



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Lotten Berggren

En alternativ flyktingstatusbedömning

En undersökning av flyktingstatusbedömningar i Sverige mot
bakgrund av UNHCR:s riktlinjer

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Moa De Lucia Dahlbeck

Termin för examen: Period 2 VT 17

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	5
1.3 Frågeställning	6
1.4 Metod och material	6
1.5 Disposition	8
1.6 Utblick och forskningsläge	8
1.7 Avgränsningar	10
1.8 Begreppsanvändning	10
2 RÄTTSLIG REGLERING KRING STATUSFÖRKLARINGAR	12
2.1 Internationell reglering	12
2.2 Utlänningslagen	14
2.2.1 Flykting	15
2.2.1.1 Välgrundad fruktan för förföljelse	16
2.2.1.2 Förföljelsegrunder	17
2.2.1.2.1 Ras och nationalitet	18
2.2.1.2.2 Religiös uppfattning	18
2.2.1.2.3 Kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp	18
2.2.1.2.4 Politisk uppfattning	19
2.2.2 Alternativt skyddsbehövande	20
2.3 Den tillfälliga lagen	21
2.4 Processuella bestämmelser	22
3 STATISTISK ÖVERSIKT AV FLYKTINGSTATUSBEDÖMNINGAR I SVERIGE OCH I EUROPA	24
4 UNHCR:S RIKTLINJER OM FLYKTINGSTATUS	27
4.1 Internationellt skydd för personer som flyr från Syrien	28

4.2	Flyktingstatusbegäran i relation till väpnade konflikter	29
5	ANALYS AV DE UNDERSÖKTA DOMARNA OCH BESLUTEN	32
5.1	Migrationsverkets riktlinjer i relation till UNHCR:s riktlinjer	33
5.2	Tillämpliga flyktinggrunder	38
5.3	Väpnad konflikt i relation till individuella omständigheter	42
5.3.1	Kravet på en individuell hotbild	43
5.3.2	Orsaksambandet mellan förföljelsen och flyktinggrunden	47
5.4	Flyktingstatus i relation till militärtjänstgöring	50
6	AVSLUTANDE REFLEKTIONER	54
	BILAGA A	57
	BILAGA B	58
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	59
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	63

Summary

Asylum seekers' protection status has become more important since the implementation of the temporary migration law in Sweden, *inter alia* as people with refugee status have a right to family reunification while people with subsidiary protection do not. Sweden has several times been criticised, including by the UNHCR, as few people, in an international comparison, are granted refugee status in the country.

This essay examines rulings from the Swedish Migration Courts and the Swedish Migration Agency in which asylum seekers from Syria have appealed their subsidiary protection status and are granted refugee status in the Migration Court. These judgments and decisions are compared with relevant guidelines from the UNHCR in order to identify potential trends that can show why Sweden grants refugee status to relatively few asylum seekers.

The comparison shows that Sweden often focuses on individual circumstances to a greater extent than UNHCR's guidelines when assessing refugee status. In the rulings, there is often a requirement that the applicant should be able to demonstrate that he or she is individually threatened, in the sense that the person has previously been individually targeted or persecuted. Regarding the connection between persecution and the refugee ground, general circumstances that affect large groups of people are often overlooked. The UNHCR's guidelines, however, point out that it is not necessary for a person to be individually singled out or targeted for persecution to be considered a refugee. Furthermore, according to the guidelines, the causal link between persecution and refugee grounds can be established through violence that affects larger groups, which is often the case in armed conflicts.

The examination also shows that the Migration Courts and the Migration Agency tend to overlook several potential refugee grounds. For example, the fact that the applicant is a woman is often disregarded, although UNHCR has found that women from Syria are a particularly vulnerable group that is generally considered to be refugees.

The study of the decisions and the judgments shows that Sweden imposes more requirements to assess the applicant as a refugee than the UNHCR's guidelines. The fact that Sweden's assessments and guidelines are not in accordance with UNHCR's guidelines can thus be a contributing factor to why Sweden grants relatively few people refugee status.

Sammanfattning

I och med införandet av den tillfälliga lagen har en asylsökandes skyddsstatus fått ökad betydelse. Exempelvis har flyktingar rätt till familjeåterförening medan alternativt skyddsbehövande som regel inte har det. Sverige har bland annat kritiserats av UNHCR för att få personer, vid en internationell jämförelse, beviljas flyktingstatus i landet.

Detta arbete undersöker domar från migrationsdomstolen och förevarande beslut från Migrationsverket då syriska asylsökande överklagat sin status som alternativt skyddsbehövande och beviljats flyktingstatus av migrationsdomstolen. Dessa domar och beslut jämförs med relevanta riktlinjer från UNHCR för att på så sätt finna tendenser som kan visa på varför Sverige beviljar relativt få personer flyktingstatus.

Jämförelsen visar att Sverige ofta fokuserar på individuella omständigheter i större utsträckning vid flyktingstatusbedömningen än vad som görs i UNHCR:s riktlinjer. Det ställs ett krav på att den sökande ska kunna visa på en individuell hotbild vilket innebär att personen tidigare ska ha varit individuellt utpekad eller förföljd. Vad gäller kopplingen mellan förföljelsen och en flyktinggrund bortses det ofta från generella omständigheter som drabbar stora grupper av människor. UNHCR:s riktlinjer poängterar dock att det inte krävs att en person ska vara individuellt utpekad för att bedömas som flykting. Vidare kan enligt UNHCR den kausala länken mellan förföljelsen och flyktinggrunden vara uppfylld genom attentat som drabbar större grupper, vilket ofta är fallet då det råder en väpnad konflikt i landet.

Undersökningen visar även att migrationsdomstolarna och Migrationsverket tenderar att bortse från flera potentiella flyktinggrunder. Exempelvis redogörs det inte för riskerna som kan följa av att den sökande är kvinna trots att UNHCR har påpekat att kvinnor från Syrien är en särskilt utsatt grupp som generellt sett är att anse som flyktingar.

Genomgången av besluten och domarna visar på att Sverige på flera sätt ställer högre krav på den sökande än vad UNHCR:s riktlinjer gör för att en person ska beviljas flyktingstatus. Att Sveriges bedömningar och riktlinjer inte står i överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer kan således vara en bidragande faktor till att Sverige vid en internationell jämförelse beviljar få personer flyktingstatus.

Förkortningar

Flyktingkonventionen	1952 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning
New York- protokollet	1967 års tilläggsprotokoll
Tillfälliga lagen	Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige
UNHCR:s handbok	Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning för vägledning vid fastställande av flyktingskap
Utlänningslagen	Utlänningslag (2005:716)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Vem som är flykting i Sverige definieras i utlänningslagen (2005:716) (utlänningslagen). Definitionen har sin grund i 1952 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen). Sverige har tidigare endast gjort liten åtskillnad mellan personer som beviljats flyktingstatus och personer som beviljats status som alternativt skyddsbehövande, vilket är en annan skyddsgrund i svensk rätt. Därmed har inte prövningen av vilken skyddsstatus en person ska beviljas tidigare varit av stor betydelse.

I juni 2016 infördes lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen) och skyddsstatusen har därmed fått avsevärt ökad betydelse. Den nya lagen slår hårt mot möjligheten att återförenas med familjemedlemmar och personer som beviljas status som alternativt skyddsbehövande har i princip inte någon rätt till familjeåterförening under den period som den nya lagen gäller. Detta gör att många personer som beviljas status som alternativt skyddsbehövande väljer att överklaga sin status.

Diskussionen kring att Sverige i en internationell jämförelse beviljar färre personer flyktingstatus har avhandlats i flera sammanhang. Vid införandet av skyddsgrundsdirektivet konstaterades att andelen beslut om flyktingstatus i Sverige är anmärkningsvärt lågt i förhållande till andra europeiska länder.¹ Migrationsverket har själva gjort en nationell kvalitetsuppföljning där statusbedömningar undersöktes särskilt. Migrationsverket granskade 400 av sina ärenden och konstaterade att statusbedömningen i 27 % av ärendena var diskutabel och i 1 % felaktig.² Denna granskning har kommenterats av Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik som uppger att Sverige är, och historiskt sett har varit, ”*ganska dåliga*” på distinktionen mellan de olika skyddsstatusarna. Ribbenvik uppger att det kan bero på att det tidigare inte gjorts stor skillnad på statusarna och att vi därför inte tagit hänsyn till differensen, vilket däremot blir aktuellt nu mot bakgrund av införandet av den tillfälliga lagen. Ribbenvik anför att problemet ”*sitter i väggarna*”, att inställningen tidigare har varit att de asylsökande ändå får stanna och att

¹ SOU 2006:6, s. 395-396.

² Migrationsverket, *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus: Analysrapport 2016*, s. 3-4.

Migrationsverket därför till exempel inte lägger stor vikt vid de individuella skälen när en person från Syrien söker asyl.³

En stor diskrepans mellan länders flyktingstatusbedömningar är beaktansvärt då flyktingdefinitionen har sin grund i flyktingkonventionen, vilken är bindande för de länder som ratificerat konventionen. Stater som tillträtt konventionen har åtagit sig att samarbeta med FN:s flyktingorgan, UNHCR⁴ som har som uppgift att övervaka efterlevnaden av konventionen samt att behandla rättsliga frågor som rör tolkningen och tillämpningen av flyktingkonventionen.⁵ Detta talar för en internationell, konform tolkning av flyktingbegreppet. Det finns även flera försök till harmonisering på EU-nivå kring statusfrågan vilket talar emot en nationell avvikande praxis kring flyktingstatusbedömningar.

1.2 Syfte

Flera studier samt statistik visar att Sverige vid en internationell jämförelse beviljar få personer flyktingstatus. Siffrorna tyder således på att Sveriges praxis avviker från andra länders med motsvarande lagstiftning. En fråga som väcks är *varför* Sverige beviljar få personer flyktingstatus.

Utgångspunkten för denna uppsats är att det finns asylsökande i Sverige som inte beviljas flyktingstatus trots att de uppfyller kraven enligt flyktingkonventionen. Syftet är att försöka visa ett antal tänkbara anledningar till varför detta sker. För att kunna finna sådana anledningar kommer jag att undersöka det praktiska beslutsfattandet av flyktingstatusförklaringar i Sverige. Mot bakgrund av de i domarna och besluten hänvisade rättskällorna har jag valt att särskilt undersöka motiveringarna till deras respektive utgång. Det är av särskilt intresse att anlägga ett internationellt perspektiv på den här undersökningen eftersom antagandet att Sverige beviljar få personer flyktingstatus görs i en internationell kontext. Detta kommer göras genom en jämförelse med UNHCR:s riktlinjer som är av vikt för alla länder som anslutit sig till flyktingkonventionen och som är tänkta att bidra till en harmonisering inom rättsområdet.⁶

³ Mikael Ribbenvik i Ekots lördagsintervju, 2017-06-03, ca 25 minuter in i programmet, tillgänglig på <http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/897343?programid=3071> (hämtad 2017-06-26).

⁴ Från det engelska namnet United Nations High Commissioner for Refugees.

⁵ Artikel 35 flyktingkonventionen; artikel 2 New York-protokollet; Diesen (2012), s. 21-22.

⁶ Artikel 35 flyktingkonventionen; artikel 2 New York-protokollet.

1.3 Frågeställning

Givet att Sverige beviljar få personer flyktingstatus är det relevant att undersöka det praktiska beslutsfattandet gällande flyktingstatus som görs av myndigheter och domstolar. Genom att undersöka besluten kan det klarläggas på vilka grunder en person beviljas flyktingstatus i Sverige. Genom att jämföra dessa grunder med UNHCR:s riktlinjer kan tendenser utrönas som kan visa varför Sverige vid en internationell jämförelse beviljar få personer flyktingstatus. För att uppnå syftet med uppsatsen är den övergripande frågeställningen följande: *vilka anledningar till att Sverige beviljar få personer flyktingstatus går att finna vid en jämförelse av den svenska praktiserade bedömningen och UNHCR:s riktlinjer?* För att vidare konkretisera frågan ämnar jag besvara följande underfrågor: *I vilken utsträckning ligger UNHCR:s riktlinjer till grund för besluten och i vilken utsträckning står Sveriges praktiska bedömningar i överensstämmelse med UNHCR:s tolkning av flyktingdefinitionen?*

1.4 Metod och material

I arbetet används en rättsanalytisk metod för att undersöka tillämpningen av flyktingstatusbestämmelsen. Detta innebär att en del av arbetet kommer fokusera på att fastställa vad som är gällande rätt på området med hjälp av en analys av de klassiska rättskällorna. De klassiska rättskällorna får här förstås som lagar, förarbeten, prejudikat och doktrin, inklusive europeisk och internationell rätt. Rättsanalytisk metod innebär att även annat material utöver de traditionella rättskällorna kan användas för att analysera ett område.⁷ Min analys kommer bland annat göras i ljuset av underinstansers avgöranden och riktlinjer från UNHCR. För att undersöka hur Sverige tillämpar reglerna om skyddsstatus i praktiken kan Migrationsverkets beslut, migrationsdomstolarnas domar och Migrationsöverdomstolens domar granskas. En majoritet av de beslut som fattas görs av Migrationsverket. Myndighetens beslut kan granskas genom att se till överinstansens, det vill säga migrationsdomstolens, domar. För att ett beslut ska prövas av Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd. Det kan beviljas om domstolens avgörande kan få betydelse som prejudikat eller om det finns synnerliga skäl.⁸ Migrationsöverdomstolen tar därmed upp förhållandevis få mål till prövning och i de flesta ärenden är migrationsdomstolen den instans där det slutliga resonemanget förs i ärendet. Detta arbete kommer därför fokusera på migrationsdomstolens domar och även Migrationsverkets beslut som föranleder överklagan. Genom att se på hur samma ärende har fått olika

⁷ Sandgren (2007) s. 40-47.

⁸ 16 kap. 12 § utlänningslagen.

utgångar går det att utröna vad som kan vara avgörande för att flyktingstatus ska beviljas. Vad migrationsdomstolen ändrar kan vidare visa på eventuella problem i Migrationsverkets bedömningar.

Med hänsyn till framställningens omfattning har jag inte möjlighet att granska alla beslut och domar som fattats i frågan. För att kunna göra en analys som är så aktuell som möjlig begärde jag i mars 2017 ut de domar från 2017 där migrationsdomstolen ändrat Migrationsverkets beslut. Av dessa beslut var den största andelen sökande från Syrien. Syrier var även den största grupp som sökte asyl i Sverige under 2016 och 2017.⁹ Därför har jag valt att endast granska de beslut där personen eller personerna som målet rör är medborgare eller har sin hemvist i Syrien. Valet att endast titta på domar som gäller personer från ett och samma land ger också möjligheten att sätta in besluten i ett sammanhang, både i relation till varandra samt i relation till omständigheterna i landet. Det ger även möjlighet att undersöka rättskällorna som används, så som landinformation och UNHCR:s riktlinjer. Arbetet kommer således innehålla en empirisk, kvalitativ studie av ett antal domar där migrationsdomstolen har beviljat en person flyktingstatus efter att personen överklagat sin status.¹⁰

Framställningen kommer främst fokusera på domskälen och beslutsmotiveringarna i domarna och besluten för att klarlägga vad som anses vara relevant vid skyddsstatusbedömningen och vad som får avgörande betydelse. Vidare kommer frågan om vilka rättskällor som Migrationsverket och migrationsdomstolarna hänvisar till i sina beslut och domar undersökas för att på så sätt se om en skillnad i rättskällorna kan ge upphov till olika bedömningar av skyddsstatus. Arbetet kommer särskilt fokusera på i vilken utsträckning UNHCR:s riktlinjer används samt om Migrationsverkets och domstolarnas bedömningar står i överensstämmelse med dessa.

I arbetet granskas 24 stycken ärenden från 2017 där migrationsdomstolen har ändrat Migrationsverkets beslut och där den sökande är från Syrien. I 17 av ärendena har jag även tagit del av Migrationsverkets föreliggande beslut. I de övriga sju besluten har ärendet varit sekretessbelagt vilket har inneburit att jag inte kunnat ta del av Migrationsverkets beteckningsnummer och därmed inte heller besluten. I de ärendena har Migrationsverkets bedömning endast kunnat utläsas genom migrationsdomstolens referat som medföljer domen.

⁹ Statistik från Migrationsverkets hemsida <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asylsokande---de-storsta-landerna.html> hämtat 2017-04-01. Sidan senast uppdaterad 2017-07-03.

¹⁰ Sandgren (2007) s. 49-51.

En studie av denna omfattning kan inte ge en fullständig bild av bedömningar av statusförklaringar i migrationsärenden men kan visa på eventuella problem vid Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas bedömningar i de ärenden som jag undersökt. Dessa problem kan till viss del vara talande för beslutsfattandet även i en mer vidsträckt kontext.

1.5 Disposition

Framställningen kommer inledningsvis ge en överblick över den rättsliga regleringen av skyddsstatus. Först görs en genomgång av internationell rätt på området, vilket följs av en genomgång av nationell rätt, det vill säga främst utlänningslagen och den tillfälliga lagen. För att sätta in Sveriges flyktingstatusbedömningar i ett internationellt perspektiv följer en genomgång av statistik om flyktingstatusbedömningar i Europa och i Sverige. Därefter följer en översiktlig framställning av ett par av UNHCR:s riktlinjer gällande flyktingstatusbedömningar. Därpå följer en redogörelse för de studerade domarna och besluten. I detta sammanhang kommer även resonemang föras om vilka indikationer som en genomgång av dessa domar och beslut har gett om varför Sverige, i en internationell kontext, beviljar få personer flyktingstatus. I genomgången av domarna och besluten kommer en redogörelse göras för några av de rättskällor som används i bedömningarna. Besluten och domarna kommer även ställas i relation till UNHCR:s riktlinjer. Framställningen avslutas med några avslutande reflektioner.

1.6 Utblick och forskningsläge

Sveriges bedömningar av flyktingstatus är ett ämne som emellanåt avhandlats inom juridiken. Rebecca Stern, forskare vid juridiska institutionen på Stockholms universitet har 2012 publicerat en artikel om problematiken kring gränsdragningen mellan olika skyddsstatusar och fann efter en genomgång av domar att praxisen i stort spretar, både mellan domstolar men även inom domstolarna i sig.¹¹ År 1982 publicerades i förvaltningsrättslig tidskrift en analys av praxis utförd av Peter Nobel gällande asylsökande från Eritrea och den svenska tillämpningen av flyktingdefinitionen. Även där gjordes det gällande att en påtaglig oregelbundenhet förelåg mellan statusförklaringar och att rättsosäkerheten var stor gällande flyktingstatusbedömningen.¹² År 2013 publicerades en liknande studie av praxis som gjorts gällande somaliska flyktingar i Sverige.

