med viss kontinuitet. I förarbetena understryks att skyddet i landet ska vara genomgående.¹⁴

Vid en ordalydelsestolkning av begreppet ”genomgående” framstår det som att utrymmet för att genom en helhetsbedömning anse att ett land är säkert trots att alla delar av landet inte uppfyller kriterierna är litet. Att så är fallet har fastslagits av EU-domstolen i ovan nämnda mål C-406/22, där domstolen uttalade att artikel 37 i det omarbetade asylprocedurdirektivet utgör hinder för att ett tredjeland fastställs som säkert ursprungsland när de materiella kriterierna i bilaga I till direktivet inte är uppfyllda på vissa delar av territoriet. Kriterierna för fastställande av ett tredjeland som säkert ursprungsland måste således vara uppfyllda på hela landets territorium.¹⁵

2.5.2 Presumtionen om myndighetsskydd i säkra ursprungsländer och att bryta presumtionen

För de länder som är upptagna på förteckningen över säkra ursprungsländer finns det en presumtion för att det allmänt och genomgående inte förekommer förföljelse eller skyddsgrundande behandling från staten eller myndigheterna.

För det fall att det är privata aktörer, t.ex. enskilda personer eller organisationer, som står för den skyddsgrundande behandling som åberopas, finns det en presumtion för att myndigheterna kan och vill ge ett tillräckligt, effektivt, skydd.¹⁶

Presumtionen för att det finns ett myndighetsskydd är motbevisbar, d.v.s. den kan brytas av den sökande. Detta kan ske genom att den sökande lägger fram allvarliga skäl för att landet inte är säkert just för den individuella sökanden. Här måste det alltså ske en individuell bedömning.

Bedömningen av sökandens individuella skäl ska göras mot bakgrund av att landet generellt har ansetts vara ett säkert land att återvända till. Utgångspunkten vid den individuella prövningen ska därför vara att landet också är säkert för den sökande. Om det efter en bedömning av de individuella skälen framstår som klart att landet är säkert för den sökande att återvända till har han eller hon inte lagt fram sådana allvarliga skäl som krävs föra att bryta presumtionen. Därmed kan det anses uppenbart att det inte finns grund för asyl.

Varje påstående från den sökande att han eller hon riskerar att utsättas för skyddsgrundande behandling i ett sådant land är inte tillräckligt för att motbevisa presumtionen att landet är säkert för honom eller för henne.¹⁷

¹⁴ Se prop. 2020/21:71 s. 16 f och s. 28.

¹⁵ Migrationsverket har i ett särskilt beslut RA/128/2021 om metod och kriterier för bedömning av säkra ursprungsländer redogjort för hur begreppen bör tolkas.

¹⁶ Se vidare rättslig styrning om begreppet ”effektivt myndighetsskydd” i Migrationsverkets rättsliga ställningstagande RS/068/2021, se <https://ifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=45491>

¹⁷ Utredningen ”Uppenbart ogrundade ansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer”, Ds 2020:2, s. 49.

För att bryta presumtionen måste de individuella skäl som åberopas vara kopplade till att den sökande riskerar förföljelse eller skyddsgrundande behandling. De individuella skälen kan t.ex. hänföra sig till situationen på den sökandens hemort eller att den sökande tillhör en utsatt grupp. De skäl som den sökande åberopar behöver inte vara av mer allvarlig art än vad som normalt krävs för att nå upp till skyddsgrundande behandling.¹⁸ Om den sökande åberopar sådana allvarliga skäl som bedöms bryta presumtionen eller om det krävs mer ingående överväganden för att bedöma om de skyddsskäl som sökanden för fram är tillräckliga för att bryta presumtionen, kan det inte anses uppenbart att asylansökan är ogrundad.¹⁹ När presumtionen bryts i förhållande till hemorten kan asylansökan inte anses som uppenbart ogrundad. Ett beslut om avslag på ansökan kan då inte förenas med ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet. Slutligen måste det vara uppenbart att den sökande inte har rätt till uppehållstillstånd på någon annan grund.

