



KLAGANDE

Ombud och offentligt biträde:

Ombud:

MOTPART

Migrationsverket

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Göteborgs, migrationsdomstolen,
dom den 8 februari 2013 i mål nr UM 5338-12
(Migrationsverkets ärende nr)

SAKEN

Flyktingstatusförklaring m.m.

MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Med bifall till överklagandet och med ändring av
underinstansernas avgöranden beviljar Migrationsöverdomstolen
flyktingstatusförklaring.
 2. Migrationsöverdomstolen bestämmer att ersättning ska betalas till
som offentligt biträde med 1 553 kr, varav 1 242 kr
för arbete och 311 kr för mervärdesskatt.
 3. Det ankommer på Migrationsverket att med anledning av denna dom
ompröva giltighetstiden för gällande uppehållstillstånd.
-

BAKGRUND

är statslös palestinier från Syrien. Hon ansökte om asyl i Sverige den 13 mars 2012 och åberopade individuella skyddsskäl, den allmänna situationen i Syrien och att hon inte hade något hem att återvända till.

Migrationsverket beslutade den 29 juni 2012 att bevilja

ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd med en giltighetstid till den 29 juni 2015 samt alternativ skyddsstatusförklaring. Som skäl för beslutet angav Migrationsverket i huvudsak följande.

har inte gjort sannolikt att hon är att betrakta som flykting och kan därmed inte beviljas flyktingstatusförklaring. På grund av den rådande situationen i Syrien och då den inte är begränsad till någon del av landet är hon att anse som alternativt skyddsbehövande. Uppehållstillståndet bör vara tidsbegränsat och gälla i tre år.

överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen och yrkade att hon skulle beviljas permanent uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring. Hon åberopade samma omständigheter som hos Migrationsverket och tillade bl.a. följande. Hon är statslös palestinier hemmahörande i Syrien. Hon är registrerad hos United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA, men befinner sig utanför organisationens verksamhetsområde på grund av inbördeskriget i Syrien. Organisationens bistånd har därmed upphört och hon är i enlighet med konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) att betrakta som flykting. Det följer av praxis och Migrationsverkets styrdokument att hon har rätt till flyktingstatusförklaring och därmed permanent uppehållstillstånd enbart på grund av att hon är UNRWA-registrerad.

I dom den 8 februari 2013 avvisade migrationsdomstolen yrkandet om permanent uppehållstillstånd och avslog överklagandet i övrigt. Som skäl för att inte bevilja flyktingstatusförklaring angav migrationsdomstolen bl.a. följande. har inte gjort sannolikt att hon känner välgrundad fruktan för att utsättas för förföljelse. Den allmänna situationen i Syrien utgör inte heller sådan förföljelse att hon kan medges flyktingstatusförklaring. För att flyktingstatus enligt Genèvekonventionen ska beviljas en person som varit registrerad hos UNRWA krävs att personen befinner sig utanför organets verksamhetsområde och att UNRWA:s konkreta bistånd har upphört. Det finns ingen automatisk rätt att beviljas flyktingstatus. Det följer av artikel 1 D i Genèvekonventionen att konventionen inte är tillämplig på dem som skyddas eller får bistånd av andra FN-organ än UNHCR t.ex. UNRWA. Om skyddet eller biståndet upphör utan att personens rättsliga ställning har blivit slutligt reglerad inom ramen för de resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling, ska personen i fråga utan vidare få de förmåner som anges i konventionen. UNRWA:s bistånd kan inte anses ha upphört om permanent uppehållstillstånd inte beviljats (jfr regeringens beslut den 15 maj 2003, reg. 98-03).

YRKANDEN M.M.

yrkar att hon beviljas flyktingstatusförklaring. Till stöd för sin talan anför hon bl.a. följande. Sverige har undertecknat Genèvekonventionen och därmed förbundit sig att bevilja flyktingstatusförklaring till alla personer, i praktiken palestinier, som tidigare har fått skydd eller bistånd av UNRWA om detta har upphört. Det gäller oavsett anledning. Det är ostridigt att det råder en inre väpnad konflikt i Syrien och hon kan inte återvända dit. Sveriges nationella beslut att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd till syrier påverkar inte Sveriges