¹¹ Stern (2012) s. 289-299.

¹² Nobel (1982) s. 121-130.

Där ställdes frågan om hur en väpnad konflikt kan påverka flyktingstatusen.¹³

Flertalet gånger har det påpekats att Sverige beviljar få personer flyktingstatus. Gregor Noll, professor i folkrätt och Aleksandra Popovic, doktorand i folkrätt båda vid juridiska fakulteten vid Lunds universitet fann 2006 belägg i en genomförd studie för att tala om flyktingstatus som en marginaliserad resurs i det svenska asylsystemet.¹⁴ Även UNHCR har vid flera tillfällen kritiserat Sverige för att få personer beviljas flyktingstatus.¹⁵

En mer nyligen utförd undersökning av gränsdragningen mellan flyktingstatus och alternativt skyddsbehövande gjordes under hösten 2016 inom ramen för ett examensarbete på den juridiska intuitionen på Stockholms universitet. I arbetet granskades 100 domar från de fyra olika migrationsdomstolarna i Sverige med bland annat slutsatsen att det enligt domstolens praxis läggs stort fokus på att den sökande ska kunna visa på en individuell hotbild för att beviljas flyktingstatus och att mer generella omständigheter inte beaktas i tillräcklig utsträckning. I framställningen anfördes att denna tolkning inte har stöd i gällande rätt och innebär att personer inte beviljas flyktingstatus trots att de uppfyller kriterierna i flyktingkonventionen. Uppsatsen stärker påståendet att problematiken kring gränsdragningen mellan skyddsstatusförklaringar fortfarande föreligger inom svensk praxis.¹⁶ Problemet syns även i Migrationsverkets egna rapport som efter en granskning av 400 beslut visade att statusbedömningen i 27 % av ärendena var diskutabel och i 1 % felaktig.¹⁷

Dessa studier styrker hypotesen att Sverige beviljar få personer flyktingstatus och att asylsökande som egentligen uppfyller kriterierna för flyktingstatus ändå inte beviljas det skydd de har rätt till. För att komma tillrätta med problemet är det av vikt att undersöka varför få personer beviljas flyktingstatus i Sverige.

¹³ Wettergren & Wikström (2014) s. 566-583.

¹⁴ Noll & Popovic (2006) s. 834-865.

¹⁵ Se exempelvis UNHCR (2011) *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, s. 16-20 och UNHCR (2016) *Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden (Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss)* p. 26-30.

¹⁶ Nordström (2016).

¹⁷ Migrationsverket, *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus: Analysrapport 2016*, s. 3-4.

Då en genomgång av migrationsdomstolarnas domar angående avgränsningen mellan flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande där både domar där personer nekats och beviljats flyktingstatus tidigare har gjorts har jag valt att endast titta på domar där migrationsdomstolen har beviljat överklagan om status. På så sätt kan ett tydligare fokus läggas på skillnaden mellan Migrationsverkets beslut och migrationsdomstolarnas domar och möjligen nya perspektiv på statusbedömningarna framkomma. Skillnaden mellan två olika beslut som har fattats i samma ärende kan på ett tydligt sätt visa vad som får avgörande betydelse för om en asylsökande beviljas flyktingstatus eller inte.

1.7 Avgränsningar

Skyddsgrunderna inom migrationsrätten utgör ett stort område och denna framställning syftar inte till att göra en uttömmande redogörelse av dessa. Då flyktingstatus främst avgränsas av alternativ skyddsstatus kommer övriga skyddsgrunder och andra grunder för uppehållstillstånd inte avhandlas. Vad gäller flyktingbegreppet eller begreppet alternativt skyddsbehövande och deras rekvisit kommer dessa endast redogöras för i den utsträckningen som är relevant för att kunna föra en diskussion kring när en person beviljas flyktingstatus istället för alternativ skyddsstatus.

I domarna och besluten kommer jag främst studera domskälen, beslutandegrunden och de omständigheter som har fått betydelse vid fastställandet av personens skyddsstatus. I detta innefattas en översiktlig redogörelse för de rättskällor som det främst hänvisas till i besluten och domarna.

1.8 Begreppsanvändning

I vardagligt tal används ofta begreppet flykting för personer som flyr från sitt land för att söka internationellt skydd. Det finns dock särskilda kriterier för att en person ska beviljas flyktingstatus.¹⁸ Många som i vardagligt tal kallas för flyktingar har egentligen status som alternativt skyddsbehövande.¹⁹ I denna framställning används begreppet asylsökande för en person som söker internationellt skydd utanför hens hemland. Begreppet asyl ska förstås så som det definieras i utlänningslagen, nämligen beviljande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.²⁰ Med termerna flyktingstatus och alternativ skyddsstatus menas således när

¹⁸ 4 kap. 1 § utlänningslagen.

¹⁹ 4 kap. 2 § utlänningslagen.

²⁰ 1 kap. 3 § utlänningslagen.

kriterierna för respektive status är uppfyllda. Skyddsstatus syftar däremot på både flyktingstatus och alternativ skyddsstatus, och kan även innefatta övrigt skyddsbehövande²¹.

²¹ 4 kap. 2 a § utlänningslagen.

2 Rättslig reglering kring statusförklaringar

2.1 Internationell reglering

Rätten till att söka asyl stadgas i flyktingkonventionen. Konventionen upprättades i efterdyningarna av andra världskriget då det ansågs finnas ett behov av en överenskommelse med en allmän definition av vem som skulle vara flykting.²² Till en början var flyktingkonventionen begränsad till att endast ge skydd åt flyktingar som flytt händelser som ägt rum före 1951, främst från Europa. I och med införandet av 1967 års tilläggsprotokoll (New York-protokollet) utvidgades konventionens användningsområde till att inte längre vara tids- eller platsbegränsat.²³ I nämnda dokument regleras minimikraven för flyktingars rättigheter i asyllandet.²⁴ Sverige ratificerade flyktingkonventionen 1954²⁵ och New York protokollet 1967.²⁶ I april 2015 hade 145 stater tillträtt konventionen och 146 stater New York-protokollet.²⁷

I artikel 1 A(2) i flyktingkonventionen definieras en flykting som en person som på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land vari han är medborgare, samt är ur stånd att, eller på grund av sådan fruktan icke önskar, begagna sig av sagda lands skydd. Regeln gäller också personer som är statslösa. Artikeln måste läsas tillsammans med artikel 1 C, där det stadgas i vilka fall flyktingskapet upphör, samt 1 D-F vilka anger i vilka fall en person är utesluten från flyktingskap.

Sverige och övriga länder som tillträtt konventionen är bundna av flyktingkonventionens artiklar och instrumentet har haft stor inverkan på nationell asyllagstiftning och även lagstiftning på europeisk nivå. Inom Europeiska unionen (EU) finns en strävan efter en gemensam asylpolitik. Som en del av denna strävan antogs i april 2004, med flyktingkonventionen

²² UNHCR:s handbok (1996) p. 5.

²³ Artikel I New York-protokollet; Diesen (2012) s. 112.

²⁴ UNHCR:s handbok (1996) s. 9.

²⁵ The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, 189 U.N.T.S. 150, New York 26 oktober 1954, SÖ 1954:55.

²⁶ Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, New York 31 januari 1967, SÖ 1967:45.

²⁷ FN-förbundet, Globalis <http://www.globalis.se/Avtal/Flyktingkonventionen> hämtad 2017-05-09, senast uppdaterad 2015-05-06.

som grund, skyddsgrundsdirektivet^{28, 29} Syftet med direktivet var att harmonisera medlemsstaternas tolkning av flyktingkonventionen.³⁰ Direktivet införlivades i svensk rätt först i januari 2010.³¹ I och med införandet anpassades den svenska utlänningslagen till skyddsgrundsdirektivets statusregler. En omarbetning av skyddsgrundsdirektivet trädde i kraft i januari 2012.³²

Direktivet ger en utökad rätt till internationellt skydd i jämförelse med flyktingkonventionen. Enligt skyddsgrundsdirektivet ska en person betraktas som subsidiärt skyddsbehövande när kraven för flyktingstatus inte är uppfyllda men där det finns grundad anledning att anta att personen vid ett återvändande till sitt hemland skulle utsättas för en verklig risk att utsättas för allvarlig skada, så som dödsstraff, tortyr eller allvarligt och personligt hot mot liv och lem på grund av urskillningslöst våld i en internationell konflikt.³³ Denna bestämmelse motsvarar 4 kap. 2 § utlänningslagen där skydd för alternativt skyddsbehövande regleras.

Vad gäller tolkningen av flyktingkonventionen har vikten av att internationellt ha en någorlunda enhetlig bedömning poängterats. I Sverige har det i förarbeten konstaterats att viktiga begrepp i flyktingkonventionen bör tolkas med stöd av internationella rättsprinciper och flyktingkonventionen.³⁴ FN:s flyktingorgan, UNHCR har ett särskilt mandat för att behandla rättsliga frågor som rör tolkningen och tillämpningen av flyktingkonventionen.³⁵ För detta syfte har UNHCR upprättat en handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning för vägledning vid fastställande av flyktingkap (UNHCR:s handbok) samt antagit ett antal slutsatser och riktlinjer för att ge vägledning kring tolkningen av flyktingkonventionen. Handboken och riktlinjerna är inte rättsligt bindande men har stor faktisk betydelse vid tolkningen av flyktingkonventionen.³⁶ I Sverige har det betonats att den svenska

²⁸ Rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall 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

²⁹ Wikrén och Sandesjö (2017).

³⁰ SOU 2006:6, s. 106.

³¹ SFS 2009:1542.

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet, omarbetning.

³³ Artikel 2 f och 15 skyddsgrundsdirektivet.

³⁴ Se bl.a. prop. 1996/97:25, s. 96 och prop. 2009/10:31, s. 102 och 105.

³⁵ Diesen (2012) s. 21-22.

³⁶ Diesen (2012) s. 21.

tillämpningen av flyktingbegreppet normalt bör kunna hämta vägledning till tolkningen av konventionen i UNHCR:s handbok och dess exekutivkommittés konklusioner.³⁷ Även om UNHCR:s publiceringar inte utgör svensk lag har Migrationsöverdomstolen slagits fast att UNHCR:s handbok i en svensk kontext utgör en rättskälla.³⁸ Även UNHCR:s rekommendationer och rapporter utgör viktiga källor för vägledningen vid bedömningen av skyddsbehov.³⁹

Även EU-domstolens praxis på området är av vikt vid tolkning av flyktingdefinitionen då flyktingkonventionens definition av begreppet återfinns i skyddsgrundsdirektivet.⁴⁰ Vid fastställande av gällande rätt är det således viktigt att se till, inte bara svensk lagtext och förarbeten utan även internationell praxis samt UNHCR:s riktlinjer och då särskilt dess handbok.

2.2 Utlänningslagen

I och med införandet av den tillfälliga lagen har flera ändringar skett inom migrationsrätten och tillämpningen av utlänningslagen i Sverige. Utlänningslagen och den tillfälliga lagen tillämpas numer parallellt och bestämmelser i den tillfälliga lagen innebär att vissa delar av utlänningslagen inte är tillämplig under den treårsperiod som den tillfälliga lagen är ikraft. För att närmare kunna redogöra för de faktiska skillnaderna mellan lagarna samt vilka konsekvenser som medföljer den tillfälliga lagen kommer skillnaderna samt konsekvenserna avhandlas i ett enskilt avsnitt i detta kapitel. Under detta delkapitel följer en redogörelse för bestämmelser i utlänningslagen som fortfarande är gällande.

Utlänningslagen reglerar vilka omständigheter som är grund för uppehållstillstånd i Sverige. Dessa grunder kan delas upp i uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, på grund av anknytning, på grund av arbete, studier eller försörjning på annat sätt och på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov är uppdelat i kategorierna flykting, alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande.⁴¹ Flyktingar och alternativt skyddsbehövande omfattas av skyddsgrundsdirektivet medan övrigt skyddsbehövande är en nationell skyddsgrund.⁴² Uppehållstillstånd på grund

³⁷ Prop. 1996/97:25, s. 97.

³⁸ MIG 2006:1, s. 3; Diesen (2012) s. 34.

³⁹ MIG 2007:33.

⁴⁰ Diesen (2012) s. 34.

⁴¹ Kategorin övrigt skyddsbehövande är inte gällande under den tid då den tillfälliga lagen är tillämplig, se 3 § tillfälliga lagen; Se 4 kap. 1-2a §§ utlänningslagen; Diesen (2012) s. 33.

⁴² Artikel 2 d, 2 f och 15 i skyddsgrundsdirektivet; Diesen (2012) s. 33.

av skyddsbehov regleras i utlänningslagens fjärde kapitel. En person som är flykting eller alternativt skyddsbehövande sägs ha beviljats asyl.⁴³

Prövningen av en persons möjlighet till uppehållstillstånd sker i en bestämd ordning som i huvudsak följer utlänningslagens uppbyggnad. Inledningsvis prövas personens skyddsbehov mot flyktingbestämmelsen i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Därefter prövas skyddsbehoven enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen där bestämmelserna om alternativt skyddsbehövande återfinns samt mot bestämmelsen om övrigt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen. Därpå prövas möjligheten till uppehållstillstånd på annan grund, till exempel anknytning enligt 5 kap. 3 § och 3 a §. Slutligen prövas möjligheten till uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.⁴⁴ Det finns alltså en inbyggd hierarki i utlänningslagens tillståndsgrunder, både vad gäller prövningsordningen samt de rättigheter som följer av en viss skyddsstatus. Rättigheterna skiljer sig mer åt mellan skyddsstatusarna i och med införandet av den tillfälliga lagen, bland annat vad gäller rätten till familjeåterförening.⁴⁵ Det är således inte möjligt att exempelvis bevilja en person uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande utan att först pröva deras skyddsskäl enligt flyktingbestämmelsen.

2.2.1 Flykting

Flyktingbegreppet definieras i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Vid införandet av 1980 års utlänningslag anfördes i förarbeten att flyktingars rätt till skydd var av internationell karaktär och att flyktingdefinitionen i flyktingkonventionen därför skulle ligga till grund för den svenska lagstiftningen. Idag motsvarar begreppet flykting i princip den som återfinns i flyktingkonventionen. Paragrafen stadgar att en flykting är en person som

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse från enskilda och inte kan antas få ett

⁴³ 1 kap. 3 § utlänningslagen.

⁴⁴ Se Stern (2012) s. 7 och MIG 2007:33.

⁴⁵ Se bl.a. 7 § tillfälliga lagen.

effektivt skydd som inte är tillfälligt. Dessa regleringar gäller även statslösa utlänningar som befinner sig utanför sin vanliga vistelseort.

Flyktingparagrafen i utlänningslagen innehåller flera rekvisit som måste vara uppfyllda för att en person ska beviljas flyktingstatus. Först och främst ska personen befina sig utanför sitt hemland. Personen måste vidare känna en välgrundad fruktan för förföljelse och fruktan ska grundas i någon av de uppräknade s.k. flyktinggrunderna.⁴⁶

Slutligen, för att en person ska bedömas som flykting krävs att personen inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av sitt hemlands skydd.⁴⁷ Detta rekvisit blir främst aktuellt då förföljelsen utförs av enskilda aktörer. Då förföljelsen utförs av staten finns det rimligtvis inte heller någon möjlighet att få skydd av staten någonstans i landet.⁴⁸

2.2.1.1 Välgrundad fruktan för förföljelse

Bedömningen av om den sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är en framåtsyftande bedömning av risken för förföljelse som personen löper i hemlandet vid ett återvändande. Denna riskbedömning görs med utgångspunkt i personens berättelse, personens personliga förhållanden samt mot bakgrund av omständigheterna i hemlandet.⁴⁹ Det har även framförts att begreppet ”fruktan” gör att rekvisitet innehåller en subjektiv del som syftar till den fruktan som personen känner. Betydelsen av det subjektiva elementet är dock omdebatterat men kommer inte avhandlas närmare i denna uppsats.⁵⁰

Även om flyktingdefinitionen tar sikte på individen kan förföljelse anses föreligga om de skyddsgrundande händelserna är av generell karaktär som syftar till att förändra samhället eller förhindra en sådan förändring, alltså även om åtgärderna inte är direkt riktade mot en enskild eller en begränsad grupp.⁵¹ För att händelser som den sökande fruktar ska klassas som förföljelse så krävs att de når upp till en viss intensitet. Tidigare har handlingar som kunnat klassas som förföljelse begränsats till sådana som riktar sig mot utlänningsens liv eller frihet eller som annars är av svår beskaffenhet.⁵² Idag finns ingen sådan definition skriven i utlänningslagen och mer allvarliga kränkningar av en individs mänskliga rättigheter anses utgöra förföljelse, även om de inte direkt hotar personens liv eller frihet.

⁴⁶ 4 kap. 1 § första strecksatsen.

⁴⁷ 4 kap. 1 § andra strecksatsen.

⁴⁸ Diesen (2012) s. 139.

⁴⁹ Wikrén och Sandesjö (2014) s. 141-142.

⁵⁰ För vidare läsning se Wikrén och Sandesjö (2014) s. 141-143.

⁵¹ Wikrén och Sandesjö (2014) s. 143.

⁵² 3 § 3 st 1980 års utlänningslag (1980:376).

Detta kan exempelvis gälla vid diskriminering av en viss intensitet eller förbud mot religionsutövning.⁵³ Det är inte heller ett krav att rättigheten som har kränkts omfattas av ett instrument som fastställer mänskliga rättigheter utan även andra former av allvarlig skada kan innefattas.⁵⁴

En ackumulation av olika händelser, som var för sig inte hade uppnått till förföljelse i flyktingkonventionens mening, kan vid en sammantagen bedömning också utgöra förföljelse.⁵⁵

2.2.1.2 Förföljelsegrunder

För att rymmas inom flyktingbegreppet krävs att personens fruktan grundas i någon av flyktinggrunderna, vilka är ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp.⁵⁶ I många fall kan dessa grunder överlappa varandra och förföljelsen kan självfallet ha sin grund i flera av de uppräknade rekvisiten. Om anledningen till förföljelsen däremot är någon annan än de som finns uppräknade i paragrafen så är personen alltså inte att se som flykting.⁵⁷

Ordalydelsen ”på grund av” visar på sambandet mellan förföljelsen och förföljelsegrunden. Detta samband kan vara mycket svårt eller till och med omöjligt att bevisa. Flyktingkonventionen ställer inte upp något krav på att utövaren av förföljelsen har för avsikt att begränsa personens mänskliga rättigheter på grund av exempelvis personens religiösa uppfattning, vilket hade ställt ytterligare beviskrav på den sökande. Istället ska en sammantagen bedömning göras av omständigheterna i ärendet för att avgöra om förföljelsen fruktas med anledning av någon av förföljelsegrunderna. Detta är relevant att poängtera då förföljelsegrunden endast behöver utgöra en relevant faktor som bidrar till förföljelsen och den behöver alltså inte utgöra den enda eller ens den dominerande anledningen.⁵⁸

I skyddsgrundsdirektivet har det även fastslagits att det vid bedömningen är irrelevant om den sökande rent faktiskt har den egenskapen eller uppfattningen som är skälet till förföljelsen eller om den som utövar förföljelsen har tillskrivet den sökanden den egenskapen eller uppfattningen.⁵⁹

⁵³ Wikrén och Sandesjö (2014) s. 14; Diesen (2012) s. 129-130.

