

I detta styrdokument finns hänvisningar av relevans för lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den s.k. tidsbegränsade lagen).

Rättsligt ställningstagande

angående

säkerhetsläget i Afghanistan

1. Sammanfattning

- Migrationsverket ska först pröva om den sökande är flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) vid en individuell bedömning. Det bör vid en sådan bedömning beaktas om personen tillhör en särskilt utsatt grupp i Afghanistan samt att effektivt myndighets-skydd ofta helt saknas. Vid en prövning ska även beaktas att Afghanistan kan vara riskabelt att färdas genom.
- I provinsen Helmand är den rådande situationen av generellt våld så allvarlig att var och en bedöms vara utsatt för behandling i strid med artikel 3 Europakonventionen och artikel 15 b i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet. Kriterierna för alternativt skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. första ledet utlänningslagen är därför uppfyllda.
- Säkerhetsläget i övriga delar av Afghanistan, utom i provinserna Panjshir, Bamyan och Daikundi, når upp till kravet för inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. andra ledet utlänningslagen.

Säkerhetsläget varierar dock mycket, både inom och mellan dessa provinser. En individuell prövning av den sökandes utsatthet måste göras, i enlighet med Elgafaji-domens kriterier. Detta innebär att när säkerhetsläget är allvarligt utifrån aktuell landinformation behöver den individuella risken inte vara så hög. Den som vid en individuell prövning bedöms vara skyddsbehövande på grund av säkerhetsläget faller därför in under artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet och 4 kap. 2 § första stycket 1 p. andra ledet utlänningslagen.

- Det råder andra svåra motsättningar i provinserna Panjshir, Bamyán och Daikundi i enlighet med 4 kap. 2 a § första stycket 1 p. andra ledet utlänningslagen.
- Rättsskyddet i Afghanistan innehåller sådana brister att det i normalfallet inte går att hänvisa någon till myndighetsskydd.
- Internflykt för personer som saknar nätverk kan vara relevant och rimligt framförallt till städerna Kabul, Herat eller Mazar-e-Sharif för vuxna män samt vuxna par, om det inte finns funktionshinder eller medicinska hinder. Om nätverk finns kan internflykt i vissa fall komma ifråga även för andra, t.ex. barnfamiljer.
- Frågan om eventuellt uteslutande från att anses som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 b-c §§ utlänningslagen ska beaktas i de enskilda ärendena.

2. Bakgrund

Säkerhetsläget i Afghanistan bedömdes i ett rättsligt ställningstagande den 10 juni 2015 (SR 24/2015). Därefter har ställningstagandet uppdaterats med hänvisningar till den tidsbegränsade lagen (SR 34/2016). Migrationsverket genomförde i april 2016 en utredningsresa till Afghanistan för att inhämta information om situationen i landet. Det har även tillkommit flera rapporter om situationen i Afghanistan, bl.a. från EASO. Av dessa skäl finns det ett behov av ett nytt rättsligt ställningstagande som särskilt berör säkerhetsläget, frågan om myndighetsskydd, utsatta grupper och internflykt.

3. Rättslig bedömning

3.1 Allmänt

Frågan om flyktingskap ska alltid prövas först. Flera skyddsgrunder kan förekomma samtidigt. Vid prövning av flyktingskap ska beaktas om personen tillhör en särskilt utsatt grupp. En grupptillhörighet kan få betydelse vid prövningen på så sätt att om den sökande tillhör en särskilt utsatt grupp behöver inte de individuella skälen vara lika starka som annars för att sökanden ska anses ha gjort sannolikt att han eller hon är i behov av skydd.¹

Särskilt utsatta grupper beskrivs i avsnitt 3.3.

Det ingår i prövningen av om en person bedöms vara skyddsbehövande att ta ställning till om det finns ett internt flyktalternativ.²

Det ska även beaktas om grund för uteslutande från internationellt skydd föreligger, se nedan i avsnitt 3.6.

3.2 Säkerhetsläget i landet³

Det generella säkerhetsläget i Afghanistan har ytterligare försämrats under år 2015 och första halvåret år 2016. Antalet civila offer för konflikten var under år 2015 högre än något tidigare år sedan 2009. Under första halvåret 2016 ökade antalet civila offer med 4 procent jämfört med samma period år 2015. En viss minskning av incidenter som involverade Improvised Explosive Devices (IED) har dock noterats. Under första halvåret år 2016 registrerade United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) högst antal civila offer i de södra, centrala och östra regionerna i landet. Ökningen av civila offer under år 2015 koncentrerades till den nordöstra och den centrala regionen med en fördubbling i den nordöstra regionen till följd av stridigheter i och kring provinshuvudstaden Kunduz.⁴

¹ Se Rättsliga ställningstagandet angående flykting- och skyddsbehovsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper, RCI 11/2009.