folkrättsliga förpliktelser enligt artikel 1 D i andra stycket Genèvekonventionen. Vid en objektiv och juridisk tolkning av nämnda artikel i Genèvekonventionen måste det anses stå klart att UNRWA:s skydd och bistånd har upphört på grund av inbördeskriget i Syrien, även om hon endast har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Regeringens beslut från 2003, reg. 98-03, kan inte längre anses vara praxisbildande på grund av EU-domstolens avgörande 2012 i målet C-364/11, El Kott m.fl. Av EU-domstolens avgörande kan utläsas att om en palestinier som har begagnat sig av konkret skydd eller bistånd från UNRWA inte kan återvända till organets verksamhetsområde på grund av att personens säkerhet är allvarligt hotad så ska denne utan vidare beviljas flyktingstatusförklaring. Detta måste gälla oberoende av om personen vid en nationell prövning har beviljats ett permanent uppehållstillstånd eller inte, även om det inte framgår direkt av avgörandet.

Hon har uppburit bistånd från UNRWA i olika former sedan hon var barn. Hon kommer från ett flyktingläger i Homs i Syrien som administreras av UNRWA. Två månader före ankomsten till Sverige opererades hon och fick en knäprotes. UNRWA stod för kostnaden för operationen och för eftervården.

Migrationsverket

Migrationsverket medger bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

har styrkt att hon är statslös palestinier från Syrien och därigenom får hon anses ha gjort sannolikt att hon utnyttjat eller i vart fall haft rätt att utnyttja den hjälp som UNRWA tillhandahållit i Syrien. Det kan inte anses ha funnits någon möjlighet för henne att erhålla hjälp från UNRWA då hon lämnade hemlandet och det är inte sannolikt att hon för närvarande har möjlighet att erhålla denna hjälp. Hon bör därför beviljas flyktingstatusförklaring.

SKÄLEN FÖR MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS AVGÖRANDE

1. Flyktingstatusförklaring

Frågan i målet är inledningsvis om ska beviljas flyktingstatusförklaring.

1.1. Gällande rätt m.m.

I artikel 1 A 1 i Genèvekonventionen definieras vilka som ska anses som flyktingar enligt konventionen.

Konventionen är tillämplig på flyktingar som för närvarande åtnjuter beskydd eller bistånd av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).

Konventionen är dock inte tillämplig på flyktingar som åtnjuter beskydd eller bistånd av andra FN-organ t.ex. UNRWA. Av andra stycket i artikeln framgår att om sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutligt reglerad enligt av FN:s generalförsamling antagna resolutioner, ska vederbörande utan vidare åtnjuta de i konventionen stadgade förmånerna (artikel 1 D första stycket i Genèvekonventionen).

Vidare följer det av det s.k. skyddsgrundsdirektivet att en statslös person inte kan ges flyktingstatus om han eller hon omfattas av artikel 1 D i Genèvekonventionen om skydd eller bistånd från andra organ eller kontor inom Förenta nationerna än FN:s flyktingkommissariat; om sådant skydd eller bistånd av något skäl har upphört, utan att de berörda personernas ställning har fastställts slutgiltigt i enlighet med de relevanta resolutioner som antagits av FN:s generalförsamling, ska dessa personer automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i detta direktiv (artikel 12.1 a i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om

miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet – skyddsgrundsdirektivet).

När skyddsgrundsdirektivet skulle genomföras i Sverige anförde regeringen beträffande artikel 12.1 a i direktivet att dessa personer omfattas av flyktingdefinitionen i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Regeringen ansåg därför att det saknades skäl att särskilt reglera situationen (se prop. 2009/10:31 s. 106).

I artikel 12 i skyddsgrundsdirektivet liksom i 4 kap. 2 b § utlänningslagen finns vissa undantagsbestämmelser som kan medföra att en statslös person ska nekas flyktingstatus.

1.2. Rättspraxis

Regeringen har i beslut från den 15 maj 2003, reg. 98-03, uttalat att det saknades anledning att utfärda resedokument för en person som före inresan i Sverige fått eller varit berättigad till bistånd av UNRWA och som i Sverige beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. UNRWA:s bistånd kunde i den situationen inte anses ha upphört eftersom permanent uppehållstillstånd inte hade beviljats.