⁵⁴ Diesen (2012) s. 130.

⁵⁵ UNHCR:s handbok (1996), p. 53.

⁵⁶ 4 kap. 1 a § första strecksatsen.

⁵⁷ Wikrén och Sandesjö (2014) s. 148.

⁵⁸ Diesen (2012) s. 131-132.

⁵⁹ Artikel 10.2 skyddsgrundsdirektivet.

Vikten av att en asylsökande beviljas uppehållstillstånd på rätt grund har betonats upprepade gånger, bland annat i förarbetena till 2005 års utlänningslag. På grund av att flera förföljelsegrunder kan vara tillämpliga samtidigt så anförs att det kan vara nödvändigt att pröva de återopade asylskälen i förhållande till samtliga förföljelsegrunder för att finna den mest relevanta grunden och för att en entydig praxis ska kunna utvecklas.⁶⁰

2.2.1.2.1 Ras och nationalitet

Förföljelsegrunden ras ska tolkas i begreppets vidaste mening och omfattar alla etniska grupper som i vardagligt tal kallas för raser. Rasdiskriminering infaller i begreppet och kan tolkas som diskriminering på grund av ras, hudfärg, härkomst eller nationellt eller etniskt ursprung. Minoritetsgrupper är i huvudsak mer utsatta inom denna förföljelsegrund än majoritetsgrupper.⁶¹

Nationalitet är som förföljelsegrund inte begränsat till medborgarskap. Nationalitet, liksom ras, kan innefatta tillhörighet till en etnisk grupp.⁶² Vidare ska nationalitet, enligt skyddsgrundsdirektivet, omfatta tillhörigheten till en grupp som definieras bland annat genom dess kulturella, etniska eller språkliga identitet eller gemensamma geografiska ursprung.⁶³

2.2.1.2.2 Religiös uppfattning

Religionsfrihet innefattar rätten att bekänna sig till en religion eller trosuppfattning, inklusive rätten att konvertera. Även rätten till att *inte* bekänna sig till en religion omfattas. Förföljelse på grund av religion kan bland annat innebära förbud mot tillhörighet till en viss religion eller allvarlig diskriminering på grund av religionsutövning eller religionstillhörighet.⁶⁴

2.2.1.2.3 Kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp

Tillhörigheten till en viss samhällsgrupp innefattar oftast personer med liknande bakgrund, vanor eller social status och sammanfaller ofta med andra grunder, till exempel ras, religion eller nationalitet.⁶⁵ Skyddsgrunden kan tillämpas på grupper som sammankopplas och sammanförs genom gemensamma drag, såsom etnisk, kulturell och språklig bakgrund. Även sammankoppling genom familj, ekonomisk aktivitet eller delade värderingar

⁶⁰ Prop. 2005/06:6, s 27.

⁶¹ Diesen (2012) s. 133.

⁶² Wikrén och Sandesjö (2014) s. 149.

⁶³ Artikel 10.1 c skyddsgrundsdirektivet.

⁶⁴ Diesen (2012) s. 134.

⁶⁵ UNHCR:s handbok (1996) p. 77.

eller mål kan grunda tillhörigheten till en viss samhällsgrupp.⁶⁶ I internationell praxis har begreppet ansetts omfatta bl.a. könstillhörighet och sexuell läggning, vilket i Sverige infördes uttryckligen i flyktingparagrafen i och med revideringen av utlänningslagen 2006.⁶⁷

2.2.1.2.4 Politisk uppfattning

Förföljelse på grund av politisk uppfattning kräver att personen har en av myndigheterna otillåten politisk uppfattning som myndigheterna känner till eller misstänker. Förföljelse kan också anses föreligga om det finns risk att personens åsikter skulle avslöjas vid ett återvändande. Det krävs även att personen på grund av sin åskådning riskerar förföljelse i hemlandet. Då myndigheternas vetskap om personens politiska uppfattning är avgörande spelar personens sociala ställning och övertygelse roll vid flyktingstatusbedömningen.⁶⁸ Exempelvis kan risken för att myndigheterna ska få vetskap om personens åsikter vara större om personen är en publik person.

Som framgår av begreppet ”politisk uppfattning” krävs det inte att personen har varit politiskt aktiv. Risken för förföljelse beror dock oftast på att personen aktivt handlat mot regimen och därför hotas av åtal eller andra repressalier, till exempel vid medlemskap eller verkande i en förbjuden politisk organisation eller parti. Spridning av förbjudna politiska texter eller liknande kan också grunda risk för förföljelse. Vid bedömningen ska varje handling som av hemlandsmyndigheten uppfattas som ett hot tas i beaktande. Vidare krävs inte att personen rent faktiskt har den politiska uppfattningen som grundar risken för förföljelse. Tillskriven politisk uppfattning av myndigheterna kan också ligga till grund för flyktingskap.⁶⁹

UNHCR poängterar i sin handbok att det inte alltid är möjligt att fastställa orsakssambandet mellan personens politiska åsikter och förföljelsen som personen fruktar. Detta då förföljelse sällan sker uttryckligen på grund av en persons politiska åsikt utan oftare rättfärdigas åtgärderna genom hänvisning till påstådda kriminella handlingar mot statsmakten. Vid flyktingskapsbedömningen är det därför alltid nödvändigt att fastställa den sökandes politiska övertygelse och om den övertygelsen har lett till eller kan leda till den förföljelse som personen fruktar.⁷⁰

⁶⁶ Diesen (2012) s. 136.

⁶⁷ Prop. 2005/06:6, s. 2.

⁶⁸ Wikrén och Sandesjö (2014) s. 154.

⁶⁹ Wikrén och Sandesjö (2014) s. 155.

⁷⁰ UNHCR:s handbok (1996) p. 81.

2.2.2 Alternativt skyddsbehövande

Alternativt skyddsbehövande definieras i 4 kap. 2 § utlänningslagen som en person som inte är flykting men som befinner sig utanför det land som personen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlänningen vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt, och
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i 1 inte vill, begagna sig av hemlandets skydd.

Detta gäller, liksom för flyktingar, oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för förföljelsen eller om förföljelsen utgår från enskilda och den sökande inte kan antas få ett effektivt skydd som inte är tillfälligt. Även dessa regleringar gäller för statslösa utlänningar som befinner sig utanför sin vanliga vistelseort. Bestämmelser om alternativt skyddsbehövande är motsvarande de som finns i skyddsgrundsdirektivet där benämningen är subsidiärt skyddsbehövande.⁷¹

I paragrafens första punkt, första ledet, det vill säga när den sökande riskerar att straffas med döden eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig förnedrande behandling eller bestraffning, gäller oberoende av vilka skälen är till att den sökande riskerar skyddsgrundande behandling. Till skillnad från flyktingbestämmelsen krävs alltså inte att personens utsatthet grundas på en viss, specifik anledning. Bestämmelsen överlappar i viss mån flyktingbestämmelsen och i fall då båda paragraferna är tillämpliga i ett ärende ska, som ovan beskrivits och som framgår av paragrafens inledande mening, flyktingbestämmelsen ha företräde.

I paragrafens första punkt, andra ledet, stadgas att en person är alternativt skyddsbehövande om personen i hemlandet löper en allvarlig och personlig risk att som civilperson skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt i hemlandet. Detta motsvarar artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet. En personlig risk innebär att det hotet ska vara specifikt riktat mot sökanden på grund av omständigheter som är hänförliga till den sökandes personliga situation. Om det urskillningslösa våldet däremot skulle vara av sådan intensitet att det finns grundad

⁷¹ Se artikel 2 f och 15 skyddsgrundsdirektivet.

anledning att anta att en person genom sin blotta närvaro i landet skulle löpa en verklig risk att skadas kan kravet på personlig risk anses vara uppfyllt även om det inte föreligger ett specifikt hot mot just den sökanden.⁷² Det innebär således att kravet på den sökandes personliga risk står i relationen till intensiteten av våldet: ju allvarligare den generella risken är, desto lägre krav ställs på det individuella hotet.⁷³

2.3 Den tillfälliga lagen

För att förstå hur tillämpandet av statusförklaringar har fått en ny innebörd i och med införandet av den tillfälliga lagen krävs en översiktlig genomgång av vilka konsekvenser och rättigheter som följer av en flyktingstatusförklaring respektive en statusförklaring som alternativt skyddsbehövande. Detta kapitel kommer utöver en jämförelse mellan de olika statusförklaringarna innehålla en översiktlig genomgång av de ändringar som införandet av den tillfälliga lagen fört med sig.

Den tillfälliga lagen trädde ikraft i juli 2016.⁷⁴ Lagen gäller i tre år till och med den 19 juli 2019.⁷⁵ Innan ikraftträdandet var huvudregeln i svensk migrationsrätt att ett uppehållstillstånd som beviljades skulle vara permanent. Det ansågs att en person som beviljas uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl i regel måste anses ha kommit till Sverige för att bosätta sig och därför ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd.⁷⁶ Detta gällde alltså både för flyktingar och alternativt skyddsbehövande. Enligt den tillfälliga lagen är däremot tillfälliga uppehållstillstånd huvudregeln där en flykting beviljas ett treårigt uppehållstillstånd och en alternativt skyddsbehövande ett uppehållstillstånd om 13 månader.⁷⁷

En av de mer radikala förändringarna som skett i och med införandet av den tillfälliga lagen och som ger långtgående konsekvenser för asylsökanden är den skillnad som lagen gör mellan flyktingar och alternativt skyddsbehövande vad gäller rätten till familjeåterförening. Tidigare har rätten till familjeåterförening varit lika för de två grupperna.⁷⁸ Idag har flyktingar rätt till familjeåterförening om personen i Sverige som den anhöriga i utlandet åberopar anknytning till (anknytningspersonen) bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. En

⁷² Prop. 2009/10:31 s. 260; Wikrén och Sandesjö (2014) s. 175; Diesen (2012), s. 42-43.

⁷³ Jmf EU-domstolen mål C-465/07 *Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van Justitie*, den 18 april 2009.

⁷⁴ SFS 2016:752.

⁷⁵ Övergångsbestämmelser (2016:752) punkt 5.

⁷⁶ Prop. 1983/84:144, s. 86-88; Diesen (2012) s 57.

⁷⁷ 5 § tillfälliga lagen.

⁷⁸ Se 5 kap. 3 – 3a §§ utlänningslagen.

person som har beviljats skydd som alternativt skyddsbehövande och som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har däremot inte någon rätt till familjeåterförening enligt den tillfälliga lagen. Undantag görs för ensamkommande barn eller familjer med barn som beviljats status som alternativt skyddsbehövande *och* som registrerade sin asylansökan hos Migrationsverket innan den 24 november 2015. Barnet får inte heller ha hunnit fylla 18 år vid beslutstillfället. Uppfylls dessa krav prövas ansökan om familjeåterförening och uppehållstillståndets längd istället enligt den gamla lagen.⁷⁹

I och med införandet av den tillfälliga lagen har alltså statusförklaringen fått ökad betydelse för individen, både då längden på uppehållstillståndet och rätten till familjeåterförening blir avhängigt personens skyddsstatus. Vid införandet av den tillfälliga lagen poängterade flera remissinstanser vikten av att kunna återförenas med sin familj och att begränsningarna skulle få många negativa konsekvenser, bl.a. att det skulle påverka etableringen i samhället.⁸⁰ Att som huvudregel bevilja tillfälliga uppehållstillstånd, med en så kort tid som 13 månader för alternativt skyddsbehövande, förutspåddes också av flera remissinstanser medföra stor oro och otrygghet hos enskilda vilket också skulle påverka etableringen negativt. Flera remissinstanser påpekade även att utvecklingen inom asylrätten går mot att alternativt skyddsbehövande och flyktingar ska behandlas lika och att ingen åtskillnad ska göras mellan dessa grupper, vilket lagförslaget går emot.⁸¹

Vidare har även Stern poängterat vikten av att en asylsökande beviljas rätt status, inte bara på grund av de rent praktiska konsekvenserna, utan också då ett erkännande eller ett underkännande av en persons skyddsskäl kan vara viktigt för personens egna förståelse och acceptans av de omständigheter som gjort att personen har sökt asyl.⁸²

2.4 Processuella bestämmelser

I ett asylärende är det den sökande som ska göra sitt behov av skydd sannolikt och alltså inte myndigheten som ska visa att det inte finns någon rätt för personen att få stanna i landet.⁸³ Inom migrationsrätten skall dock frågan om bevisbörda skiljas från den om utredningsskyldighet. Inom förvaltningsrätten är officialprincipen en grundläggande regel som innebär att den beslutande myndigheten har en skyldighet att i varje ärende se till att

⁷⁹ Övergångsbestämmelser (2016:752) punkt 2.

⁸⁰ Prop. 2015/16:174, s. 44.

⁸¹ Prop. 2015/16:174, s. 27.

⁸² Stern (2012) s. 4.

⁸³ MIG 2007:9.

saken blir tillräckligt utredd. Det innebär alltså att även myndigheten, eller domstolen, har en skyldighet att *ex officio* inhämta underlag för beslutet.⁸⁴ Migrationsöverdomstolen har konstaterat att migrationsdomstolens officialprincipsskyldighet⁸⁵ ska användas i särskilt stor utsträckning inom asylmål vilket motiveras av de särskilda svårigheter som föreligger för asylsökande att göra sina påstående sannolika samt de allvarliga konsekvenserna en felaktig bedömning kan få.⁸⁶ Christian Diesen anför att myndigheten rimligen ska ansvara för det huvudsakliga underlaget i en prövning. Vidare gör Diesen gällande att det inom migrationsärenden kan ställas ett högt krav på beslutsunderlaget och att det krävs att den utredande myndigheten ser till att utredningen blir fullgod.⁸⁷

På grund av de särskilda svårigheter som föreligger för asylsökande att göra sitt behov av skydd sannolikt med hjälp av skriftlig eller annan bevisning föreligger även principen om tvivelsmålets fördel (*benefit of the doubt*). Principen innebär att då en asylsökande har lämnat en trovärdig berättelse och tvivelsmål sedan uppkommer, så ska dessa tvivelsmål bedömas till den asylsökandes fördel.⁸⁸

Ett beslut från Migrationsverket kan överklagas till migrationsdomstolen.⁸⁹ Att ett beslut om statusförklaring får överklagas är särskilt stadgat i utlänningslagen.⁹⁰ Migrationsdomstolens dom kan i sin tur överklagas till Migrationsöverdomstolen. För att ett ärende ska prövas av Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd vilket kan meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen eller om det föreligger synnerliga skäl för att ärendet ska prövas.⁹¹ Migrationsöverdomstolen beviljar prövningstillstånd i ca 0,7 % av de överklagade besluten⁹² och i de flesta ärenden är det därför migrationsdomstolens dom som blir gällande.

⁸⁴ Diesen (2012) s. 199-200 och 203 och prop. 2004/05:170 s. 90-91.

⁸⁵ 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁸⁶ MIG 2006:1.

⁸⁷ Diesen (2012) s. 203-205 och prop. 2004/05:170 s. 91.

⁸⁸ UNHCR:s handbok (1996) p. 203-204.

⁸⁹ 14 kap. 3 § utlänningslagen.

⁹⁰ 14 kap. 6 § utlänningslagen.

⁹¹ 16 kap. 11-12 §§ utlänningslagen.

⁹² Sveriges domstolars statistik, se bilaga A.

3 Statistisk översikt av flyktingstatusbedömningar i Sverige och i Europa

Då antagandet att Sverige beviljas få personer flyktingstatus görs i internationell kontext är det intressant att jämföra hur många som faktiskt beviljas flyktingstatus i Sverige i relation till andra länder i EU.

Under 2016 beviljades ca 700 000 personer skyddsstatus i EU. Av dessa beviljades ca 55 % flyktingstatus, ca 37 % alternativ skyddsstatus och ca 8 % fick uppehållstillstånd av humanitära skäl. Sverige beviljade under motsvarande period ca 70 000 personer asyl varav ca 26 % beviljades flyktingstatus, ca 70 % alternativ skyddsstatus och ca 4 % beviljades uppehållstillstånd av humanitära skäl.⁹³

Personer från Syrien var den grupp, baserat på hemland, som hade den högsta beviljandegraden i EU under 2016 och 98 % beviljades skyddsstatus.⁹⁴ Statistik om beviljandegraden av förstainstansbeslut⁹⁵ visar att 88 % av de asylsökande från Syrien beviljades *flyktingstatus* i EU under första kvartalet 2016.⁹⁶ Motsvarande siffra under det andra och tredje kvartalet 2016 var 62 % respektive 65 %.⁹⁷ Under det fjärde kvartalet 2016 sjönk siffran och endast 32 % av de asylsökande från Syrien beviljades flyktingstatus medan 65 % beviljades status som alternativt skyddsbehövande.⁹⁸ Den sjunkande siffran kan ha sin förklaring i att

⁹³ Eurostat, newsrelease 70/2017, 26 april 2017, s. 3, hämtat den 15 april 2017 från:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e>

⁹⁴ Eurostat, newsrelease 70/2017, 26 april 2017, s. 4, hämtat den 3 maj från:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e>

⁹⁵ Det vill säga när ansökan beviljas redan i första instans och inte vid ett överklagande.