Se avsnitt 4.2.1 nedan om utredning då ärendet handläggs som ett säkert ursprungsland.

2.6 Otillräckliga asylskäl för sökande från andra länder än de som finns i förteckningen över säkra ursprungsländer

Som framgår av avsnitt 2.5 ger EU-domstolens avgörande i C-404/17 inget utrymme för att tillämpa bestämmelserna om säkra ursprungsländer på sökande från andra länder än de som finns upptagna i förteckningen.

Om en sökande från ett annat land än de som räknas upp i förteckningen åberopar asylskäl hänförliga till frågan om myndighetsskydd, och man i prövningen finner att det aktuella landet har ett effektivt myndighetsskydd även för den sökande, och att den sökande inte har rätt till skydd eller uppehållstillstånd på annan grund, är det alltså inte möjligt att med stöd av 8 kap. 19 § andra stycket 3 utlänningslagen tillämpa presumtionen och förordna om omedelbar verkställighet. Det finns heller ingen annan grund i 8 kap. 19 § samma lag att processa sådana ärenden med omedelbar verkställighet. Om asylansökan avslås och man fattar beslut om avvisning inom tre månader från ansökan är det alltså inte möjligt att förordna om omedelbar verkställighet. Beslutet måste då få laga kraft innan det kan verkställas.

2.7 Hälsoskäl

Om det endast åberopas hälsotillstånd som grund för ansökan om uppehållstillstånd kan det av den anledningen bli aktuellt att besluta om avvisning med omedelbar verkställighet. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2014:22 uttalat sig om bevisbördan och beviskraven för att beslut med omedelbar verkställighet ska kunna fattas när det åberopas hälsoskäl. Det måste vara uppenbart, bl.a. utifrån gällande praxis från Migrationsöverdomstolen och Europadomstolen, att uppehållstillstånd inte ska beviljas på grund av hälsotillståndet.²⁰

¹⁸ Se prop. 2020/21:71 s. 20.

¹⁹ Se prop. 2020/21:71 s. 20 och 30.

²⁰ Se t. ex. MIG 2007:48 och MIG 2010:23.

Barn får beviljas uppehållstillstånd om omständigheterna i ärendet är särskilt ömmande. För ett barn kan något mindre allvarliga hälsobesvär än hos en vuxen medföra att beslut med omedelbar verkställighet inte bör komma i fråga. Det finns också ett större utrymme för barn än för vuxna att beakta de omständigheter som avses i 5 kap. 6 § utlänningslagen och därmed bevilja uppehållstillstånd, se RS/009/2020, rättsligt ställningstagande angående prövning av barns bästa.

3. Särskilt om EU-medborgare och viseringsfria utlännningar

3.1 EU-medborgare som ansöker om asyl

EU-staterna presumeras skydda de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna 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.²¹

Avvisning med omedelbar verkställighet kan inte ske eftersom en EU-medborgare som har ett giltigt identitetskort eller pass enligt 3 a kap. 1 § utlänningslagen har rätt att uppehålla sig på annan medlemsstats territorium under tre månader från inresan. Utgångspunkten är därför att ansökan om uppehållstillstånd ska avslås, men det är vanligen²² inte möjligt att fatta beslut om att personen ska avvisas.

3.2 Viseringsfria utlännningar

Se ovan 2.1–2.7 angående de materiella förutsättningarna för att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad.

Enligt 8 kap. 2 § 3 utlänningslagen får en viseringsfri utlänningsperson avvisas om han eller hon inte har för avsikt att lämna Sverige efter att den viseringsfria tiden har löpt ut.²³ Detsamma gäller för viseringspliktiga utlänningspersoner som inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden löpt ut. Här måste också beaktas om det finns förutsättningar för att återkalla en giltig visering.