EU-domstolen har i målet *El Kott m.fl.* uttalat sig om vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att undantaget från flyktingstatus i artikel 12.1 a i skyddsgrundsdirektivet inte ska gälla. Där uttalas bl.a. följande avseende statslösa palestiniers möjlighet att erhålla flyktingstatus. Då blott den omständigheten att den som ansöker om flyktingstatus har lämnat UNRWA:s verksamhetsområde inte är tillräckligt för att undantagen från flyktingstatus i artikel 12.1 a första

meningen i skyddsgrundsdirektivet ska upphöra att gälla behöver det preciseras under vilka villkor biståndet från UNRWA skulle kunna ha upphört (p. 55). Det räcker inte med att en person inte befinner sig inom detta område eller frivilligt beslutar att lämna det för att biståndet ska anses ha upphört. Om beslutet är motiverat av yttre omständigheter som den berörde personen inte kan påverka kan detta dock leda till slutsatsen att biståndet upphört (p. 59). En palestinsk flykting ska anses vara tvingad att lämna UNRWA:s verksamhetsområde om vederbörandes personliga säkerhet är allvarligt hotad och organet saknar möjligheter att inom området garantera flyktingen sådana levnadsförhållanden som överensstämmer med organets uppdrag (p. 63). En person som har rätt att automatiskt komma i åtnjutande av förmånerna i skyddsgrundsdirektivet behöver inte visa att han eller hon fruktar förföljelse i den mening som avses i artikel 2 c i direktivet. Däremot måste denna person lämna in en ansökan om flyktingstatus som ska prövas av de behöriga myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten. Inom ramen för denna prövning ska myndigheterna kontrollera inte bara om den asylsökande konkret har begagnat sig av bistånd från UNRWA och att detta bistånd har upphört, utan ska också förvissa sig om att den asylsökande inte omfattas av något av undantagen i skyddsgrundsdirektivet (p. 76).

1.3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Av utredningen framgår att _____ är statslös palestinier från Syrien. Hon är registrerad som flykting hos UNRWA och har konkret begagnat sig av bistånd från detta organ.

När det gäller frågan om biståndet från UNRWA har upphört ska en bedömning göras om _____ kan anses ha varit tvingad att lämna UNRWA:s verksamhetsområde på grund av att hennes personliga säkerhet varit allvarligt hotad och organet saknat möjligheter att inom området garantera henne sådana levnadsförhållanden som

överensstämmer med organets uppdrag. Att beviljandet av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skulle innebära att man alltjämt åtnjuter bistånd från UNRWA finns det däremot inte något stöd för vare sig i skyddsgrundsdirektivet eller i EU-domstolens dom.

Av Utrikesdepartementets rapport Mänskliga rättigheter i Syrien 2011 framgår att läget för de mänskliga rättigheterna i landet drastiskt försämrades under 2011. I mars inleddes protestaktioner som besvarades med våld från statsmaktens sida. Därefter kränktes de mänskliga rättigheterna i stor skala. Den 16 december 2011 bedömde rättschefen för Migrationsverket i ett rättsligt ställningstagande angående karaktären av den pågående konflikten i Syrien att situationen i Syrien var sådan att den uppfyllde kriterierna för svåra motsättningar i utlänningslagens mening (RCI 32/2011). Den 30 januari 2012 beslutade rättschefen att avlägsnandebeslut inte skulle verkställas till Syrien (RCI 1/2012). Enligt det senaste rättsliga ställningstagandet från rättschefen för Migrationsverket angående säkerhetssituationen i Syrien från den 2 september 2013 råder det en situation av generellt våld i Syrien som medför att kriterierna för alternativt skyddsbehov i utlänningslagen i allmänhet är uppfyllda (RCI 14/2013).

Enligt Migrationsverket har det inte funnits någon möjlighet för att erhålla hjälp från UNRWA då hon lämnade Syrien. Migrationsöverdomstolen saknar anledning att göra någon annan bedömning. Biståndet från UNRWA måste därmed anses ha upphört när lämnade landet. Hon har inte heller möjlighet att återvända dit på grund av det rådande säkerhetsläget där. Den omständigheten att endast har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige innebär inte att biståndet från UNRWA inte ska anses ha upphört.

Det har inte framkommit att _____ omfattas av något annat undantag i skyddsgrundsdirektivet som medför att hon inte kan beviljas flyktingstatusförklaring. Hon ska alltså beviljas flyktingstatusförklaring.

2. Uppehållstillståndets giltighetstid

Migrationsöverdomstolen har i föregående avsnitt konstaterat att _____ ska beviljas flyktingstatusförklaring. Domstolen prövar därefter om giltighetstiden för _____ uppehållstillstånd därmed måste prövas på nytt och i så fall vilken instans som ska göra denna prövning.

2.1. Gällande rätt m.m.

Enligt skyddsgrundsdirektivet ska medlemsstaterna så snart som möjligt efter det att flyktingstatus har beviljats utfärda ett uppehållstillstånd som ska gälla i minst tre år till de personer som innehar flyktingstatus (artikel 24.1 i direktivet). Vissa undantag görs bl.a. av hänsyn till den nationella säkerheten.

