

Kommentar från rättschefen med anledning av Migrationsöverdomstolens domar om väpnad konflikt, meddelade den 6 oktober 2009 [UM 133-09, UM 334-09, UM 8628-08]

Inledning

Migrationsöverdomstolen har i rubricerade domar Övervägt sin tidigare tolkning av begreppet inre väpnad konflikt i utlänningslagen, som den kommit till uttryck i domstolens avgörande MIG 2007:9, och gett begreppet en delvis annan och vidare innebörd. Den nya definitionen tillämpas vid domstolens bedömning av om de nu rådande allmänna förhållandena i Mogadishu i Somalia uppfyller kriterierna för en inre väpnad konflikt, vilket domstolen finner är fallet. Migrationsverket har att efterkomma domen när det gäller asylsökande från Mogadishu i Somalia, men också när det gäller asylsökande från andra delar av världen där det kan råda inre väpnad konflikt enligt Migrationsöverdomstolens nya definition av begreppet.

Förevarande kommentar tar främst sikte på Migrationsverkets fortsatta handläggning och beslutsfattande i ärenden rörande asylsökande från Somalia. När det gäller bedömningen av frågan om inre väpnad konflikt i andra länder pågår ett arbete med att ta fram underlag för analys och ställningstagande.

Skyddsbehövande i övrigt på grund av inre väpnad konflikt - en subsidiär skyddsgrund

Bestämmelsen om inre väpnad konflikt i 4 kap. 2 § första stycket 2 i utlänningslagen är en subsidiär skyddsgrund som i ett enskilt asylärende blir aktuell att pröva först om den sökande inte är att anse som flykting enligt 1 § i samma kapitel (flyktingbestämmelsen) eller skyddsbehövande i övrigt enligt 2 § första stycket 1 i samma kapitel (tortyrbestämmelsen).

Migrationsöverdomstolens ställningstagande om inre väpnad konflikt i Mogadishu innebär inte att Migrationsverket enbart ska ge asylsökande från Mogadishu uppehållstillstånd på denna grund utan att först pröva de överordnade grunderna i flyktingbestämmelsen eller tortyrbestämmelsen.

Kriterierna för inre väpnad konflikt

Kriterierna för en inre väpnad konflikt enligt Migrationsöverdomstolens nya definition av begreppet går att utläsa i domen på sid 19 sista stycket.

Kriterierna är

1. Utdragna och alltjämt pågående stridigheter mellan väpnade regeringsstyrkor och en eller flera andra organiserade väpnade grupper eller mellan två eller flera sådana grupper som strider mot varandra.
2. Striderna är av sådan karaktär att de går utöver vad som kan klassas som inre oroligheter eller vad som endast utgör sporadiska eller isolerade våldshandlingar.
3. Civilbefolkningens situation är sådan att det våld som konflikten för med sig är urskillningslöst och så allvarligt att det finns grundad anledning att förmoda att en civilperson genom sin blotta närvaro skulle löpa en verklig risk att utsättas för ett allvarligt och personligt hot mot liv eller lem.

Av Migrationsöverdomstolens domar framgår att det tidigare kravet på territoriell kontroll inte längre ska tillmätas betydelse och att det inte heller krävs att regeringsstyrkor är inblandade i konflikten för att den ska kunna betecknas som en inre väpnad konflikt. Migrationsöverdomstolens ställningstagande innebär vidare att det är möjligt att begränsa prövningen av om det föreligger en väpnad konflikt i ett land till en viss del av landet och till en stad om den har betydande storlek när det gäller befolkningsmängd.

I sistnämnda avseende innebär Migrationsöverdomstolens dom att Migrationsverket inte kan inskränka prövningen av inre väpnad konflikt till ett land eller en region i ett land utan att det även kan vara relevant att avgränsa bedömningen till en större stad.

Inre flykt

Migrationsöverdomstolen uttalar att det också är av betydelse för bedömningen av en sökandes skyddsbehov enligt bestämmelsen om inre väpnad konflikt om det finns möjlighet för honom eller henne att söka skydd någon annan stans i hemlandet och att det i första hand åligger Migrationsverket att göra sannolikt att det finns ett internt flyktalternativ. Eftersom Migrationsverket inte ens påstått att det skulle finnas ett sådant alternativ i de aktuella ärendena som domstolen hade att pröva fann domstolen att något sådant alternativ inte förelåg.