En viseringsfri utlänningsperson som under vistelsen ansöker om asyl är ett exempel på att personen inte har för avsikt att lämna Sverige efter att den viseringsfria tiden har löpt ut.²⁴

²¹ Se asylprotokollet i Amsterdamfördraget, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12006E/PRO/29:SV:NOT>

²² Se t.ex. 8 kap. 11 § utlänningslagen.

²³ Viseringsfri tid är 90 dagar från inresan i Schengenområdet. Detta framgår av art. 4.1 och bilaga II i förordning (EU) 2018/1806 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav. I bilaga I respektive II till förordningen finns förteckningar över länder vars medborgare är viseringsskyldiga respektive viseringsfria.

²⁴ Prop. 2015/16:147 s. 10 f.

För det fall att en person ansöker om uppehållstillstånd för bosättning på annan grund än asyl får detta också ses som en sådan åtgärd som visar att personen har för avsikt att stanna kvar i Sverige efter den viseringsfria tiden/viseringstiden. I dessa fall är det alltså möjligt att fatta beslut om avvisning med omedelbar verkställighet för viseringsfria personer eller viseringspliktiga personer under viseringstiden, förutsatt att ansökan kan anses som uppenbart ogrundad. Detta gäller under förutsättning att personen inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt till vistelse i landet. Upphållsrätt får också anses vara ett sådant ”tillstånd” som hindrar avvisning.

För det fall att en viseringsfri person ansöker om asyl men därefter återtar sin asylansökan, ansöker inte längre personen om bosättning. Han eller hon har då rätt att vara kvar här under den viseringsfria tiden. Om personen saknar medel kan han eller hon avvisas med stöd av 8 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen. Om personen däremot har medel för vistelsen torde det inte vara möjligt att besluta om avvisning under viseringstiden.

4. Handläggning m.m.

4.1 Sökande i behov av särskilda förfarandegarantier

Vissa asylsökande kan ha behov av s. k. särskilda förfarandegarantier. Det innebär att de kan ha svårt att medverka i asylprocessen och att de ska ges stöd i detta.²⁵ I skäl 29 i asylprocedurdirektivet anges som exempel personer som 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, kan ha behov av särskilda förfarandegarantier. Ett annat exempel kan vara personer som utsatts för människohandel.²⁶ Det ska göras en bedömning i varje enskilt fall. Migrationsverket ska så tidigt som möjligt försöka identifiera sökande som kan vara i behov av särskilda förfarandegarantier så att de kan få stöd.²⁷

Om sådant stöd inte kan ges inom ramen för s.k. påskyndade förfaranden, bl.a. processen för ogrundade ansökningar och säkra ursprungsländer, får sådana förfaranden inte tillämpas.²⁸ Det innebär inte att avvisning med omedelbar verkställighet blir omöjlig i dessa fall, men däremot att den sökande ska ges god tid på sig att t.ex. framföra sina skäl. Det kan även bli aktuellt att förordna ett offentligt biträde i de fall då ett sådant normalt inte ska förordnas, se nedan.

²⁵ Se artikel 24 i asylprocedurdirektivet. Det har inte införts någon särskild reglering om detta i svensk lag, utan det anses följa av Migrationsverkets utrednings- och serviceskyldighet att ge sökanden stöd och vägledning under asylprocessen, se prop. 2016/17:17 s. 56 ff.

²⁶ Angående utredning av personer som utsatts för människohandel, se Migrationsverkets övergripande och processspecifika stöd om misstänkt människohandel/människoexploatering. Publicerat på Migrationsverkets intranät under *Vår styrning/Processer/Frågor för alla processer/Människohandel*.

²⁷ Vägledning om särskilda förfarandegarantier finns i Migrationsverkets Handbok för processområde asyl och rutinen ”Ta ställning till särskilda behov”.

²⁸ Artikel 24.3 asylprocedurdirektivet.