⁹⁶ Eurostat, Asylum quarterly report: first quarter 2016, s. 11, hämtat den 15 april 2017 från

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+quarterly+report+-+Q1+2016.pdf/dba3a1a9-017a-4e4b-a044-79c07d3fc2af>

⁹⁷ Eurostat, Asylum quarterly report: second quarter 2016, s. 11, hämtat den 15 april 2017 från

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q2+2016.pdf/c792f7ce-1bb7-4fcf-97a6-670bcd9eae36> ; Eurostat, Asylum quarterly report:

third quarter 2016, s. 13, hämtat den 15 april 2017 från

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+-+Q3+2016.pdf/2ad7a4f9-495f-4480-9ed9-1d08a54b4611>

⁹⁸ Eurostat, Asylum quarterly report: fourth quarter 2016, hämtat den 31 maj 2017 från

Tyskland, som under 2016 stod för över 60 % av beviljandesluten i EU,⁹⁹ i början av 2016 fattade ett nytt policybeslut vilket ledde till att Federal Office for Migration and Refugee i Tyskland (motsvarande svenska Migrationsverket) i många ärenden beviljade status som alternativt skyddsbehövande istället för flyktingstatus, vilket särskilt påverkade personer från Syrien. Under 2015 beviljades 95,8 % av alla syrier flyktingstatus i Tyskland, medan siffran under 2016 sjönk till 56,4 %. I samband med ändringen infördes en lagändring i Tyskland som stadgade att personer med alternativ skyddsstatus inte kunde ansöka om familjeåterförening innan mars 2018. Detta har lett till att många personer har överklagat sin status och 75 % av överklagandena beviljades under 2016.¹⁰⁰ De personer som då beviljas flyktingstatus faller alltså inte in i den statistik som redogjorts för ovan då den endast visar på beslut som fattats i första instans, detta även om personen alltså slutligen beviljas flyktingstatus.

Från de svenska migrationsdomstolarnas register går det att få fram statistik över ändringsfrekvensen av mål i kategorin *statusförklaring/resedokument*. Här registreras de beslut som fattats av Migrationsverket och där statusfrågan sedan har överklagats till migrationsdomstolen. Statistiken visar att ca 4,9 % av de överklagade besluten ändrades under 2016. Under samma tidsperiod var det ca 6,5 % av de överklagade besluten som helt eller delvis ändrades. Under 2017, fram till den 5 maj,¹⁰¹ har ca 4,3 % av de överklagade besluten beviljats. Under samma tidsperiod var det ca 7,9 % av de överklagade besluten som helt eller delvis ändrades. Denna beviljandegrad är slående låg vid en jämförelse med Tyskland där alltså ca 75 % av de överklagade besluten gällande statusförklaring beviljas.

I Sverige finns fyra olika migrationsdomstolar vilka finns i förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Luleå.¹⁰² Statistiken visar på en stor skillnad mellan de olika domstolarnas beviljandegrad. Under 2017, fram till den 5 maj, låg ändringsfrekvensen (beslut som har fått ändrad utgång) i Migrationsdomstolen i Stockholm på ca 1,2 %. Motsvarande siffra var ca 13,6 % i Migrationsdomstolen i Göteborg.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_in_the_EU-28_by_outcome_selected_citizenships_4th_quarter_2016_v2.png

⁹⁹ Eurostat, newsrelease 70/2017, 26 april 2017, s. 3, hämtat den 31 maj från:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e>

¹⁰⁰ AIDA, Country Report: Germany (2016), s. 11.

¹⁰¹ Då statistik inhämtades från Domstolsverket.

¹⁰² Sveriges domstolar <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolarna/Migrationsdomstolar/> hämtat 2017-07-21.

Beviljandegraden i migrationsdomstolarna i Luleå och Malmö låg under samma period på ca 6 % respektive ca 5,3 %.¹⁰³

Under 2016 var siffrorna jämnare, dock fortfarande med en diskrepans på ca 7 procentenheter mellan migrationsdomstolarna i Stockholm och Göteborg där ändringsfrekvensen låg på ca 2,7 % respektive ca 9,7 %. Migrationsdomstolarna i Luleå och Malmö beviljade även under 2016 överklaganden i snarlik uträkning där ändringsfrekvensen låg på ca 5 % respektive ca 6 %.¹⁰⁴

¹⁰³ Sveriges domstolars statistik, se bilaga B.

¹⁰⁴ Sveriges domstolars statistik, se bilaga B.

4 UNHCR:s riktlinjer om flyktingstatus

På grund av UNHCR:s särställning som tolkare av flyktingkonventionen är en redogörelse av deras ståndpunkter inom ämnet relevant. Genom att tillträda flyktingkonventionen samt New York-protokollet åtar sig stater att samarbeta med UNHCR vars uppgift bland annat är att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i dokumenten. Därigenom utfärdar UNHCR riktlinjer om hur bestämmelserna i flyktingkonventionen ska tolkas.¹⁰⁵ I Sverige har UNHCR:s riktlinjer och handbok fastslagits som viktiga källor vid tolkning av flyktingbegreppet.¹⁰⁶

UNHCR var en av remissinstanserna som uttalade sig om införandet av den tillfälliga lagen i Sverige.¹⁰⁷ UNHCR uppmanade Sverige, på samma vis som organisationen vid andra tillfällen har uppmanat andra medlemsstater, att inte göra skillnad mellan personer som beviljas status som alternativt skyddsbehövande och personer som beviljas flyktingstatus. UNHCR hade redan tidigare riktat kritik mot Sverige mot bakgrund av att staten i större utsträckning erkänner status som alternativt skyddsbehövande än flyktingstatus, även då personen faktiskt uppfyller kriterierna för flyktingstatus.¹⁰⁸ Mot bakgrund av risken att personer som enligt UNHCR och flyktingkonventionen skall betraktas som flyktingar istället beviljas status som alternativt eller övrigt skyddsbehövande¹⁰⁹ uttryckte UNHCR en oro över förslaget om att införa betydelsefulla skillnader mellan vilka rättigheter som tillfaller flyktingar respektive alternativt skyddsbehövande. På grund av de förestående skillnaderna poängterades vikten av att de flyendes asylskäl bedöms i enlighet med internationell och europeisk lag och standard.¹¹⁰

UNHCR har publicerat riktlinjer för tillämpningen av skyddsstatus för personer från Syriern samt för hur flyktingstatusbedömningen ska tillämpas

¹⁰⁵ Artikel 35 flyktingkonventionen; artikel 2 New York-protokollet.

¹⁰⁶ Se bl.a. MIG 2006:1, s. 3 och Diesen (2012) s. 34; Se kap. 2.1 för närmare redogörelse.

¹⁰⁷ Se UNHCR (2016) *Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden*.

¹⁰⁸ Se UNHCR (2011) *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, s. 16-20.

¹⁰⁹ Grunden övrigt skyddsbehövande togs bort vid införandet av den tillfälliga lagen, se 3 § tillfälliga lagen.

¹¹⁰ UNHCR (2016) *Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden*, p. 26-30.

för människor som flytt från väpnade konflikter. För att kunna göra en bedömning av i vilken utsträckning som Sverige beaktar UNHCR:s riktlinjer vid flyktingstatusbedömningar följer här en närmare redogörelse för ett par av dessa dokument.

4.1 Internationellt skydd för personer som flyr från Syrien

I UNHCR:s yttrande om skyddsbehövande från Syrien¹¹¹ beskrivs komplexiteten av kriget i Syrien samt hur flyktingbestämmelsen ska förstås och tillämpas i relation till personer som flyr därifrån. Organisationen gör gällande att en stor del av konflikten utgörs av att olika parter i konflikten tillskriver en politisk uppfattning till andra större grupper så som familjer, religiösa eller etniska grupper eller en hel stad. I många fall kan en sådan tillskriven uppfattning baseras endast på en persons ursprung eller närvaro inom ett visst område eller personens etniska eller religiösa bakgrund. Personer från dessa grupper kan, utan att enskilt pekas ut, utsättas för förföljelse från olika parter, inklusive staten, IS eller oppositionella grupper, på grund av den faktiska eller tillskrivna åsikten. Även hela samhällen som uppfattas ha en politisk åsikt kan drabbas.¹¹²

I rapporten redogörs för hur individuella asylskäl ska bedömas enligt flyktingkonventionen. Organisationen anser att de flesta personer från Syrien som söker internationellt skydd sannolikt kommer uppfylla kriterierna för att betraktas som flykting i enlighet med flyktingkonventionen då personerna har en välgrundad fruktan för förföljelse som är kopplad till en av flyktinggrunderna. Mot bakgrund av den komplexa situationen som råder i landet anför UNHCR att sambandet med en flyktinggrund för många individer kommer baseras på en direkt eller indirekt, faktisk eller tillskriven förbindelse till en av parterna i konflikten. Personer från Syrien kan exempelvis riskera förföljelse på grund av en tillskriven politisk åskådning som baseras på personens religion, etnicitet eller liknande. Organisationen poängterar att det inom flyktingdefinitionen inte finns något krav på att en person ska ha blivit individuellt utpekad i bemärkelsen att personen ska ha, eller riskerar att, pekas ut för förföljelse.¹¹³

¹¹¹ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*.

¹¹² UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*. p. 17.

¹¹³ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*. p. 36-37.

I rapporten redogör UNHCR även för särskilt utsatta grupper (*risk profiles*) som enligt organisationens bedömning troligen uppfyller kriterierna för flyktingstatus enligt flyktingkonventionen. Även familjemedlemmar till personer som bedöms som särskilt utsatta kommer troligtvis bedömas som flyktingar. I listan anges bland annat både faktiska motståndare och anhängare till regimen samt personer som tillskrivets en åsikt som anhängare eller motståndare till regimen. Vissa yrken, så som läkare, människorättsarbetare och journalister faller även in under särskilt utsatta grupper. Även vissa religiösa grupper, så som sunnimuslimer, samt minoritetsgrupper så som kurder, kvinnor, barn och palestinska flyktingar profileras som riskgrupper.¹¹⁴ I rapporten redogörs för att kvinnor i landet på grund av konflikten i ökad utsträckning utsätts för flera våldsamheter från flera parter av konflikten baserat på deras kön.¹¹⁵

4.2 Flyktingstatusbegäran i relation till väpnade konflikter

I UNHCR:s riktlinjer om flyktingstatusbegäran i relation till väpnade konflikter¹¹⁶ uppmärksammas problematiken som kan uppstå vid bedömning av flyktingstatus för personer som flytt från en väpnad konflikt. I riktlinjerna redogör organisationen för skyddsgrundsdirektivets subsidiära ställning gentemot flyktingkonventionen och konstaterar att skyddsgrunden subsidiärt skyddsbehövande endast tillämpas på personer som inte bedöms som flyktingar. Trots detta kan vissa situationer innebära en överlappning mellan flyktingkriterierna och kriterierna för subsidiärt skyddsbehövande. UNHCR poängterar att det inte görs någon skillnad mellan flyktingar som flyr från krigstider eller ”fredstider” och att den övergripande situationen i konflikten kan förvärra effekterna av en persons skador, vilket under vissa omständigheter kan innebära att skadorna når upp till förföljelse enligt flyktingkonventionen.¹¹⁷

UNHCR redogör även för hur en persons individuella risk ska tolkas i en gruppbaserad situation. I en väpnad konflikt föreligger en risk för att en person individuellt hotas eller pekats ut för förföljelse. På samma sätt kan hela grupper riskera förföljelse, vilket innebär att varje person i gruppen är utsatt. Omständigheten att flera eller alla medlemmar av en särskild grupp är

¹¹⁴ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*, p. 38.

¹¹⁵ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*. P. 18.

¹¹⁶ UNHCR (2016) *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for Refugee Status Related to Situations of Armed Conflict and Violence*.

¹¹⁷ UNHCR (2016) *Guidelines on International Protection No. 12*, p. 6-13.

utsatt underminerar inte en persons individuella anspråk utan det som är avgörande är om personens risk för förföljelse är välgrundad eller inte. UNHCR anför att omständigheten att det råder väpnad konflikt och våld för en hel grupp i vissa fall till och med kan stärka, snarare än försvaga, att en persons risk är välgrundad.¹¹⁸ Vidare krävs det inte att en person som flyr från en konflikt kan visa på en särskild utsatthet som är allvarligare än andra utsatthet som befinner sig i samma situation. Det krävs inte heller en allvarligare risk för en asylsökande som flyr från en väpnad konflikt än om de flytt från ”fredstider”. Ett sådant krav har ibland ställts för att poängtera kravet på en länk mellan risken för och anledningen till förföljelse, men förkastas av UNHCR.¹¹⁹

I en väpnad konflikt kan exponeringen för t.ex. kemiska vapen, bomber och landminor vara tillräckligt för att nå upp till förföljelse i flyktingkonventionens mening. Även andra faktorer, till exempel propaganda, ska tas med i bedömningen då sådant kan skapa eller bidra till en förtyckande atmosfär för oliktankande grupper vilket också kan leda till förföljelse.¹²⁰

UNHCR redogör även för kravet på kopplingen mellan förföljelsen och en av konventionsgrunderna. Organisationen konstaterar att en förföljares intentioner kan vara svåra att klarlägga, särskilt i en väpnad konflikt. Länken kan etableras genom strategier, taktik, medel och metoder som används av förföljaren. Det som ska bedömas är om personens risk för förföljelse, i den övergripande kontexten i landet, går att sätta i relation till en konventionsgrund. Vidare konstateras att konflikter i sig ofta grundas i eller påverkas av etnicitet, religion, politik, fördelningar mellan kön eller sociala grupper samt att väpnade konflikter och våld sällan inte är kopplat, på ett eller annat sätt, till särskilda grupper av människor.¹²¹

UNHCR beskriver hur konventionsgrunderna ofta går ihop i varandra och poängterar att en konventionsgrund inte behöver vara den dominerande eller enda orsaken till förföljelse utan endast en bidragande faktor. Vidare kan omständigheten att inte ta ställning i en konflikt innebära att personen uppfattas ha en viss politisk uppfattning, religiös åskådning eller tillhörighet till en viss etnisk eller social grupp.¹²²

¹¹⁸ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12, p. 17.

¹¹⁹ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12, p. 22-23.

¹²⁰ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12, p.18.

¹²¹ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12, p. 32-36.

¹²² UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12, p. 34-37.

Trots att bevisbördan generellt, inte endast i Sverige, åligger den sökande så poängteras i riktlinjerna att skyldigheten att samla och analysera all relevant fakta är delad mellan den sökande och beslutsfattaren. Det anses vara särskilt viktigt då det råder en väpnad konflikt i landet som gör det svårare att inhämta information och dokumentation. Det är ofta svårt för personer som flyr från väpnade konflikter att ge en detaljerad redogörelse för händelser eller inhämta bevis för att stödja ansökan. Under sådana omständigheter är det därför ofta nödvändigt att ge den sökande *the benefit of the doubt*.¹²³

¹²³ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12, p. 93; UNHCR:s handbok (1996) p. 203-204.

5 Analys av de undersökta domarna och besluten

I de domar jag har undersökt har syriska asylsökande överklagat sin status som alternativt skyddsbehövande till migrationsdomstolen och av domstolen beviljats flyktingstatus. Jag har granskat 24 ärenden där migrationsdomstolen har ändrat Migrationsverkets beslut. I 17 av ärendena har jag även tagit del av Migrationsverkets beslut. I de övriga ärendena har jag endast haft tillgång till Migrationsverkets bedömning genom migrationsdomstolens referat av beslutet som följer i migrationsdomstolens dom.

Av de studerade domarna har elva stycket avgjorts av Migrationsdomstolen i Göteborg, sju stycken av Migrationsdomstolen i Malmö, fyra stycken av Migrationsdomstolen i Luleå och endast två stycken av Migrationsdomstolen i Stockholm.

På grund av den sekretess som föreligger i vissa av ärendena går det inte alltid att få uppgifter om exempelvis kön och ålder. En majoritet av ärendena har dock gällt vuxna män. Ett ärende gällde en familj bestående av en man, en fru och ett barn. I fem avgöranden är den asylsökande, eller en av de sökande, kvinna. I ett av ärendena går inte könet på den sökande att avgöra. Endast i ett ärende, bortsett från beslutet rörande en hel familj, framkommer det att den sökande är ett barn.

I några av ärendena har de sökande haft ett offentligt biträde som bistått den sökande för att framställa den sökandes talan i domstolen.¹²⁴ Det har inte framgått om den sökande haft ett offentligt biträde redan vid Migrationsverkets bedömning. Generellt sett har asylsökanden rätt till ett offentligt biträde som ska föra den sökandes talan om det i ärendet finns risk för av- eller utvisning.¹²⁵ Då presumtion för uppehållstillstånd föreligger för personer från Syrien beviljas de generellt sett inte ett offentligt biträde. Rätten till offentligt biträde vid överklagan av status ska beviljas om den sökande begär det och om det inte är uppenbart att överklagan inte kommer att bifallas.¹²⁶

¹²⁴ Se t.ex. UM 801-16; UM 4147-16; UM 7304-16 och UM 7740-16.

¹²⁵ 18 kap. 1 § utlänningslagen.

¹²⁶ 18 kap. 1a § utlänningslagen.

Det kan nämnas att det endast är i två av ärendena som domstolen har att ta ställning till nya uppgifter som inte redan förelåg vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut. I en av domarna hade den sökandes dotter offentligt uttalat sig kritiskt om sin situation i Syrien, vilket ansågs ändra kvinnans skyddsskäl. I den andra domen hade ny bevisning framlagts som kunde styrka mannens talan.¹²⁷ Även om skälen till flyktingstatus tidigare har förelegat kan de i vissa fall ha uppmärksammats först vid domstolens förhandling.

Migrationsverket medgav bifall till överklagan i fem av ärendena.¹²⁸ Det innebär alltså att Migrationsverket har ändrat sig vad gäller sitt beslut och ansåg, precis som den sökande, att migrationsdomstolen ska bifalla överklagan och att personen ska beviljas flyktingstatus.

Om materialet bör det även påpekas att Migrationsverket och domstolen generellt sett inte ifrågasätter den sökandes uppgifter utan dessa har legat till grund för besluten och domarna.¹²⁹

I domarna har jag främst sett till motiveringen till beslutet, vad som tillmätts vikt vid bedömningen och vad som varit avgörande för att personen beviljats flyktingstatus. Detta har jämförts med vad som tillmättes betydelse eller vad som inte har tagits i beaktande i Migrationsverkets beslut för att på så sätt få en uppfattning om vari en problematik kring flyktingstatusbedömningarna kan ligga. Mot bakgrund av UNHCR:s särskilda status som tolkare av flyktingkonventionen har det i domarna och besluten undersökts i vilken utsträckning som hänsyn tas till UNHCR:s riktlinjer samt i vilken utsträckning som besluten och domarna verkar stå i överensstämmelse med dessa.

5.1 Migrationsverkets riktlinjer i relation till UNHCR:s riktlinjer

Det undersökta materialet visar att migrationsdomstolarna i flera av fallen hänvisar till UNHCR:s riktlinjer angående skyddsbehövande från Syrien.¹³⁰ Som närmare redogjorts för så gör UNHCR i dessa riktlinjer gällande att de flesta personer som flyr från Syrien är att anse som flyktingar i flyktingkonventionens mening. Det anses finnas en överhängande risk för att personer och hela grupper tillskrivs en politisk uppfattning, i princip

¹²⁷ UM 2311-16.