I förarbetena till genomförandet av skyddsgrundsdirektivet i svensk rätt uttalas bl.a. följande. De svenska bestämmelserna om vem som har rätt till skydd och vilka rättigheter han eller hon har rätt till motsvarar i allt väsentligt direktivets bestämmelser. Som framgår har dock direktivet en annan struktur med status som grund för erhållandet av uppehållstillstånd och andra rättigheter. För att inte den svenska regleringens struktur i allt för hög grad ska skilja sig från direktivets med de problem som det kan innebära – tveksamheter kring direktivets genomförande och rättsförluster för enskilda som beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige – bör utlänningslagen anpassas till direktivets statusreglering. Utlänningslagen bör därför anpassas till direktivets

statusreglering genom att begreppet status – som utredningen föreslagit – införs i lagen och genom att förutsättningarna för att bevilja status för flyktingar och andra skyddsbehövande korresponderar med förutsättningarna för att bevilja dessa utlänningar uppehållstillstånd. Prövningen av såväl status som uppehållstillstånd bör ske i ett sammanhang. (Prop. 2009/10:31 s. 97 f.)

Att flyktingar har rätt till uppehållstillstånd följer av 5 kap. 1 § utlänningslagen. Av samma bestämmelse framgår också att uppehållstillstånd, utom i vissa fall, ska vara permanent eller gälla i minst tre år.

Vad gäller uppehållstillstånd till den som beviljas statusförklaring föreskrivs i 5 kap. 1 a § utlänningslagen att om en utlänning, som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, beviljas statusförklaring efter att ha ansökt om detta enligt 4 kap. 3 c samma lag, ska uppehållstillståndets giltighetstid omprövas och bestämmas i enlighet med vad som anges i stycket ovan.

2.2. Migrationsöverdomstolens bedömning

Det vanliga är att prövningen av frågorna om status och uppehållstillstånd sker i ett sammanhang, vilket också rekommenderas i ovan nämnda förarbeten. I fall som det nu aktuella, där Migrationsverket i grundärendet har beviljat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, medför den omständigheten att beslutet om tillstånd *överklagas* inte att domstolen ska pröva denna fråga. I dessa fall råder nämligen ett fullföljdsförbud enligt 14 kap. 1 och 3 §§ utlänningslagen (jfr MIG 2010:20). Migrationsdomstolen har också helt korrekt avvisat överklagandet i den delen.

Artikel 24.1 i skyddsgrundsdirektivet bör dock enligt Migrationsöverdomstolens mening tolkas så att längden av ett tidigare beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd ska *omprövas* om en utlänning beviljas flyktingstatusförklaring. Detta bör inte bara gälla om flyktingstatusförklaringen beviljas efter ansökan från en utlänning som tidigare har beviljats uppehållstillstånd (enligt 4 kap. 3 c § och 5 kap. 1 a § utlänningslagen) utan även i fall som det nu aktuella, då en överprövning sker av Migrationsverkets beslut att inte bevilja en asylsökande flyktingstatusförklaring.

Frågan uppkommer därmed om vilken instans som i detta fall ska ompröva giltighetstiden av ett tidigare beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kan av ordalydelsen i artikel 24.1 skyddsgrundsdirektivet inte utläsas något absolut krav på att frågan om uppehållstillstånd omprövas i omedelbart samband med att statusförklaring beviljas. Ett EU-direktiv är vidare bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås, men överlåter åt staterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (se artikel 288 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

I Sverige är det Migrationsverket som är den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret för den generella utlänningskontrollen och som därför, med vissa angivna undantag, beslutar om uppehållstillstånd (5 kap. 20 och 21 §§ utlänningslagen). Migrationsverket ansvarar också för den omprövning av giltighetstiden för uppehållstillstånd som görs efter en ansökan om statusförklaring från en utlänning som tidigare beviljats uppehållstillstånd. Förutsättningarna för en enhetlig bedömning av tillståndstider m.m. ökar om Migrationsverket har ansvaret för att ompröva längden av tidigare beviljade tidsbegränsade uppehållstillstånd även i fall som det nu aktuella. Det bör alltså ankomma på

Migrationsverket att ompröva giltighetstiden av
uppehållstillstånd.

Domen får inte överklagas (16 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen).

kammarrättsråd
ordförande

kammarrättsråd

kammarrättsråd
referent

föredragande