4.2 Offentligt biträde

Då det omarbetade asylprocedurdirektivet skulle införlivas i svensk rätt ansåg regeringen att direktivet medger att offentligt biträde inte behöver beviljas om ett överklagande saknar rimliga utsikter till framgång och därmed bl.a. ger utrymme för att neka offentligt biträde vid uppenbart ogrundade ansökningar eller överklaganden.²⁹

Svensk rätt går i detta sammanhang utöver direktivet. Enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen finns det en presumtion för offentligt biträde i ärenden om avvísning eller utvisning. Ett sådant ska förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I förarbetena uttalas att offentligt biträde i praktiken förordnas i alla asylärenden om ansökningarna inte anses vara uppenbart ogrundade eller på annat sätt okomplicerade.³⁰ Det är styrkan i de åberopade skälen och inte processen som sådan som är avgörande för om offentligt biträde ska förordnas.

Migrationsverket har 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)). I ärenden där omedelbar verkställighet kan komma i fråga är utgångspunkten alltså att offentligt biträde inte ska förordnas. Det måste dock göras en individuell bedömning i det enskilda fallet, t.ex. då ålder, sjukdom, psykisk ohälsa eller andra liknande skäl påverkar sökandens förmåga att utföra sin talan vid prövningen. Det kan i sådana fall finnas behov av offentligt biträde. Om den sökande bedöms vara i behov av särskilda förfarandegarantier i asylprocessen enligt avsnitt 4.1 ovan kan det finnas behov av ett offentligt biträde.

För barn utan vårdnadshavare som ansöker om asyl ska offentligt biträde förordnas, se 18 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

4.2.1 Offentligt biträde då den sökande kommer från ett säkert ursprungsland

I det omarbetade asylprocedurdirektivet finns inte några särskilda regler om rätten till ett offentligt biträde när den sökande kommer från ett säkert ursprungsland. Regeringen anser att det inte finns något behov av särskilda regler om offentligt biträde i ärenden som rör säkra ursprungsländer.³¹ Det som anges i avsnitt 4.1 och 4.2 ovan gäller alltså också då den sökande kommer från ett säkert ursprungsland.

Ensamkommande asylsökande barn som kommer från säkra ursprungsländer ska således ha ett offentligt biträde enligt 18 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

²⁹ Artikel 20.3 asylprocedurdirektivet och prop. 2016/17:17 s. 54 f.

³⁰ Prop. 2009/10:31 s. 194.

³¹ Prop. 2020/21:71 s. 22 f.

4.3 Utredning och kommunikering av landmaterial

Det finns ingen särskild reglering om handläggningen av ärenden där omedelbar verkställighet övervägs. Migrationsverket ska generellt i samband med att en person ansöker om asyl informera den sökande om förfarandet, om den sökandes rättigheter och skyldigheter och om tänkbara konsekvenser av att inte uppfylla skyldigheterna eller av att inte samarbeta med Migrationsverket och andra myndigheter.³² Det innebär att verket bl.a. måste informera den sökande om processen då omedelbar verkställighet övervägs.

Det finns inget undantag i svensk rätt från kravet på muntlig handläggning i ärenden som handläggs i processen för omedelbar verkställighet, se 13 kap. 1 § utlänningslagen. Muntlig utredning ska alltså alltid ske. Migrationsöverdomstolen har i MIG 2006:7 uttalat sig om att kraven på rättssäkerhet alltid måste uppfyllas och reglerna om förfarandet i bl.a. förvaltningslagen och utlänningslagen måste följas. Detta framhålls även i förarbeten till senare författningsändringar.³³ Som ovan nämnts, har Migrationsverket en långtgående utredningsskyldighet och en serviceskyldighet. Det är styrkan i de åberopade skälen och inte processen som sådan, som är avgörande för hur handläggningen ska ske.

När det i ett ärende inte är möjligt att fatta beslut om omedelbar verkställighet i de situationer som avses i 2.6 ovan bör handläggning och beslutsfattande ändå ske skyndsamt för att förkorta tiden i mottagningssystemet.