¹²⁸ UM 5190-16; UM 7544-16; UM 7972-16; UM 2442-16; UM 2311-16.

¹²⁹ Se t.ex. UM 801-16; UM 6624-16 och UM 7642-16.

¹³⁰ Se t.ex. UM 4147-16; UM 6501-16; UM 6624-16; UM 7642-16 och UM 7544-16.

enbart baserat på deras härkomst eller hemort. UNHCR redogör för riskgrupper som är särskilt utsatta och som riskerar att tillskrivas en politisk uppfattning från olika parter i konflikten. I riskgrupperna inbegrips bland annat kvinnor, sunnimuslimer och minoritetsgrupper, så som kurder.¹³¹

I de studerade besluten från Migrationsverket används UNHCR:s riktlinjer restriktivt. UNHCR:s handbok används som regel, men endast i ett av besluten har hänsyn uttryckligen tagits till UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien. Riktlinjerna används dock endast till att beskriva säkerhetssituationen i Syrien i samband med prövningen av den sökandes rätt till skydd som alternativt skyddsbehövande.¹³² Informationen används tillsynes inte som stöd för bedömningen av flyktingstatus. I en majoritet av besluten finner Migrationsverkets stöd för sitt beslut i Migrationsverkets rätts- och landinformationssystem (Lifos). I databasen finns både Migrationsverkets interna styrdokument liksom landinformation och dokument som är publicerade av andra källor, bland annat UNHCR. I flertalet beslut hänvisas till Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien.¹³³ I det rättsliga ställningstagandet redogörs för särskilt utsatta grupper från Syrien med hänvisning till Lifos lägesanalys¹³⁴ och UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien. I lägesanalysen konstateras att den sökandes profil i kombination med var i landet personen befinner sig påverkar graden av individens utsatthet.¹³⁵ I det rättsliga ställningstagandet poängteras att en sökandes individuella skäl i första hand ska prövas utifrån flyktingbestämmelsen. Det anförs att en persons etnicitet eller religion kan medföra flyktingskap om det av landinformation framgår att den sökande på grund av sin etniska eller religiösa tillhörighet riskerar tillskrivas politisk uppfattning. Det görs gällande att många asylsökande från Syrien riskerar en individuell utsatthet vid ett återvändande. Huruvida skyddsbehovet beror på en tillskriven politisk uppfattning ”... måste dock föregås av en noggrann utredning och bedömning av en sökandes skäl mot bakgrund av aktuell landinformation.”¹³⁶

I Migrationsverkets beslut hänvisas det frekvent till information från FN:s råd om mänskliga rättigheter¹³⁷ som utgett en rapport om säkerhetsläget i

¹³¹ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV* p. 17 och 38.

¹³² Beteckning 50449537.

¹³³ Migrationsverket, SR 40/2015.

¹³⁴ Migrationsverket (2015) *Lägesanalys: Syrien*.

¹³⁵ Migrationsverket (2015) *Lägesanalys: Syrien*, s. 3.

¹³⁶ Migrationsverket, SR 40/2015, s. 3-4.

¹³⁷ United Nations Human Rights Council.

Syrien.¹³⁸ Detta dokument används dock endast som stöd vid bedömningen av den generella situationen i Syrien och hänvisas till i samband med konstaterandet att alla och envar som återvänder till Syrien riskerar att drabbas av skyddsgrundande behandling vilket ger rätt till alternativ skyddsstatus.¹³⁹

I flera av Migrationsverkets beslut hänvisas till både Lifos lägesanalys och det rättsliga ställningstagandet.¹⁴⁰ I dessa dokument poängteras alltså att det måste göras en noggrann utredning av en persons individuella asylskäl och risken för att en asylsökande ska tillskrivas en politisk uppfattning uppmärksammas särskilt. Vid en jämförelse med UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien kan det dock konstateras att UNHCR:s riktlinjer går längre i uttalandet om flyktingstatusbedömningar i den meningen att det faktiskt uttalas att fler personer ska bedömas som flyktingar i UNHCR:s riktlinjer än i styrdokumentet från Migrationsverket.

Att migrationsdomstolarna i sin tur i klart större utsträckning hänvisar till UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien än vad Migrationsverket gör skulle således till viss del kunna förklara varför den sökande har beviljats flyktingstatus av migrationsdomstolen och status som alternativt skyddsbehövande av Migrationsverket.

Flera av de beslut som ändrats i migrationsdomstolen har berört sunnimuslimer som ansetts vara särskilt utsatta på grund av deras religiösa tillhörighet i kombination med deras hemort.¹⁴¹ Migrationsverket har i sina beslut inte uppmärksammat att den sökande är sunnimuslim och har således inte heller resonerat kring om omständigheten kan ligga till grund för flyktingstatus.¹⁴² Det går inte att utläsa om Migrationsverket är medveten om den sökandes religiösa tillhörighet eller om verket anser att detta faktum inte är relevant för bedömningen av flyktingstatus och således anser att de inte behöver ta upp det i beslutet. Oavsett orsaken eller orsakerna till frånvaron av reflektioner kring eventuella följder av personens religiösa tillhörighet så bedöms alltså personen inte uppfylla flyktingkriterierna och beviljas istället alternativ skyddsstatus.

Vid överklagan av besluten där den asylsökande är sunnimuslim har migrationsdomstolen i sin tur, med hänvisning till UNHCR:s riktlinjer, konstaterat att det inte krävs mycket för att en person ska tillskrivas en

¹³⁸ UN Human Rights Council (2016) *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*.

¹³⁹ Se t.ex. beteckning 50421723; beteckning 50473865 och beteckning 50459117.

¹⁴⁰ Se t.ex. beteckning 50503927; beteckning 50450219 och beteckning 50546379.

¹⁴¹ UM 6501-16; UM 7642-16; UM 6960-16; UM 8415-16; UM 8815-16.

¹⁴² Se t.ex. beteckning 50473865; beteckning 50449537 och beteckning 50514792.

politisk uppfattning i Syrien, exempelvis kan det räcka att personen kommer från ett visst område eller tillhör en viss religiös inriktning. I just dessa ärenden hänvisas till att regimen och dess allierade ofta dödar, arresterar och misshandlar sunnimuslimer och personer från andra religiösa grupper. Vidare anförs att sunnimuslimer ofta betraktas som motståndare till regimen. Om personen då riskerar att skickas tillbaka till ett område som kontrolleras av regimen har personen bedömts ha flyktingskäl. De sökande bedöms alltså riskera skyddsgrundande behandling på grund av tillskriven politisk uppfattning.¹⁴³ I två ärenden har de sökande också beviljats flyktingstatus då de var sunnimuslimer och kom från ett område där det förekommit större oppositionsaktiviteter. De bedömdes riskera att uppmärksammas av regimen vid ett återvändande och tillskrivas politisk uppfattning som motståndare till regimen.¹⁴⁴

Från dessa ärenden går det att dra en parallell till ett avgörande från Migrationsöverdomstolen, MIG 2014:20. I ärendet beviljas en person från Syrien flyktingstatus på grund av att han var sunnimuslim och kom från en ort vars sunnitiska befolkning ansågs oppositionell av den syriska regimen. I avgörandet hänvisar Migrationsöverdomstolen till en tidigare version av UNHCR:s yttrande om internationellt skydd för skyddsbehövande från Syrien.¹⁴⁵ Trots att liknande omständigheter föreligger i flera av de genomgångna ärendena hänvisas det endast till avgörandet från Migrationsöverdomstolen i två av domarna från migrationsdomstolen och aldrig i Migrationsverkets beslut.¹⁴⁶

I dessa bedömningar verkar således UNHCR:s riktlinjer om vilka som bör ses som flyktingar spela en avgörande roll för att den sökande ska beviljas flyktingstatus. Att Migrationsverket generellt sett inte tar hänsyn till dessa riktlinjer innebär att personer som enligt UNHCR bör bedömas som flyktingar inte beviljas flyktingstatus i Sverige. Det bör även påpekas att inte heller migrationsdomstolen refererar till UNHCR:s riktlinjer i alla sina domar. Endast i en tredjedel av domarna hänvisas till UNHCR:s riktlinjer om internationellt skydd för personer som flyr från Syrien.¹⁴⁷ Huruvida riktlinjerna ändå tas i indirekt beaktande utan att explicit refereras till går såklart inte att avgöra. I en av domarna beviljar migrationsdomstolen flyktingstatus främst mot bakgrund av personens härkomst, att han blivit inkallad till armén, hade lämnat landet illegalt och inte hade någon

¹⁴³ UM 6501-16; UM 7642-16; UM 6960-16.

¹⁴⁴ UM 8415-16; UM 8815-16.

¹⁴⁵ UNHCR, *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update II*, 22 October 2013.

¹⁴⁶ UM 5652-16; UM 4718-16.

¹⁴⁷ UM 4147-16; UM 6501-16; UM 6624-16; UM 7642-16; UM 6960-16; UM 7544-16; UM 8415-16; UM 8815-16.

passhandling vilket rimligtvis skulle innebära att han vid ett återvändande skulle behöva viss kontakt med regimen och riskerade att tillskrivas en politisk uppfattning som regimkritisk. I domen hänvisades inte till några rättskällor över huvud taget.¹⁴⁸ Även om domen står i överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer är det oklart om det är mot bakgrund av dessa som personen beviljades flyktingstatus.

I UNHCR:s dokument om skyddsbehövande från Syrien framträder en presumtion för att personer från Syrien ska beviljas flyktingstatus. I Migrationsverkets dokument framstår det snarare som att huvudregeln för personer från Syrien är alternativ skyddsstatus och att den sökande måste visa på ytterligare åtgärder för att hen ska beviljas flyktingstatus. Detta tyder på att bedömningen av flyktingstatus får olika utgångspunkter beroende på vilka rättskällor och styrdokument som tillämpas. Det kan således även vara avgörande för vilken skyddsstatus som den asylsökande beviljas.

UNHCR:s riktlinjer finns alltså att tillgå i Migrationsverkets databas, Lifos och finns tillgängliga för Migrationsverkets handläggare när de ska göra sin bedömning. Snarare än att fråga varför enskilda handläggare inte tillämpar UNHCR:s riktlinjer kan det vara intressant att fråga varför Migrationsverkets egna riktlinjer inte står i överensstämmelse med UNHCR:s. Som ovan beskrivits har UNHCR en särställning som tolkare av flyktingkonventionen och flyktingdefinitionen.¹⁴⁹ I svensk rätt har det slagits fast att UNHCR:s rekommendationer och rapporter utgör viktiga källor för vägledningen vid bedömningen av skyddsbehov.¹⁵⁰ Således kan det ifrågasättas varför Migrationsverket inte i större utsträckning applicerar dessa riktlinjer. En överensstämmelse mellan Migrationsverkets interna dokument och UNHCR:s riktlinjer hade kunnat bidra till en mer enhetlig tillämpning av flyktingbegreppet, både inom bedömningarna i Sverige men även i relation till internationell rätt. Detta skulle även stå i överensstämmelse med den vilja som har kommit till uttryck både vid implementeringen av skyddsgrundsdirektivet och i förarbeten till den omarbetade lagen 2006 då det gjordes gällande att Sverige inte ska tillämpa flyktingkonventionen på ett sätt som avsevärt avviker i tillämpningen från andra länder.¹⁵¹

¹⁴⁸ UM 7101-16.

¹⁴⁹ Art. 35 flyktingkonventionen; art. 2 New York-protokollet.

¹⁵⁰ MIG 2007:33.

¹⁵¹ Prop. 2004/05:170 s. 174.

5.2 Tillämpliga flyktinggrunder

I det studerade materialet är det en klar majoritet som beviljas flyktingstatus på grund av risken för att tillskrivas en politisk uppfattning. Även om personen faktiskt har beviljats flyktingstatus så har vikten av att personen beviljas flyktingstatus på rätt grund betonats.¹⁵² Ett tydligt exempel på en flyktinggrund som tenderar att förbises i domarna är flyktingstatus på grund av kön. Riskerna som kan följa av andra flyktinggrunder så som tillhörighet till en minoritetsgrupp har inte heller i större utsträckning resonerats kring i domarna, trots att personens tillhörighet till en utsatt grupp har framkommit.¹⁵³

Förföljelse på grund av kön är som ovan redovisats uttryckligen en grund för flyktingstatus enligt utlänningslagen.¹⁵⁴ I UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien så räknas flera grupper upp som särskilt utsatta, bland annat kvinnor. Kvinnor som inte har något manligt skydd, som har utsatts för eller riskerar att utsättas för sexuellt våld, hedersbrott, tvångsgifte eller människohandel bedöms vara särskilt utsatta. Enligt UNHCR bedöms alltså kvinnor från Syrien utgöra en utsatt grupp som generellt sett ska uppfattas som flyktingar vid bedömningen av internationellt skydd.¹⁵⁵ Även i landinformation som Migrationsverket hänvisar till i sina beslut så påpekas det att kvinnor är en särskilt utsatt grupp, även om det inte uttryckligen påtalas att kvinnor från Syrien generellt sätt ska bedömas som flyktingar.¹⁵⁶

Åtminstone fem av de undersökta domarna från migrationsdomstolen har berört kvinnor. I dessa saknas ofta ett resonemang om hur kön kan vara en bidragande faktor till förföljelse. I ett ärende där en familjs asylskäl bedöms tillsammans är både frun och barnet i familjen kvinnor. I Migrationsverkets beslut diskuteras dock inte omständigheten att fruns och dotterns kön kan innebära att de kan vara särskilt utsatta. Vidare borde även riskerna för dottern diskuteras mot bakgrund av att hon är ett barn. Enligt UNHCR utgör barn en särskild riskgrupp vilket därför kan ligga till grund för flyktingstatus.¹⁵⁷ Migrationsverket diskuterar dock endast familjens eventuella möjlighet till flyktingstatus baserat på mannens vägran att göra

¹⁵² Se t.ex. prop. 2005/06:6, s 27.

¹⁵³ Se t.ex. UM 9869-16; UM 7972-16 och UM 8679-16.

¹⁵⁴ 4 kap 1 § utlänningslagen.

¹⁵⁵ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*, p. 38.

¹⁵⁶ Migrationsverket (2015) *Lägesanalys: Syrien*, s. 4-5.

¹⁵⁷ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV* p. 38.

militärtjänstgöring, och finner att det inte är skäl för flyktingstatus.¹⁵⁸ Inte heller migrationsdomstolen nämner kön i bedömningen av skyddsstatus utan beviljar familjen flyktingstatus på grund av deras religiösa tillhörighet i kombination med deras hemort.¹⁵⁹

Även i två andra ärenden där den sökande är kvinna nämns inte kön som grund för flyktingstatus, varken av Migrationsverket eller av migrationsdomstolen.¹⁶⁰

I ett annat ärende ansökte en kvinna om flyktingstatus baserat på sin etnicitet, sin religiösa och politiska uppfattning, sitt kön och sin tillhörighet till en viss samhällsgrupp, som lärare. Hon var kurd, kvinna, icke-religiös, lärare och hade varit politiskt aktiv i civila organisationer som var otillåtna av den syriska regimen. Migrationsverket beviljade överklagan då de inte längre ifrågasatte väsentliga delar av kvinnans asylberättelse och anförde att hon riskerade förföljelse *”närmast på grund av tillskriven politisk uppfattning”*. Migrationsdomstolen fann inte skäl att göra någon annan bedömning än Migrationsverket. Migrationsdomstolen anförde således *”[...] att A redan på den grunden att hon får anses ha tillskrivits en politisk uppfattning av den syriska regimen har gjort sannolikt att hon riskerar flyktinggrundande förföljelse”*.¹⁶¹ Av domen framgår inte varför Migrationsverket ansåg att det var just förföljelsegrunden tillskriven politisk uppfattning som låg närmast till hands. Det redogörs inte för eventuella andra övervägningar så det framstår som oklart om andra grunder för flyktingstatus har beaktats och sedan valts bort eller om Migrationsverket nöjde sig med att konstatera att kvinnan kunde beviljas flyktingstatus på grund av politisk uppfattning. Av migrationsdomstolens korta resonemang verkar det dock som om de anser att det är tillräckligt att konstatera att kvinnan kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av tillskriven politisk uppfattning då de använder sig av begreppet *”redan”*. Det tyder på att migrationsdomstolen anser att det som är väsentligt är att en person beviljas flyktingstatus, och inte att faktiskt utreda vilken grund för flyktingstatus som är den mest korrekta. En sådan uppfattning står dock inte i överensstämmelse med andra uttalanden, så som förarbetena till utlänningslagen där just vikten av att beviljas flyktingstatus på rätt grund poängteras och där det fastslås att det inte är tillräckligt att den sökande beviljas flyktingstatus. En inställning så som den hos migrationsdomstolen riskerar att leda till en spretig rättstillämpning och kan leda till att vissa flyktinggrunder hamnar i skymundan.

¹⁵⁸ Beteckning 50473865.

¹⁵⁹ UM 6501-16.

¹⁶⁰ UM 2442-16; UM 762-16.

¹⁶¹ UM 7972-16.

I endast en av domarna där den asylsökande var kvinna har ett resonemang förts kring möjligheten att beviljas flyktingstatus på grund av kön. Den sökande anförde att hon var kurd, kvinna, muslim, att hennes far hade varit politiskt aktiv för kurdernas sak samt att hon demonstrerat och varit aktiv inom en regimkritisk kvinnoorganisation. Migrationsverket anför inledningsvis att kvinnan aldrig tidigare haft problem med de syriska myndigheterna och att hennes politiska engagemang inte kommit till den syriska regimen. Vidare anfördes att enbart tillhörigheten till en viss grupp inte är tillräckligt för att beviljas flyktingstatus utan att det krävs individuella skäl hos den sökande. Mot bakgrund av landinformation konstaterades visserligen att kvinnor generellt löper en stor risk för våldtäkt och andra övergrepp i Syrien. Med hänvisning till att det krävs individuella skäl fann dock Migrationsverket att kvinnan inte kunde beviljas flyktingstatus på grund av kön.¹⁶²

Vid överklagan konstaterade migrationsdomstolen inledningsvis att omständigheterna att den sökande var kurd, kvinna och muslim inte gjorde det sannolikt att hon riskerade förföljelse. Det anfördes att även om situationen för kvinnor i Syrien är utsatt så fanns det inte stöd för att *alla* kvinnor från landet skulle bedömas som flyktingar. Kvinnan beviljades flyktingstatus på grund av att hon själv varit politisk aktiv i Syrien och att det också, genom hennes far, fanns en historik med politisk aktivitet i hennes familj. Kvinnan ansågs därför riskera förföljelse på grund av politisk uppfattning. Domstolen anförde att även om hon inte tidigare uppmärksammats av regimen fanns en risk att hon skulle uppmärksammas vid ett återvändande. Omständigheten att den sökande var kvinna och kurd ansågs göra att hon befann sig i en mer utsatt situation än annars.¹⁶³

I ärendet lägger således domstolen viss vikt vid omständigheten att den sökande är kvinna, även om det inte är det som får avgörande betydelse. Även om både Migrationsverket och domstolen i ärendet faktiskt uppmärksammat och resonerat kring förföljelsegrunden kön så kan det ifrågasättas om det gjorts i tillräcklig omfattning. Av förvaltningsrättsliga regler framgår att de skäl som ligger till grund för utgången skall framgå av beslutet.¹⁶⁴ Att domstolen inledningsvis konstaterat att kvinnans etnicitet, kön och religiösa tillhörighet inte kan ligga till grund för förföljelse utan att närmare redogöra för vad som föranlett den bedömningen kan inte anses vara tillräckligt motiverat. Även om domstolen följer upp med att alla kvinnor från Syrien inte kan anses vara flyktingar så redogörs det inte för

¹⁶² Beteckning 50218480.