² Se MIG 2013:2

³ Källan till landinformation i detta och följande avsnitt är, om inget annat sägs, Lifos temarapport, 2016-09-29, *Situationen i Afghanistan: Säkerhetsläget; potentiellt utsatta personkategorier, rekrytering till väpnade grupper; hazarers situation och internflykt*, Lifos 38241.

⁴ UNAMA publicerar inte siffror nedbrutet på provinsnivå utan på regionnivå där man delar in landet i åtta regioner, se Lifos 38241, not 29. EASO gör samma indelning i rapporten: *EASO Country of Origin Information Report - Afghanistan – Security Situation, November 2016*, sid 17, Lifos 38435. I EASO:s rapport finns också detaljerad information om säkerhetsläget på provins- och distriktsnivå i Afghanistan.

Talibanrörelsen har efter det internationella trupptillbakadragandet alltmer övergått från att bedriva gerillakrigföring till konventionell krigföring med markstrider i syfte att vinna territorium. Man har fokuserat på att inta distriktcentra. Det afghanska inrikesministeriet uttalade i juni 2016 att fler än 50 av Afghanistans cirka 400 distrikt står under allvarliga säkerhetshot och att nio av dem ligger bortom den afghanska regeringens kontroll.

En provins där talibanrörelsen har särskilt starkt fäste är Helmand. Provinsen är strategiskt viktig för dem på grund av dess geografiska belägenhet och den inkomstbringande opiumproduktionen. Helmand är också provinsen där talibanrörelsen vill lokalisera sitt ledarskap. Säkerhetsituationen har under 2016 gradvis försämrats i provinsen och är nu särskilt allvarlig där. I oktober 2016 bedömdes talibanrörelsen kontrollera 6 av 14 distrikt i Helmand. Övriga distrikt förutom provinshuvudstaden är omstridda områden och kontrollen av dessa växlar mellan myndigheter och upprorsgrupper. Under 2015 och 2016 har det skett ett stort antal väpnade attacker i Helmand i förhållande till folkmängd. Det sker ideliga attacker från talibanrörelsen mot exempelvis distriktscentra, afghanska styrkor och vägar. Det totala antalet civila offer är högt till följd av striderna då civilbefolkningen riskerar att hamnar i korselden eller drabbas av IED:s.⁵ Konflikten har vidare minskat myndigheterna närvaro i distrikten och påverkar statens möjligheter att ge basal service. Sjukvårdsinrättningar och mediciner saknas och skolor hålls stängda på grund av säkerhetsläget. Många civila har tagit sin tillflykt till provinshuvudstaden eller andra provinser.⁶

I andra provinser som t.ex. Kandahar, Nangarhar, Kunar, Laghman och Kunduz kan risken att som civilperson drabbas av våld också vara hög på grund av talibanrörelsens och andra gruppers aktiviteter. Säkerhetsläget och våldsnivån varierar dock mycket inom dessa provinser.⁷

⁵ Se Temanotat Afghanistan: *Sikkerhetssituasjonen i provinsen Helmand*, Landinfo, 11 november 2016, sid. 17-18, Lifos 38441 och United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA): *Afghanistan: Midyear report*, sid 11, Lifos 37959

⁶ Se Temanotat Afghanistan: *Sikkerhetssituasjonen i provinsen Helmand*, Landinfo, 11 november 2016, Lifos 38441 och EASO:s karta över säkerhetsincidenter i förhållande till folkmängd, sid 37, *EASO Country of Origin Information Report - Afghanistan – Security Situation, November 2016*, Lifos 38435