Eftersom den sökande generellt saknar offentligt biträde blir Migrationsverkets utredningsskyldighet utökad. Verket måste aktivt se till att den sökande redogör för sina asylskäl och eventuella andra grunder så fullständigt som möjligt, t.ex. genom att ställa relevanta följdfrågor. Detta gäller särskilt för sökande som kan ha svårt att föra sin talan.

Verket ska också uppmana den sökande att ge in relevant bevisning. Den sökande bör vidare upplysas om vikten av att hela asylberättelsen lämnas eftersom det inte är säkert att han eller hon kan få fler tillfällen att komma till tals. Den landinformation som verket använder sig av ska läsas upp för den sökande vid den muntliga utredningen och han eller hon ska upplysas om möjligheten att själv inhämta information på Migrationsverkets externa webbplats och landinformationsdatabasen Lifos.

I ärenden som rör barn har barnet samma rätt att komma till tals som i ärenden som hanteras i den ordinarie asylprocessen. Barn som söker asyl tillsammans med sina föräldrar kan ha egna asylskäl som behöver utredas.

Det är av stor vikt att all kommunikering av landmaterial m.m. dokumenteras i protokollet som ska läsas upp för den sökande.

³² Se 8 kap. 10 f § utlänningsförordningen.

³³ Prop. 2020/21:71 s. 19 f.

4.3.1 Utredning då ärendet handläggs som ett säkert ursprungsland

Inledningsvis gäller det som anges i avsnitt 4.3 ovan också då en sökande kommer från ett land som finns med på förteckningen över säkra ursprungsländer i MIGRFS. Därutöver gör presumtionen om myndighetsskydd att utredningen av asylskälen måste anpassas.

Som anges i avsnitt 4.3 ovan, ska Migrationsverket i samband med att en person ansöker om asyl informera den sökande om bl.a. förfarandet. När ett ärende handläggs enligt processen för säkra ursprungsländer, ska verket informera om det och vad det innebär för den fortsatta processen.³⁴ Den sökande ska således informeras om att det i ursprungslandet presumeras finnas ett effektivt myndighetsskydd för skyddsskäl som härrör från enskilda personer eller grupper samt att detta kan medföra att verket kan komma att fatta beslut om avvisning som kan verkställas utan hinder av att det vinner laga kraft, men att den sökande kan överklaga detta beslut.

När det gäller landinformation bör det, på grund av presumtionen, i normalfallet räcka med att redogöra för innehållet i den för landet aktuella landrapporten i Lifos som tagits fram som underlag i syfte att kunna fastställa listan. Av dessa rapporter framgår att det allmänt och genomgående finns ett effektivt myndighetsskydd.

Fokus för utredningen bör läggas på att ge den sökande tillfälle att motbevisa presumtionen genom att framföra att myndighetsskyddet inte är tillräckligt på grund av individuella skäl. Se avsnitt 2.5.2 ovan om att bryta presumtionen.

När Migrationsverket finner att den sökande tillhör en utifrån landrapporteringen utsatt grupp i hemlandet, måste de skäl som framförs för att bryta presumtionen utredas än mer noggrant. Detsamma gäller om den sökande av andra skäl kan ha svårt att föra sin talan. Barn från säkra ursprungsländer som söker asyl tillsammans med sina föräldrar kan också ha egna asylskäl som behöver utredas.³⁵

4.4 Återreseförbud

I 8 kap. 21 § första stycket 5 utlänningslagen anges att en tidsfrist för frivillig avresa inte ska meddelas när en utlänning avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet. Med ”avvisas med omedelbar verkställighet” avses de fall där Migrationsverket förordnar om omedelbar verkställighet med stöd av 8 kap. 19 § utlänningslagen.³⁶ När man fattar beslut om omedelbar verkställighet med stöd av 8 kap. 19 § är alltså huvudregeln att det ska förenas med återreseförbud om det inte finns särskilda skäl med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden som talar mot att besluta om återreseförbud.³⁷

³⁴ Prop. 2020/21:71 s. 19 f.