¹⁶³ UM 8679-16.

¹⁶⁴ 20 § förvaltningslagen (1986:223); 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

varför just kvinnan i målet inte kan anses riskera förföljelse på grund av kön. Mot bakgrund av att hon uppgett att hon var verksam i en regimkritisk kvinnoorganisation kan särskilt ett resonemang kring förföljelsegrunden anses vara nödvändigt.

Det kan även konstateras att varken Migrationsverket eller migrationsdomstolen har hänvisat till UNHCR:s riktlinjer om internationellt skydd för personer som flyr från Syrien. Om migrationsdomstolen hade fattat sitt beslut mot bakgrund av dessa riktlinjer hade de faktiskt funnit stöd för att i princip alla kvinnor från Syrien riskerar skyddsgrundande behandling i flyktingkonventionens mening.¹⁶⁵

I ärendena jag studerat beviljas alltså de flesta flyktingstatus på grund av *tillskriven* politisk uppfattning. I vissa ärenden kan det diskuteras om inte den asylsökande borde kunna beviljas flyktingstatus på personens *faktiska* politiska uppfattning. Som redogjorts för ovan kan politisk uppfattning ligga till grund för flyktingstatus då den sökande har en av myndigheterna otillåten uppfattning och personen därför riskerar förföljelse om myndigheterna får vetskap om personens uppfattning. Vidare krävs inte att personen varit politiskt aktiv, även om personens risk för förföljelse oftast beror på politisk aktivitet, så som medlemskap och verkande i en förbjuden politisk organisation.¹⁶⁶

I ett av ärendena hade en man deltagit i och varit med och anordnat demonstrationer mot regimen. Han kom även från ett område som uppfattades som regimkritiskt. Migrationsdomstolen fann att det redan mot bakgrund av dessa omständigheter fanns en risk för att mannen vid ett återvändande skulle tillskrivas en politisk uppfattning.¹⁶⁷ Att han aktivt tagit ställning mot regimen lades således inte till grund för att han skulle få flyktingstatus på sin faktiska politiska uppfattning. Även i ärendet där den asylsökande begärde flyktingstatus mot bakgrund av att hon var kvinna, kurd, icke-religiös och varit politisk aktiv inom otillåtna civila organisationer går det att fråga sig varför hon beviljades flyktingstatus på grund av tillskriven politisk uppfattning och inte sin faktiska politiska uppfattning. Ett eventuellt övervägande mellan grunderna återfinns dock inte i domen.¹⁶⁸

Att en klar majoritet får flyktingstatus på grund av tillskriven politisk uppfattning stämmer i och för sig väl överens med UNHCR:s riktlinjer om

¹⁶⁵ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV* p. 38.

¹⁶⁶ Wikrén och Sandesjö (2014) s.154-155.

¹⁶⁷ UM 5652-16.

¹⁶⁸ UM 7972-16.

skyddsbehövande från Syrien. Om domstolarna beviljar flyktingstatus på ”fel” flyktinggrund så finns det dock risk för att rättstillämpningen blir spretig och att det inte går att utläsa vad som faktiskt krävs för att en asylsökande ska beviljas flyktingstatus på andra grunder, till exempel kön. Vidare innebär en avsaknad av resonemang kring andra flyktinggrunder att även om domstolen faktiskt har beviljat en person flyktingstatus på den ”rätta” grunden så är detta inte möjligt att utläsa då varken ett resonemang har förts kring andra flyktinggrunder eller ett resonemang om varför just exempelvis tillskriven politisk uppfattning ligger närmast tillhands.

Avsaknaden av resonemang kring andra flyktinggrunder visar även på att asylsökande helt kan gå miste om sin rättmätiga status som flykting. I Migrationsverkets beslut har det visats att potentiella flyktinggrunder, så som kön eller religiös tillhörighet över huvud taget inte tas upp i flyktingbedömningen trots att de senare fått en avgörande roll i migrationsdomstolens dom.¹⁶⁹ Detta kan innebära att personer som egentligen har grund för flyktingstatus inte beviljas det, inte bara av Migrationsverket utan även av migrationsdomstolen då även de tenderar att inte uppmärksamma alla tillämpliga flyktinggrunder. Detta gäller även om domstolen i sin dom hänvisat till UNHCR:s riktlinjer då inte alla av UNHCR identifierade riskgrupper för med sig ett resonemang om flyktingstatus.

5.3 Väpnad konflikt i relation till individuella omständigheter

UNHCR har i sin handbok konstaterat att personer som flyr från väpnade konflikter som regel inte är att anse som flyktingar enligt flyktingkonventionen.¹⁷⁰ UNHCR har efter detta förtydligat vad som menas med den skrivelsen genom att publicera riktlinjer om hur internationellt skydd ska bedömas i relation till en väpnad konflikt.¹⁷¹ I dessa riktlinjer konstateras att personer som flyr från väpnade konflikter inte är uteslutna från flyktingkonventionen utan att deras flyktingskäl ska bedömas utifrån flyktingkonventionen precis som vid andra asylansökningar.¹⁷² Trots detta har det kommit till uttryck att individuella skäl ofta förbises vid en flyktingstatusbedömning när en person flyr från en väpnad konflikt. Stern har i en artikel från 2012 uppmärksammat problematiken och konstaterade

¹⁶⁹ Se t.ex. beteckning 50473865; beteckning 50449537 och beteckning 50514792.

¹⁷⁰ UNHCR:s handbok (1996) p. 164.

¹⁷¹ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection NO 12: *Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence*.

¹⁷² UNHCR (2011) *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*, s. 17.

följande efter att ha studerat flera ärenden där de asylsökande var från Somalia:

*”Med en lätt generaliserande formulering kan det uttryckas som att kommer man från Somalia är det den väpnade konflikten som i första hand leder till uppehållstillstånd; andra grunder kommer i andra hand.”*¹⁷³

Stern beskrev det som att den väpnade konflikten i många ärenden överskuggade skyddsgrunden. Samma problematik har även uppmärksamats av Guy S Goodwin-Gill och Jane McAdam som anfört att beslutsfattare allt för ofta uppfattar förekomsten av en konflikt som en situation av allmän osäkerhet som på något sätt utesluter möjligheten till förföljelse.¹⁷⁴

Det nu undersöka materialet har i tidigare avsnitt visat att skyddsgrunder ofta förbises, exempelvis kön. Undersökningen har även visats att det ofta ställs krav på individuella omständigheter för att flyktingstatus ska beviljas när en person flyr från en väpnad konflikt. Kravet på individuella omständigheter ställs i olika delar av flyktingstatusbedömningen. Dels ställs ett krav på att den sökande ska ha en individuell hotbild, vilket innebär att det är själva *riskbedömningen* som görs mot bakgrund av individuella omständigheter. Även vid fastställandet av *kopplingen* mellan förföljelsen och flyktinggrunden tenderar bedömningarna att fokusera på individuella omständigheter. Det krav som ställs på individuella omständigheter är således snarlikt men rör olika delar av bedömningen och kommer därför här avhandlas i två separata avsnitt.

5.3.1 Kravet på en individuell hotbild

Det undersökta materialet visar att stor vikt vid flyktingstatusbedömningen läggs vid att den sökande ska kunna visa på en individuell hotbild. Migrationsverket motiverar flera avslagsbeslut med att den sökande inte har visat att det föreligger en *individuell* eller *en individuell och konkret hotbild* mot den sökande.¹⁷⁵ Ett annat sätt som kravet tar sig uttryck på är genom att det uppges att den sökande inte har varit av *särskilt intresse* för någon aktör i Syrien.¹⁷⁶ Migrationsverket anser alltså att personen inte har en hotbild mot sig och därför inte riskerar förföljelse i flyktingkonventionens mening.

¹⁷³ Stern (2012) s. 291.

¹⁷⁴ Goodwin-Gill & McAdam (2007) p. 126.

¹⁷⁵ Beteckning 50421723; beteckning 50459117; beteckning 50449537; UM 4718-16; UM 8679-16 .

¹⁷⁶ Beteckning 50299519; beteckning 50459117; beteckning 50605555.

Vid en asylansökan ska Migrationsverket göra en individuell bedömning i varje enskilt fall och den sökande ska visa varför hen som individ fruktar förföljelse.¹⁷⁷ Det innebär dock inte att det föreligger ett krav på att personer som flyr från en väpnad konflikt måste ha blivit särskilt utpekad eller utsatt för att personen ska anses riskera förföljelse enligt flyktingkonventionen. Detta har bland annat konstaterats i UNHCR:s klagörande av hur flyktingstatus ska bedömas i relation till en väpnad konflikt.¹⁷⁸ Uttalandet får även stöd av Goodwin-Gill och McAdam som anför att det är felaktigt att tolka förföljelse på ett sätt som begränsar begreppet till att endast gälla åtgärder som är identifierbara som direkta och individuella då stora grupper påverkas av exempelvis utbrett våld.¹⁷⁹

En situation som särskilt bör uppmärksammas gällande kravet på individuella omständigheter är då en person tillhör en utsatt grupp. Migrationsverket har stöd, bland annat av UNHCR:s handbok, i sin bedömning av att endast tillhörigheten till en viss grupp normalt inte är en tillräcklig grund för flyktingskap och att det krävs individuella skäl.¹⁸⁰ I Migrationsverkets egna riktlinjer jämförs individuella skäl med omständigheter som har koppling till individen och hens personliga situation. Grupptillhörigheten kan dock få betydelse på så sätt att om den sökande tillhör en utsatt grupp så behöver de individuella skälen inte vara lika starka som annars för att den sökande ska anses ha gjort sannolikt att hen är i behov av skydd.¹⁸¹ Detta torde innebära att tillhörigheten till en grupp som anses vara särskilt utsatt i Syrien utgör en indikation på att personen ska beviljas flyktingstatus eller åtminstone att det noggrant ska utredas. Det kan här uppmärksammas att det även i Migrationsverkets egna riktlinjer redogörs för de grupper som UNHCR anser är särskilt utsatta.¹⁸² Även om Migrationsverket inte har hänvisat till UNHCR:s riktlinjer i sitt beslut så kan de alltså ändå ha information om vilka grupper i Syrien som är särskilt utsatta.

I flera av de ärenden där Migrationsverket har nekat en person flyktingstatus på grund av att det saknas en individuell hotbild har migrationsdomstolen å andra sidan funnit att den sökande är att anse som flykting endast mot bakgrund av personens hemort och tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller religion.¹⁸³ I flera av dessa domar har migrationsdomstolen hänvisat till

¹⁷⁷ UNHCR:s handbok (1996) p. 45.

¹⁷⁸ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection NO 12, p. 17.

¹⁷⁹ Goodwin-Gill & McAdam (2007) p. 129.

¹⁸⁰ Se UNHCR:s handbok (1996) p. 70, 73-74 och 79.

¹⁸¹ Migrationsverket RCI 11/2009, s. 5.

¹⁸² Migrationsverket (2015) Lägesanalys: Syrien, s. 3.

¹⁸³ Se t.ex. beteckning 50503927; beteckning 50449537; beteckning 50514792 och beteckning 50546379.

UNHCR:s riktlinjer och bland annat konstaterat att det inte krävs mycket för att en person ska tillskrivas en politisk uppfattning.¹⁸⁴ I dessa beslut har migrationsdomstolen alltså inte ställt upp något krav på att den sökande ska ha visat på att hen har en individuell hotbild i meningen att personen har blivit särskilt utpekad eller förföljd. Migrationsdomstolen har ansett att omständigheten att personen rent faktiskt tillhör en viss samhällsgrupp som riskerar att tillskrivas en politisk uppfattning är tillräckligt för att personen riskerar förföljelse enligt flyktingkonventionen. En sådan tolkning har alltså stöd både av UNHCR och av doktrinen.¹⁸⁵ Det bör dock påpekas att migrationsdomstolen inte uteslutande följer den linjen. I flera ärenden har även migrationsdomstolen lagt stor vikt vid den individuella hotbilden, i betydelsen att personen ska ha blivit särskilt utpekad eller utsatt.¹⁸⁶

Problematiken kring att det inom svensk rätt ställs höga krav på en individuell hotbild har även uppmärksammats i tidigare arbeten.¹⁸⁷ I studien av domar från migrationsdomstolen som genomfördes inom ramen för ett examensarbete på Stockholms universitet konstaterades att det närmast ställs upp ett krav på att tidigare förföljelse ska ha förelegat för att en individuell hotbild ska anses föreligga.¹⁸⁸ De nu genomgångna besluten visar även de att Migrationsverket motiverar sina beslut om att den sökande inte ska beviljas flyktingstatus med att personen inte tidigare har varit utsatt för något.¹⁸⁹ Migrationsdomstolen har dock, till skillnad från Migrationsverket, vid flera avgöranden anfört att den sökande visserligen inte utsatts för något i hemlandet men att den sökande ändå mot bakgrund av situationen i Syrien riskerar förföljelse i hemlandet. Domstolen har även i ett ärende uttryckligen konstaterat att den sökande inte har en hotbild mot sig, men ändå beviljat personen flyktingstatus. I domarna hänvisas till UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien och att det inte krävs mycket för att en person ska tillskrivas en uppfattning av olika parter i konflikten, vilket alltså läggs till grund för flyktingstatus.¹⁹⁰

Vid en flyktingstatusbedömning är det en framåtsyftande bedömning som ska göras och således föreligger det inte ett krav på att en person redan ska ha utsatts för förföljelse för att flyktingskäl ska kunna föreligga.¹⁹¹ Tidigare förföljelse tillmäts dock stor vikt vid bedömningen av flyktingstatus och av skyddsgrundsdirektivet framgår att omständigheten att en person redan har

¹⁸⁴ Se t.ex. beteckning 50449537; beteckning 50514792 och beteckning 50459117.

¹⁸⁵ Goodwin-Gill & McAdam (2007) p. 129.

¹⁸⁶ Se t.ex. UM 801-16; UM 8679-16 och UM 535-17.

¹⁸⁷ Se Stern (2012) och Nordström (2016).

¹⁸⁸ Nordström (2016) s. 20-23.

¹⁸⁹ Se t.ex. UM 801-16; UM 6501-16 och UM 7642-16.

¹⁹⁰ Se t.ex. UM 7642-16; UM 9869-16 och UM 6960-16.

¹⁹¹ Prop. 2009/10:31, s. 101.

utsatts för förföljelse utgör en allvarlig indikation på att den sökandes fruktan är välgrundad.¹⁹² Vidare anförs i UNHCR:s handbok att man som regel kan utgå från att en person som redan förföljts har en välgrundad fruktan för förföljelse.¹⁹³ Att tidigare förföljelse tas med i bedömningen är alltså inte felaktigt. Som bland annat Goodwin-Gill och McAdam anfört ska förföljelse dock inte begränsas till åtgärder som är identifierbara som direkta och individuella¹⁹⁴ och att ställa upp ett krav på en individuell hotbild är således inte korrekt. Att vidare anse att den individuella hotbilden främst kan visas genom tidigare förföljelse utgör ännu en inkorrekt tolkning av flyktingbestämmelsen då det är en framåtsyftande bedömning som ska göras.

I flera beslut bedömer Migrationsverket att den sökande inte kan beviljas flyktingstatus på grund av att de omständigheter som åberopats är *hänförliga till den allmänna situationen i Syrien*.¹⁹⁵ Detta kan tolkas som att det krävs att en person som flyr från en väpnad konflikt ska vara *mer* utsatt än andra personer i samma situation för att bedömas vara flykting.

I ett av ärendena har Migrationsverket nekat flyktingstatus med motiveringen att den sökande inte gjort sannolikt att han riskerar ett *värre straff* än andra personer om han vägrar att göra militärtjänst samt att det inte föreligger en individuell eller konkret hotbild mot honom.¹⁹⁶ I ett annat beslut uppgav den sökande bland annat att han efter en evakuering i sin hemstad blivit arresterad och förhörd av regimen. Migrationsverket menade att alla som arresterades förhördes och att den sökande inte var *särskilt utsatt* eller av *särskilt intresse* för regimen.¹⁹⁷ Migrationsdomstolen anförde i sin tur att det inte visats att alla utsatts för *samma* behandling som mannen.¹⁹⁸ Även om den sökande beviljades flyktingstatus av migrationsdomstolen så lade alltså både Migrationsverket och migrationsdomstolen vikt vid om mannen utsatts för en annorlunda behandling än andra i samma situation.

Att kräva att en asylsökande ska vara mer utsatt än andra vinner inte stöd i gällande rätt. Det har flertalet gånger uttalats att det inte krävs att en person riskerar mer än andra i samma situation.¹⁹⁹ Vidare menar UNHCR att en

¹⁹² Art. 4.4 skyddsgrundsdirektivet.

¹⁹³ UNHCR:s handbok (1996) p. 45.

¹⁹⁴ Goodwin-Gill & McAdam (2007) p. 129.

¹⁹⁵ Beteckning 50503927; beteckning 50449537; beteckning 50514792; beteckning 50546379; UM 440-17.

¹⁹⁶ UM 4718-16.

¹⁹⁷ Beteckning 50605555.

¹⁹⁸ UM 535-17.