När det gäller möjligheterna till inre flykt i Somalia hänvisas till den allmänna bedömning och rekommendation som framgår av rättschefens kommentar den 3 april 2009 (Lifos 20644).

Identitet och hemvist

Det är en grundläggande princip inom asylrätten att det är den asylsökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt, vilket även inbegriper att sökanden måste göra sin identitet sannolik. I en prövning av en asylansökan ska alltid först bedömas om sökanden har gjort sin identitet och sitt ursprung sannolikt. Därefter får de åberopade skyddsskälerna prövas (MIG 2007:12). Prövningen av om sökanden har gjort sin identitet sannolik

tillgår på samma sätt som prövningen av om sökanden har gjort sin asylberättelse sannolik, dvs. först prövas om den asylsökande kunnat göra sin identitet sannolik genom ingivna handlingar eller annan bevisning innan det görs en trovärdighetsbedömning.

När det gäller asylsökande från Somalia är det mycket sällan som den sökande kan göra sin identitet sannolik genom ingivna handlingar, vilket främst beror på att det under lång tid inte funnits några egentliga myndigheter i landet som kunnat utfärda identitetshandlingar. Trovärdighetsbedömningen blir därför särskilt viktig i dessa ärenden. I fokus står då sökandens hemvist och tillhörighet till klan eller minoritetsgrupp.

För asylsökande från Mogadishu i Somalia är redan det förhållandet att sökanden är därifrån tillräckligt för att bevilja uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om inre väpnad konflikt, såvida inte internflykt är möjlig.

Upphållstillstånd

Migrationsöverdomstolen pekar på att situationen i Mogadishu är föränderlig och att information om det för stunden rådande läget är svårtillgänglig. Bedömningen av om en inre väpnad konflikt föreligger har gjorts med den mest aktuella landinformation som tillförts målet. Migrationsöverdomstolens bedömning är att kriterierna för att fastställa om det råder en inre väpnad konflikt i nuläget är uppfyllda när det gäller Mogadishu och att det därför för närvarande råder en inre väpnad konflikt där.

Migrationsöverdomstolen uttalar vidare att utgångspunkten är att permanent uppehållstillstånd ska beviljas då det föreligger skyddsbehov enligt Utlänningslagen. Beroende på omständigheterna, däribland konfliktens art och omfattning, kan finnas skäl att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, men att ett sådant uppehållstillstånd förutsätter att utlänningsen innehar en passhandling. Eftersom de sökande saknade passhandlingar och då Migrationsöverdomstolen är lagligen förhindrad att förordna angående främlingspass, saknades skäl att i dessa fall överväga tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Migrationsverket konstaterar att Migrationsöverdomstolens domar i denna del kan uppfattas som att endast tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas på grunden inre väpnad konflikt, vilket framgår av domstolens skrivning om tidsbegränsat uppehållstillstånd i förening med domstolens bedömning av de allmänna förhållandena i Mogadishu. Migrationsöverdomstolens resonemang om tidsbegränsat uppehållstillstånd avslutas emellertid inte med något klart ställningstagande i denna fråga. Vid sådant förhållande, och då huvudregeln enligt svensk utlänningsrätt är att permanent uppehållstillstånd ska beviljas flyktingar och skyddsbehövande i övrigt(prop. 1988/89:86 s. 153), finner verket att permanent uppehållstillstånd ska beviljas på grunden inre väpnad konflikt. Möjligheten

till internflykt ska dock beaktas vid bedömningen liksom skäl att vägra uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § andra stycket utlänningslagen.

Ärenden som ligger för prövning i domstol

I de ärenden som nu ligger för prövning i domstol kan frågan om inre flykt bli aktuell, även om den inte har berörts i verkets avslagsbeslut i det enskilda asylärendet.

Migrationsverket bör som part anpassa sin talan till det förändrade rättsläget och i första hand använda det utrymme som finns inom förvaltningsprocessen att låta domstolen pröva frågan om inre flykt utan att ärendet återförvisas till verket.

Verkställighetsärenden

Migrationsöverdomstolens ställningstagande i rubricerade domar innebär att verkställighetshinder föreligger enligt 12 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen. Migrationsverket ska därför bevilja permanenta uppehållstillstånd i verkställighetsärenden rörande personer från Mogadishu i Somalia på grunden inre väpnad konflikt, såvida inte inre flykt är möjlig.