³⁵ Prop. 2020/21:71 s. 20.

³⁶ Se prop. 2011/12:60 s. 32.

³⁷ Se MIG 2008:19 och MIG 2015:23 om vad som kan utgöra särskilda skäl att inte meddela återreseförbud.

4.5 Överklagande av beslut med omedelbar verkställighet

När ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet överklagas kräver asylprocedurdirektivet att prövningen om inhibition görs av domstol. Om ett beslut om avvisning med omedelbar verkställighet överklagas, ska den migrationsdomstol som prövar överklagandet, ex officio (på eget initiativ) fatta beslut i frågan om inhibition, se 12 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen. Under den tid som domstolen prövar frågan om inhibition får verkställighet inte ske. Det förväntas att prövningen av domstolen sker skyndsamt.³⁸

4.6 Återvändande och förvar m.m.

EU-domstolen har uttalat att under den tid ett beslut om återvändande, d.v.s. avvisning eller utvisning, kan överklagas och fram till dess att överklagandet har avgjorts, ska samtliga rättsverkningar av beslutet upphöra.³⁹ Det innebär att inga verkställighetsåtgärder får vidtas från avvisnings- eller utvisningsbeslutet, under överklagandefristen och om personen överklagar, fram till dess att migrationsdomstolen beslutat i inhibitionsfrågan. Om domstolen beslutar att inte inhibera verkställigheten, får beslutet verkställas.

Det finns begränsat utrymme att ta en person i förvar eller ställa en person under uppsikt under tiden som han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige som asylsökande. För den som har avvisats med omedelbar verkställighet innebär det som framgår ovan under överklagandefristen och, om personen överklagar, fram till dess att migrationsdomstolen beslutat i inhibitionsfrågan. Under denna period får personen inte tas i förvar i avlägsnandesyfte, dvs. verkställighetsförvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 utlänningslagen. Vägledning om när en person som har rätt att uppehålla sig i Sverige som asylsökande får tas i förvar eller ställa under uppsikt finns i Migrationsverkets rättsliga kommentar angående förutsättningarna för att ta asylsökande i förvar⁴⁰.

Ett återvändandearbete som innebär att endast undersöka generella möjligheter att anskaffa resehandlingar el. dyl. kan inte anses vara "rättsverkningar", och det bör vara möjligt att fortsätta med sådana undersökningar även under överklagandefristen och migrationsdomstolens handläggning. Detta så länge som det inte omfattar personens medverkan. Denne bör under tiden inte ombes skriva under handlingar i återvändandesyfte. Hemlandets myndigheter bör heller inte kontaktas under denna tid.

Personen kan däremot kallas in till samtal för information om återvändande och vad Migrationsverket kan assistera med. Det finns särskild rättslig styrning om verkställighet av ensamkommande barn.

³⁸ Prop. 2016/17:17 s. 84, jfr även prop. 2020/21:71 s. 21.

³⁹ Se dom i mål C-181/16 (Gnandi), p. 62–67.

⁴⁰ RK/001/2020, se <https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=44644>

Bestämmelsen i 12 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen om att ett beslut att avvisa ett ensamkommande barn med omedelbar verkställighet inte får verkställas förrän tidigast en vecka efter den dag då barnet fick del av avvisningsbeslutet får mot bakgrund av EU-domstolens ovanstående dom begränsad praktisk betydelse.

För det fall att någon annan myndighet än Migrationsverket ansvarar för verkställigheten, måste verket omedelbart underrätta den myndigheten när ett överklagande kommer in. När domstolen har avgjort inhibitionsfrågan ska den underrätta den verkställande myndigheten om detta.⁴¹

⁴¹ Prop. 2016/17:17 s. 84.