¹⁹⁹ Se t.ex. UNHCR (2016) Guidelines on International Protection NO 12, p. 22 och Hathaway & Foster (2014) s. 171-172.

väpnad konflikt och omständigheten att en hel grupp riskerar våld snarare kan stärka än försvaga bedömningen av att en persons risk är välgrundad.²⁰⁰ EU-domstolen har fört ett liknande resonemang i avgörandet *Elgafaji* vad gäller bedömningen av alternativ skyddsstatus där det anføres att ju allvarigare den generella risken är i ett land, desto lägre krav ställs på det individuella hotet.²⁰¹ Att det föreligger en väpnad konflikt i landet kan således inte innebära att det krävs mer för att en asylsökande ska beviljas flyktingstatus än vad som annars krävs.

Som ovan beskrivits innebär alltså omständigheten att många personer riskerar förföljelse, så som ofta är fallet i en väpnad konflikt, varken att en flykting ska vara individuellt utpekad eller utsatt eller att personen ska vara mer utsatt än andra i samma situation. Vissa av migrationsdomstolarnas domar står i överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer och den sökandes flyktingsskäl bedöms i en större kontext och i relation till situationen i landet. Trots detta visar besluten att Migrationsverket ofta ställer ett krav på att den sökande kan visa på en individuell hotbild, vilket innebär att det endast är omständigheter som är specifikt riktade mot personen i fråga som läggs till grund för flyktingstatus. Andra risker som är mer generella anses inte grunda flyktingstatus utan används snarare som ett argument mot flyktingstatus, eftersom en sådan risk innebär att personen inte är särskilt utsatt. Migrationsverket ställer även i vissa beslut krav på att den sökande ska vara mer utsatt än andra i samma situation. Ett sådant krav har inte stöd i gällande rätt och medför att flyktingstatus nekats i strid med UNHCR:s tolkning av flyktingkonventionen.

5.3.2 Orsaksambandet mellan förföljelsen och flyktinggrunden

För att en person ska beviljas flyktingstatus måste en kausal länk kopplas mellan förföljelsen och flyktinggrunden. Frågan är då när ett sådant orsakssamband kan anses vara visat. James C. Hathaway och Michelle Foster klargör att den sökande inte själv måste vara medveten om den korrekta anledningen till varför hen är förföljd. I bedömningen kan, och ska, en länk etableras utifrån bevismaterial, även om den sökande inte själv vet förföljarens intentioner. Vidare kan, som tidigare nämnts, skyddsgrunder överlappa varandra, även om det är tillräckligt att visa att förföljelsen hänför sig till en grund.²⁰² Diesen har även poängterat att förföljelsegrunden endast behöver utgöra en relevant faktor som bidrar till förföljelsen och inte

²⁰⁰ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection NO 12, p.17.

²⁰¹ Mål C-465/07 *Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van Justitie*, den 18 april 2009.

²⁰² Hathaway & Foster (2014) s. 364-365.

behöver utgöra den enda eller ens den dominerande anledningen.²⁰³ Trots detta har svårigheten att visa på orsakssambandet betonats. UNHCR har gjort gällande att det kan vara särskilt svårt att klarlägga orsakssambandet mellan förföljelsen och en flyktinggrund då det föreligger en väpnad konflikt i landet.²⁰⁴ Svårigheterna att fastställa orsakssambandet har även visat sig i det nu genomgångna materialet.

Som ovan nämnts har Migrationsverket i de granskade besluten nekat asylsökande flyktingstatus med motiveringen att det den sökande har utsatts för är *hänförligt till den allmänna situationen i Syrien*.²⁰⁵ Det innebär alltså att det den sökande riskerar eller tidigare utsatts för inte bedöms vara kopplat till en flyktinggrund.

Som ovan beskrivits är tidigare förföljelse en stark indikation på att personens risk för förföljelse vid ett återvändande ska bedömas som välgrundat.²⁰⁶ Att den sökande då uppgett att hen redan utsatts för skyddsgrundande behandling torde vara en indikation för att en närmare utredning bör göras om vad förföljelsen berodde på. Trots detta har Migrationsverket i flera beslut konstaterat att det den asylsökande har uppgett endast är hänförligt till den allmänna situationen i Syrien utan närmare förklaring till hur den slutsatsen har dragits.²⁰⁷

I ett av ärendena hade den sökande åberopat att hans familj var välkänd för regimen på grund av familjemedlemmarnas politiska ställningstagande mot regimen. Mannen hade även uppgett att han varit utsatt för våld vid en vägspärr. Migrationsverket konstaterade att det inte fanns något som talade för att personen riskerade förföljelse på grund av hans familjs politiska aktiviteter och att det inte tycktes föreligga att reellt och individuellt hot mot den sökande. De skäl som personen åberopade ansågs vara hänförliga till den allmänna säkerhetssituation som råder i Syrien.²⁰⁸ Inte heller migrationsdomstolen beviljade flyktingstatus på grund av det mannen tidigare utsatts för.²⁰⁹ Hur det kunde konstateras att personens tidigare utsatthet inte var kopplat till familjens politiska åskådning framgick dock inte.

²⁰³ Diesen (2012) s. 131-132.

²⁰⁴ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection NO. 12, p. 32.

²⁰⁵ Beteckning 50503927; beteckning 50449537; beteckning 50514792; beteckning 50546379; UM 440-17.

²⁰⁶ Art. 4.4 skyddsgrundsdirektivet; UNHCR:s handbok (1996), p. 45.

²⁰⁷ Se beteckning 50503927 och UM 440-17.

²⁰⁸ Beteckning 50503927.

²⁰⁹ UM 7101-16.

I ett annat ärende hade den sökande också varit utsatt vid en vägspärrar. Den sökande tillhörde minoritetsgruppen druser och uppgav att han riskerade att dödas på grund av sin etniska tillhörighet om han kom till ett område som tillhörde oppositionella. Migrationsverket anförde att det mannen utsatts för i vägspärren snarare fick anses vara kopplat till att han inte genomfört militärtjänstgöringen än till hans etnicitet. Migrationsdomstolen fann att det mannen utsatts för inte var tillräckligt för att nå upp till förföljelse men att hans tillhörighet till minoritetsgruppen gjorde att han riskerade tillskriven politisk uppfattning från olika sidor i konflikten.²¹⁰

Problematiken kring att klarlägga den kausala länken mellan flyktinggrunden och tidigare förföljelse visade sig även i examensarbetet från Stockholms universitet där en undersökning av domar från migrationsdomstolen genomfördes. Genomgången av domarna visade bland annat att klarläggandet av förföljarens motiv var en förutsättning för att tidigare förföljelse skulle kunna beaktas.²¹¹

Det nu genomgångna materialet visar således att Migrationsverket, och även domstolarna i vissa fall,²¹² ställer upp ett krav på att den återopade förföljelsen kan härledas till personens individuella omständigheter. Som även beskrivits i tidigare avsnitt tenderar således risker som drabbar en person enskilt vara av vikt vid flyktingstatusbedömningen men inte mer generella risker som föreligger i Syrien. Förföljelse som drabbar större grupper är inte tillräckligt för att en kausal länk anses vara etablerad, utan det krävs att personen varit särskilt utsatt eller individuellt utpekad samt att det går att säkerställa att förföljelsen är kopplad till en flyktinggrund. Förföljelsen sätts inte heller i relation till den övergripande situationen i landet. En sådan bedömning stämmer dock inte överens med gällande rätt. UNHCR poängterar i sina riktlinjer om skyddsbehov i relation till en väpnad konflikt att bedömningen ska sättas in i sitt sammanhang och göras mot bakgrund av den övergripande situationen i landet. Även Hathaway och Foster stödjer denna inställning och gör gällande att ett fokus på förföljarens intention avleder uppmärksamheten från det större sammanhanget som ofta ligger till grund för förföljelsen.²¹³ I UNHCR:s riktlinjer poängteras även att konflikter ofta har sin grund i politiska, etniska eller religiösa faktorer och ofta är kopplat till särskilda grupper. Krigsföring och metoder som används av förföljaren kan således etablera länken, även om dessa metoder riktar sig mot större grupper.²¹⁴ Här bör även återigen uppmärksammas att

²¹⁰ UM 7740-16.

²¹¹ Nordström (2016) s. 38-39.

²¹² Se t.ex. UM 6624-16 och UM 7563-16.

²¹³ Hathaway & Foster (2014) s. 372.

²¹⁴ UNHCR (2016) Guidelines on International Protection NO. 12, p.33.

flyktinggrunden inte behöver vara den enda eller ens den övervägande anledningen till förföljelsen utan det räcker att det är en bidragande faktor.²¹⁵

En skillnad som framkommer mellan UNHCR:s riktlinjer och Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas bedömning är att UNHCR:s bedömningar i större utsträckning görs i en vidare kontext, medan det i svenska beslut och domar finns en tendens att bedöma flyktinggrunderna mer isolerat, både i relation till varandra och i relation till omständigheterna i landet. Enligt UNHCR:s riktlinjer och även enligt svensk rätt ska istället bedömningen innefatta *alla* omständigheter och det ska göras en sammantagen bedömning.

5.4 Flyktingstatus i relation till militärtjänstgöring

Materialet visar att ett av de vanligaste skälen som den sökande åberopar till stöd för hans behov av internationellt skydd är risken att inkallas till militärtjänstgöring i Syrien. UNHCR har både i sin handbok och i särskilda riktlinjer om flyktingstatus i relation till militärtjänstgöring²¹⁶ uttalat att desertering och värnpliktsvägran kan utgöra grund för flyktingskap. En person anses dock inte vara flykting om värnpliktsvägran endast baseras på ett ogillande av militärtjänsten eller en rädsla för strid. Om oviljan däremot baseras på andra relevanta motiv, så som hans politiska uppfattning, religiösa övertygelse eller giltiga samvetsskäl kan flyktingstatus beviljas.²¹⁷ I flera av de genomgångna besluten har Migrationsverket kortfattat konstaterat att den sökande inte har visat att oviljan till att tjänstgöra baseras på någon av flyktinggrunderna och därför nekat den sökande flyktingstatus.²¹⁸ I ett par av besluten har dock migrationsdomstolen vid överklagan funnit att personens ovilja till militärtjänstgöring har kunnat kopplas till en av flyktinggrunderna.²¹⁹

I ett av målen uppgav en man att han var präst och att han inte vill delta i striderna i Syrien på grund av sin religiösa övertygelse. I förhandlingen i migrationsdomstolen anförde Migrationsverket att mannen i deras utredning

²¹⁵ Diesen (2012) s. 131-132.

²¹⁶ UNHCR (2014) Guidelines on International Protection NO. 10: *Claims to Refugee Status related to Military Service within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*.

²¹⁷ UNHCR:s handbok (1996) p. 168-170; UNHCR (2014) Guidelines on International Protection NO. 10, p. 47-48.

²¹⁸ Se t.ex. beteckning 50473865; beteckning 50459117; beteckning 50514792 och beteckning 50569557.

²¹⁹ UM 801-16; UM 2886-16.

endast uppgett att han inte vill delta i striderna och att de uppgifter som uppkom i överklagan, det vill säga att han inte ville delta i striderna på grund av sin religion, var ett sätt för mannen att försöka ändra sina asylskäl. Migrationsdomstolen konstaterade dock att mannen redan hos Migrationsverket uppgett att han var präst, vilket också framgick av verkets beslut. Domstolen framhöll även att mannen, under Migrationsverkets utredning, framfört att han inte ville göra militärtjänstgöring på grund av sitt yrke. Därmed kunde inte omständigheten att mannen inte ville göra militärtjänstgöring på grund av sin religiösa övertygelse anses utgöra en förändring av asylskälen. Domstolen konstaterade även att Migrationsverket, trots det mannen framfört, inte ställt frågor för att närmare utreda om hans ovilja att göra militärtjänstgöring hade sin grund i hans religiösa övertygelse.²²⁰

Det är således av yttersta vikt att Migrationsverket noggrant undersöker vad personens ovilja till militärtjänstgöring grundas i. Som ovan nämnts så konstateras det oftast mycket kortfattat och närmast rutinmässigt att personens ovilja till militärtjänstgöring inte kan anses ligga till grund för flyktingstatus.²²¹ Av en sådan kortfattad motivering går det inte att utläsa om personens ovilja har sin grund i exempelvis hans politiska åskådning eller religiösa tro eller om något sådant har framkommit i asylintervjun utan att det närmare följs upp. En mer genomgående undersökning av detta skulle kräva tillgång till protokollet av asylintervjun och faller inte inom ramen för denna framställning. Av de genomgångna besluten och domarna går det dock att se tendenser på att den sökandes motvilja till tjänstgöring inte alltid helt klarläggs innan beslut fattas.

UNHCR har i sina riktlinjer även konstaterat att desertering eller ovilja till militärtjänstgöring kan ligga till grund för flyktingstatus om regimen uppfattar undvikandet av tjänstgöringen som ett uttryck för motstånd mot regimen politik. Desertering eller värnpliktsvägran kan därför i sig vara eller uppfattas som ett uttryck för en politisk uppfattning i flyktingkonventionens mening.²²² Bedömningen måste således göras bland annat mot bakgrund av aktuell och relevant landinformation.²²³ UNHCR har i en rapport anfört att den syriska regeringen betraktar värnpliktsvägran som politiskt oliktankande.²²⁴ I Migrationsverkets temarapport om reguljär och irreguljär syrisk militärtjänst anförs att en värnpliktsvägrare främst riskerar

²²⁰ UM 2886-16.

²²¹ Se t.ex. beteckning 50473865; beteckning 50459117; beteckning 50514792 och beteckning 50569557.

²²² UNHCR (2014) Guidelines on International Protection NO. 10, p. 51-52.

²²³ UNHCR (2014) Guidelines on International Protection NO. 10, p. 63.

²²⁴ UNHCR (2017) Relevant Country of Origin Information to Assist with the Application of UNHCR's Country Guidance on Syria, s. 20.

militärtjänstgöringen vid ett återvändande.²²⁵ Migrationsverket hänvisar frekvent till temarapporten och fattar beslut mot bakgrund av dess information. Det innebär således att värnpliktsvägran inte anses utgöra en risk för förföljelse på grund av tillskriven politisk uppfattning som motståndare till regimen.²²⁶

Av UNHCR:s riktlinjer framgår det dock att det finns flera orsaker som kan innebära att ett undanhållande av militärtjänstgöring gör att personen har en välgrundad fruktan för förföljelse. Exempelvis kan förhållandena under själva militärtjänstgöringen grunda rätt till internationellt skydd då de är så pass allvarliga att de når upp till förföljelse.²²⁷ I ett av ärendena där den sökande utsatts för våld i Syrien anförde Migrationsverket som ett argument *mot* att personen skulle beviljas flyktingstatus att utsattheten var hänförligt till att personen inte utfört militärtjänstgöring.²²⁸ Psykiskt och fysiskt våld samt diskriminering även utförd av icke-statliga aktörer är dock något som enligt UNHCR ska tas med i bedömningen av risken för förföljelse som kan uppkomma av att inte genomföra värnplikt.²²⁹

I ett av ärendena där Migrationsverket anförde att den sökande vid ett återvändande endast riskerade att få tjänstgöra inom det militära uttalade migrationsdomstolen att tjänstgöringen, mot bakgrund av karaktären av det syriska kriget och de brott mot mänskligheten som begås av parterna, i sig kan innebära en risk för att den sökande skulle utsättas för skyddsgrundande behandling.²³⁰ Krigets karaktär var dock inte den enda avgörande anledningen till att flyktingstatus beviljades, men uttalandet visar på att det kan finnas skäl att närmare undersöka möjliga grunder för flyktingstatus i relation till militärtjänstgöring i Syrien.

Vad gäller desertörer som flyr från Syrien har Migrationsverket i ett ärende konstaterat att desertering inte innebär att en person tillskrivs en politisk uppfattning av den syriska regimen om inte personen har vänt vapen mot armén. Migrationsverket hänvisade till landinformation som visade på att amnesti getts till desertörer. Då den sökande inte vänt vapen mot armén bedömdes han inte vara flykting.²³¹ Domstolen anförde dock att det var oklart i vilken utsträckning som amnestin tillämpades, vilket också framgick av samma rapport, och ansåg att mannen vid ett återvändande riskerade att

²²⁵ Lifos (2017) Temarapport: Reguljär och irreguljär syrisk militärtjänstgöring, s. 45.

²²⁶ Se t.ex. beteckning 50299519; beteckning 50489603 och beteckning 50489185.

²²⁷ UNHCR (2014) Guidelines on International Protection NO. 10, p. 31.

²²⁸ Beteckning 50546379.

²²⁹ UNHCR (2014) Guidelines on International Protection NO. 10, p. 15.

²³⁰ UM 7304-16.

²³¹ Beteckning 50489603.

utsättas för flyktinggrundande behandling.²³² Av UNHCR:s rapport om skyddsbehövande från Syrien uppges personer som är, eller uppfattas som, motståndare till regimen vara en särskilt utsatt grupp som sannolikt är att bedöma som flyktingar. I den gruppen innefattas bland annat desertörer samt deras familjemedlemmar.²³³ I två av ärendena hade den sökande uppgett att han riskerade förföljelse på grund av att hans familjemedlemmar hade deserterat från armén, vilket Migrationsverket dock inte ansåg stipulera flyktingstatus. I ett av ärendena bedömde även migrationsdomstolen att omständigheterna att en familjemedlem deserterat ensamt inte kunde ligga till grund för flyktingstatus.²³⁴ I det andra ärendet medgav Migrationsverket bifall till överklagan på grund av att familjemedlemmarna hade deserterat från höga militära grader vilket innebar att familjemedlemmarna riskerade påtryckningar eller att gripas av säkerhetstjänsten på grund av tillskriven politisk uppfattning. Migrationsverket hänvisade då till UNHCR:s riktlinjer om skyddsbehövande från Syrien och anförde att den sökande tillhörde en fsärskild riskgrupp.²³⁵

Av det undersökta materialet går det alltså att utläsa att Migrationsverket och även domstolarna tenderar att göra en snävare bedömning av vad som kan anses grunda flyktingstatus i relation till militärtjänstgöring än vad UNHCR:s riktlinjer gör. Detta gäller särskilt bedömningen av hur en vägran att genomföra militärtjänstgöringen uppfattas av den syriska regimen. Till skillnad från UNHCR:s riktlinjer anses inte heller alla familjemedlemmar till desertörer i svensk praxis riskera tillskriven politisk uppfattning. Mot bakgrund av de ändringar som migrationsdomstolen gjort efter en överklagan kan även en tendens hos Migrationsverket urskiljas om att grunden till vägran att genomföra militärtjänstgöring inte utreds i tillräcklig utsträckning.

²³² UM 7304-16.

²³³ UNHCR (2015) *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*.p. 38; UNHCR (2017) *Relevant Country of Origin Information to Assist with the Application of UNHCR's Country Guidance on Syria*, s. 26.

²³⁴ UM 801-16.

²³⁵ UM 7544-16.

6 Avslutande reflektioner

Det studerade materialet visar på att det i Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas bedömningar ställs högre krav för att en person ska beviljas flyktingstatus än vad UNHCR ställer upp i sina riktlinjer och tolkningar av flyktingkonventionen. Detta gäller både bedömningarna som görs i praktiken av Migrationsverket och migrationsdomstolarna samt vad som gäller enligt Migrationsverkets egna riktlinjer och landinformation.

Som inledningsvis konstaterats är inte syftet med denna framställning att göra en uttömmande redogörelse för flyktingstatusbedömningar i svensk rätt. Istället har en kvalitativ undersökning av domar och beslut gjorts för att från dessa lyfta tendenser som kan visa på varför Sverige beviljar få personer flyktingstatus och då särskilt i jämförelse med UNHCR:s riktlinjer på området. De tendenser som har visat sig gäller just de domar och beslut som har undersökts inom ramen för detta arbete, men kan i viss mån tala för att dessa tendenser kan finnas även i större utsträckning, vilket stöds av tidigare studier som gjorts på området.

Det krav som i de genomgångna besluten och domarna ställs på att den sökande måste visa att hen blivit särskilt utsatt eller utpekad, att personen ska vara mer utsatt än andra samt att mer generella omständigheter inte tas i beaktande visar på att bedömningarna av flyktingstatus ofta görs utifrån en norm. Normen för personer från Syrien är alternativ skyddsstatus. För att bryta normen och således beviljas flyktingstatus krävs att den asylsökande måste visa på något utöver normen. I UNHCR:s riktlinjer ställs tvärtom upp en presumtion för att personer som flyr från Syrien ska beviljas flyktingstatus. Om Migrationsverket och domstolarna gjorde sin bedömning mot bakgrund mot UNHCR:s riktlinjer borde de istället behöva visa på varför personen *inte* uppfyller kriterierna för flyktingstatus. Även om det är den asylsökande som har bevisbördan för att visa att hen riskerar skyddsgrundande behandling så har myndighetens utredningsbörda flera gånger poängterats, särskilt i relation till svårigheterna som medföljer att fly från en väpnad konflikt. Det innebär att även om den sökande inte på egen hand lyfter alla relevanta omständigheter så har Migrationsverket och migrationsdomstolarna en skyldighet att hjälpa till att kartlägga och bedöma dessa.

Vidare tenderar Migrationsverket och domstolarna att bedöma den sökandes asylskäl isolerat, både vad gäller skyddsgrunder emellan och skyddsgrunder i relation till omständigheterna i landet. I beslutsmotiveringarna kan det

exempelvis konstateras att omständigheten att den sökande är kvinna eller omständigheten att hon är kurd inte kan ligga till grund för flyktingstatus. Ett sådant konstaterande kan tolkas som att det inte har visats att *varken* omständigheten att den sökande är kvinna *eller* omständigheten att hon är kurd gör att den sökande riskerar skyddsgrundande behandling baserat på en flyktinggrund. Vid bedömningen av flyktingstatus är det dock en sammantagen bedömning som ska göras av alla omständigheter i fallet och således kan de två skyddsgrunderna *tillsammans* innebära att den sökande riskerar förföljelse och ska beviljas flyktingstatus. Vidare har det genomgångna materialet visat att skyddsgrunderna ofta bedöms utifrån den sökandes individuella omständigheter utan att hänsyn tas till den övergripande situationen i landet som i sig kan vara en bidragande faktor till förföljelsen och vara kopplat till en flyktinggrund. I UNHCR:s riktlinjer blir det istället tydligt att flyktingstatus ska bedömas i en större kontext och att olika faktorer kan vara bidragande till att en person ska beviljas flyktingstatus, även om faktorerna enskilt inte skulle nå upp till kraven för flyktingstatus.

I de ärenden som migrationsdomstolen har tagit hänsyn till UNHCR:s riktlinjer har det varit tillräckligt att personen har visat att hen tillhör en särskilt utsatt grupp och kommer från ett område som gör att personen riskerar skyddsgrundande behandling. Inget krav har då ställts på att personen tidigare varit förföljd, att hen varit av särskilt intresse för regimen eller utsatts för något utöver vad andra utsatts för som befinner sig i samma situation. Detta tyder på att om fler beslut baserades på UNHCR:s riktlinjer skulle fler personer beviljas flyktingstatus i Sverige. Detta kan även gälla om riskerna för syriska värnpliktsvägrare skulle bedömas mot bakgrund av UNHCR:s riktlinjer.

Även i de ärenden som UNHCR:s riktlinjer faktiskt har legat till grund för besluten kan det dock ifrågasättas om de använts fullt ut. Som det genomgångna materialet visat är det särskilt vissa flyktinggrunder som används, vilken i det genomgångna materialet har varit risken för att tillskrivas en politisk uppfattning. Den del av riktlinjerna som verkar ha fått störts genomslagskraft rör sunnimuslimerna från Syrien som riskerar att tillskrivas en politisk uppfattning, vilket även är omständigheter som Migrationsöverdomstolen har fastslagit ska grunda flyktingstatus. Trots att migrationsdomstolen sällan har hänvisat till Migrationsöverdomstolens dom är det inte en omöjlig tanke att domen ändå fått en viss genomslagskraft, som sig också bör. Det skulle dock tyda på att UNHCR:s riktlinjer främst får genomslag i den utsträckningen som det även har fastslagits i svensk praxis.

Migrationsöverdomstolen har i skrivande stund beviljat prövningstillstånd i två ärenden rörande flyktingstatus för personer som flyr från Syrien, men som ännu inte avgjorts.²³⁶ Om dessa personer beviljas flyktingstatus kan det innebära en ändring av praxisen hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna som skulle innebära att fler personer beviljas flyktingstatus i Sverige och även att flyktingstatusbedömningarna i Sverige i större utsträckning står i överensstämmelse med UNHCR:s riktlinjer. Det kan dock ifrågasättas om det innebär att Sverige generellt kommer bedöma flyktingstatus mer i enlighet med internationell rätt. Mot bakgrund av det tidigare avgörandet från Migrationsöverdomstolen skulle inte de nya avgörandena innebära att UNHCR:s riktlinjer automatisk kommer tillämpas fullt ut. Det som istället skulle få effekt på bedömningarna i större utsträckning är om det återigen poängteras att flyktingbedömningen i svensk rätt ska göras mot bakgrund av UNHCR:s riktlinjer på området, både genom att Sveriges egna riktlinjer står i överensstämmelse med dessa och att de rent faktiskt börjar tillämpas. Först då kan Sveriges flyktingstatusbedömningar och internationell rätt på området harmoniseras.

Avslutningsvis kan också påpekas att undersökningen, samt statistik, visar på att de olika domarna och Migrationsverkets beslut spretar. Besluten och domarna är inte heller alltid motiverade i tillräcklig utsträckning vilket gör det svårt att veta vad som har legat till grund för beslutet. Materialet visar på att flyktingstatusbedömningarna till viss del är rättsosäkra och att det finns ett behov av en mer enhetlig tillämpning och styrning. Som inledningsvis påpekades har Migrationsverkets generaldirektör framhållit att Sverige inte tidigare brytt sig om statusbedömningarna. Det innebär att kunskap på området i vissa delar självklart kan saknas. Mot bakgrund av de vidsträckta konsekvenserna som fel skyddsstatus innebär i och med den tillfälliga lagen är det dock av yttersta vikt att Sverige uppfyller sina konventionsåtaganden och inte splittrar familjer som egentligen har rätt att vara tillsammans.

²³⁶ Se UM 1790-17 och UM 2189-17.

Bilaga A



SVERIGES DOMSTOLAR

613 - PT beviljat (Migrationsdomstol)

Källa: Vera, Rapportnr: 613

sid1(1)

Uttaget: 2017-05-16 10.22.38

Rapporten visar antal mål som för vald tidsperiod prövats i PT-frågan, antal mål som då beviljats PT samt andel mål med beviljade PT av totalt antal mål där domstolen tagit ställning till PT-frågan.

Vald domstol:

Kammarrätten i Stockholm

Vald tidsperiod:

2016

Domstol	Huvudgrupp	Antal mål	Antal mål med PT beviljat	Andel mål med PT beviljat	
Kammarrätten i Stockholm	Avlägsnandemål asyl (6001,6003,6024,6202,6204)	5 737	31	0,5%	
	varav ensamkommande flyktingbarn (6003)	324	4	1,2%	
	varav efter ny prövning enl 12 kap 19 § (6202)	163	1	0,6%	
	Medborgarskapsmål (66)	173	2	1,2%	
	Omedelbar verkställighet (6020,6021)	67	1	1,5%	
	Särskilda rättsmedel (71)	5	0	0,0%	
	Uppehållstillstånd, Avlägsnandemål ej asyl, Statusförklaring (6002,6008,6027, 61, 63)	2 399	19	0,8%	
	varav uppehållstillstånd (61)	1 486	7	0,5%	
	varav avlägsnandemål ej asyl (6002,6008,6027)	576	8	1,4%	
	varav statusförklaring (63)	337	4	1,2%	
	Verkställighetsmål (6201)	365	0	0,0%	
	Viseringsmål (68)	491	1	0,2%	
	Övriga migrationsmål (64,65,67,69)	1 050	20	1,9%	
	Summa:		10 287	74	0,7%

Bilaga B



400 - Avgjorda mål

Källa: Vera, Rapportnr: 400
Uttaget: 2017-05-05 10.04.56

Reporten visar antal avgjorda mål för vald tidsperiod. Målen är fördelade efter typ av bemanning, handläggningssätt, utgång, avgörandetyper och innehåll på målens slutliga avgöranden.

Vald domstol:

Vald målkategori:

Vald tidsperiod:

sid1(1)

Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm
6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)
2016, 2017

Domstol	Målkategori	Utgång	Avgörandetyper	2016		2017		
				Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål	
Förvaltningsrätten i Göteborg	6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)	Delvis ändrat	Dom	4	4	5		
		EJ ändrat	Slutligt beslut	2	2	1		
			Dom	87	87	30		
			Slutligt beslut	2	2	2		
		Inte sakprövat	Slutligt beslut	137	137	101		
		Ändrat	Dom	24	24	22		
			Slutligt beslut	1	1	0		
		Summa:			257	257	161	
		6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)			2	2	3	
					1	1	0	
Förvaltningsrätten i Luleå	6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)	EJ bifall (ansökningsmål)	Dom	107	107	201		
		EJ ändrat	Dom	19	19	14		
		Inte sakprövat	Slutligt beslut	7	7	8		
		Ändrat	Dom	136	136	226		
		Summa:			11	11	12	
		6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)			1	1	1	
					1	1	1	
					218	218	287	
					11	11	15	
					132	132	129	
Förvaltningsrätten i Malmö	6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)	Ändrat	Dom	22	22	25		
			Slutligt beslut	2	2	0		
		Summa:			398	398	470	
		6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)			5	5	31	
					0	0	1	
					0	0	1	
					625	625	456	
					33	33	32	
					116	116	56	
					21	21	7	
Förvaltningsrätten i Stockholm	6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)	Delvis ändrat	Dom	801	801	584		
		EJ bifall (ansökningsmål)	Slutligt beslut	817	817	3287		
		EJ ändrat	Dom					
			Slutligt beslut					
		Inte sakprövat	Slutligt beslut					
		Ändrat	Dom					
			Slutligt beslut					
		Summa:						
		6301 Statusförklaring/ressedokument (endast)						

Käll- och litteraturförteckning

Otryckta källor:

Sveriges radio, *Mikael Ribbenvik i Ekots lördagsintervju* 2017-06-03, ca 25 minuter in i programmet. Tillgänglig via:

<http://sverigesradio.se/sida/avsnitt/897343?programid=3071> (hämtad 2017-06-26)

Tryckta källor:

Migrationsverket och Lifos

Migrationsverket, *Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien* - SR 40/2015, 2015-11-06

Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet, *Lägesanalys: Syrien*, 2015-10-14

Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet, *Temarapport: Reguljär och irreguljär syrisk militärtjänst* (version 3.0), 2017-05-30

Migrationsverket, *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus: Analysrapport 2016*. Diarienummer 1.3.4-2016-181383.

Migrationsverket: Asylsökande – de största länderna. Tillgänglig via:

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Asylsökande---de-storsta-landerna.html> Senast uppdaterad 2017-07-03 (hämtad 2017-04-01)

Propositioner

Prop. 1983/84:144

Om invandrings- och flyktingpolitiken

Prop. 1996/97:25

Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv

Prop. 2004/05:170

Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden

Prop. 2005/06:6

Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning

Prop. 2009/10:31

Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet

Prop. 2015/16:174

Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Statens offentliga utredningar

SOU 2006:6 *Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt: En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande*

Övriga källor

Sveriges domstolar: Migrationsdomstolar. Tillgänglig via:

<http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Domstolarna/Migrationsdomstolar/> Senast uppdaterad 2017-02-16 (hämtad 2017-07-21)

Litteratur

Diesen, Christian (2012). *Bevis. 8, Prövning av migrationsärenden. 2.*, omarb. uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Goodwin-Gill, Guy S. & McAdam, Jane (2007). *The refugee in international law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press

Hathaway, James C. & Foster, Michelle (2014). *The law of refugee status*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press

Nobel, Peter (1982). *24 flyktingar från Eritrea och den svenska regeringens tillämpning av Genèvekonventionens flyktingdefinition – en analys av praxis*. FT 1982 s. 121.

Noll & Popovic (2006). *Flyktingstatus – en marginaliserad resurs i svensk asylrätt*. JT Nr 4 2005/06, artikel s. 834.

Nordström, Li (2016). *Flykting eller alternativt skyddsbehövande? – om gränsdragningen mellan skyddsgrunder i migrationsdomstolarna*. Juridiska institutionen, Stockholms universitet

Sandgren, Claes (2007). *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*. 2. uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Stern (2012). *Hur bedöms ett skyddsbehov? Om gränsdragning, konsekvens och förutsägbarhet i svensk asylpraxis*. SvJT 2012 s. 282

Wettergren, Åsa & Wikström, Hanna (2014). *Who Is a Refugee? Political Subjectivity and the Categorisation of Somali Asylum Seekers in Sweden*. Journal of Ethnic and Migrations Studies, 2014, Vol 40, No. 4, 566-583

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan (2014). *Utlänningslagen: med kommentarer*. 10., [aktualiserade] uppl. Stockholm: Norstedt Juridik

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan (2017) *Utlänningslagen: med kommentar\ Inledning till den digitala versionen*. Publicerad i Zeteo 2017-01-31

Internationella källor

Eurostat

Eurostat, *Asylum quarterly report: first quarter 2016*. Tillgänglig via:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+quarterly+report+-+Q1+2016.pdf/dba3a1a9-017a-4e4b-a044-79c07d3fc2af> (hämtad 2017-04-15)

Eurostat, *Asylum quarterly report: second quarter 2016*. Tillgänglig via:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+Q2+2016.pdf/c792f7ce-1bb7-4fcf-97a6-670bcd9eae36> (hämtad 2017-04-15)

Eurostat, *Asylum quarterly report: third quarter 2016*. Tillgänglig via:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/6049358/7005580/Asylum+Quarterly+Report+-+Q3+2016.pdf/2ad7a4f9-495f-4480-9ed9-1d08a54b4611> (hämtad 2017-04-15)

Eurostat, *Asylum quarterly report: fourth quarter 2016*. Tillgänglig via:

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_instance_decisions_in_the_EU-28_by_outcome_selected_citizenships_4th_quarter_2016_v2.png (hämtad 2017-05-31)

Eurostat, *Newsrelease 70/2017, 26 april 2017*. Tillgänglig via:

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e> (hämtad 2017-04-15)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

UN High Commissioner for Refugees (1996). *Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning: enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning*. Norstedts Juridik AB, Stockholm

UNHCR (2011). *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence*.

Tillgänglig via: <http://www.refworld.org/docid/4e2ee0022.html> (hämtad 2017-05-20)

UNHCR (2014). Guidelines on International Protection NO. 10: *Claims to Refugee Status related to Military Service in the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. November 2014 HCR/GIP/13/10/Corr. 1. 1

UNHCR (2015). *International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic Update IV*. November 2015
HCR/PC/SYR/01

UNHCR (2016) Guidelines on International Protection No. 12: *Claims for Refugee Status Related to Situations of Armed Conflict and Violence*.
December 2016 HCR/GIP/16/12

UNHCR (2016). *Observations by the United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation for Northern Europe on the draft law proposal on restrictions of the possibility to obtain a residence permit in Sweden ("Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige – utkast till lagrådsremiss")*. Tillgänglig via:
<http://www.refworld.org/docid/56e27d7e4.html> (hämtad 2017-03-15)

UNHCR (2017) *Relevant Country of Origin Information to Assist with the Application of UNHCR's Country Guidance on Syria: "Illegal Exit" from Syria and Related Issues for Determining the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Syria*. Februari 2017. Tillgänglig via:
<http://www.refworld.org/docid/58da824d4.html> (hämtad 2017-06-01)

Övriga internationella källor

Asylum Information Database (AIDA) *Country Report: Germany* (2016)

FN-förbundet, Globalis: Flyktingkonventionen. Tillgänglig via:
<http://www.globalis.se/Avtal/Flyktingkonventionen> senast uppdaterad 2015-05-06 (hämtad 2017-05-09)

UN Human Rights Council, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, 2016-02-11

Rättsfallsförteckning

Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2007:9.

MIG 2007:33.

Migrationsdomstolen i Göteborg

UM 801-16

UM 4147-16

UM 6501-16

UM 6624-16

UM 6960-16

UM 7101-16

UM 7304-16

UM 7563-16

UM 7642-16

UM 7740-16

UM 9869-16

Migrationsdomstolen i Malmö

UM 4718-16

UM 5190-16

UM 5652-16

UM 7544-16

UM 7972-16

UM 8415-16

UM 8815-16

Migrationsdomstolen i Stockholm

UM 8679-16

UM 535-17

Migrationsdomstolen i Luleå

UM 2311-16

UM 2442-16

UM 2886-16

UM 440-17

Migrationsverket

Beteckning 50218480

Beteckning 50299519

Beteckning 50421723

Beteckning 50424691

Beteckning 50436287

Beteckning 50442464

Beteckning 50449537

Beteckning 50450219

Beteckning 50459117

Beteckning 50473865

Beteckning 50489185

Beteckning 50489603

Beteckning 50503927

Beteckning 50514792

Beteckning 50546379

Beteckning 50569557

Beteckning 50605555

EU- domstolen

*C-465/07 Meki Elgafaji och Noor Elgafaji mot Staatssecretaris van
Justitie*, EUT C 90, den 18 april 2009