⁷ För mer detaljerad information om säkerhetsläget på provins- och distriktsnivå i Afghanistan hänvisas till landinformation från European Asylum Support Office: *EASO Country of Origin Information Report - Afghanistan – Security Situation, November 2016*, Lifos 38435 och United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA): *Afghanistan: Annual* respektive *Midyear report*, Lifos 36707 och 37959. Landinformation kan även hämtas från andra rapporter t.ex. Temanotat: Afghanistan: *Sikkerhetssituasjonen i provinsen Nangarhar*, Lifos 38322, Respons: Afghanistan: *Sikkerhetssituasjonen i provinsen Kunar*, Lifos 38351, Respons: Afghanistan: *Sikkerhetssituasjonen i provinsen Laghman*, Lifos 38366, Respons: Afghanistan: *Sikkerhetssituasjonen i provinsen Kunduz*, Lifos 38412

De primära målen för talibanrörelsen i Afghanistan är afghanska säkerhetsstyrkor, internationella styrkor, statligt anställda och andra som anses eller misstänks för att samarbeta med regeringen. Riktade angrepp som talibanrörelsen tagit på sig under första hälften av år 2016 inkluderade angrepp mot personal inom rättsväsendet, civila regeringstjänstemän, religiös personal, stam- eller byäldste samt medarbetare. Även regeringsvänliga styrkor är ansvariga för en del riktade angrepp mot civila.

I provinshuvudstaden Kabul har attacker ofta haft afghanska och internationella institutioner som mål. De primära måltavlorna är regeringsanställda, säkerhetspersonal och deras fordon. Några attacker har även varit inriktade på civila. Även om t.ex. Kabul har ett högt antal dödade och skadade i säkerhetsrelaterade incidenter jämfört med andra distrikt och provinser är den procentuella risken per person att drabbas relativt låg beroende på det höga antalet invånare i Kabul. Herat beskrivs som den lugnaste provinshuvudstaden i landet. De angrepp som utförts är ofta småskaliga i stadens utkanter. Även provinshuvudstaden Mazar-e-Sharif beskrivs som relativt lugn och stabil. Herat och Mazar-e-Sharif är de städer som har haft lägst antal civila offer över tid. Även om det råder väpnad konflikt i Kabul, Herat och Mazar-e-Sharif är risken att som civilperson drabbas av det väpnade våldet relativt liten. Risken att drabbas av våldet i andra delar av provinserna som hör till nämnda huvudstäder kan dock vara högre.

Generellt gäller att den afghanska regeringen kontrollerar urbana områden såsom Kabul och landets provinshuvudstäder. Relativt säkra provinser är Panjshir, Bamyan och Daikundi.⁸

Rättslig bedömning av säkerhetsläget i Afghanistan

En ansökan om asyl ska som utgångspunkt prövas mot det land där den sökande är medborgare.⁹

Om den sökande gör sannolikt att han eller hon har en anknytning till en särskild del av Afghanistan i form av exempelvis familj och andra släktingar bör ansökan prövas mot denna del av landet. Detta trots att någon hemvist i praktiken aldrig funnits i Afghanistan.

⁸ Se *EASO Country of Origin Information Report - Afghanistan – Security Situation, November 2016*, Lifos 38435

⁹ Se MIG 2012:9

Om den sökande inte gör sannolikt någon hemvist i Afghanistan eller anknytning till någon särskild del av landet saknas, ska skyddsbehovet prövas mot hela landet.

Vid bedömning av skyddsbehov ska särskilt beaktas tillhörighet till en eventuell riskgrupp, samt att kvinnor, barn och internflyktingar är särskilt utsatta för våld. En kvinna som saknar ett manligt nätverk eller på annat sätt är utsatt kan riskera förföljelse på grund av kön.

Säkerhetssituationen i Afghanistan har försämrats under senare tid. Konfliktnivån är särskilt hög i provinsen Helmand. Talibanrörelsen har kontroll över flera distrikt i provinsen. Det har skett ett stort antal väpnade attacker mellan väpnade grupper och afghanska styrkor i Helmand vilket har drabbat civila hårt med många civila offer och internflyktingar som följd. Våldet är av sådan intensitet att var och en riskerar att drabbas av det urskillningslösa våldet. Även om säkerhetsläget skiftar samt att utsattheten för en person kan vara olika beroende på om talibanrörelsen eller afghanska myndigheter har territoriell kontroll, präglas ändå situationen i hela provinsen av en stor instabilitet och osäkerhet. Bedömningen är därför att i huvudsak var och en som återvänder till Helmand löper en individuell risk att utsättas för sådan behandling som anges i artikel 3 Europakonventionen¹⁰ och artikel 15 b i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.¹¹ Kriterierna för alternativt skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. första ledet utlänningslagen är därmed uppfyllda.

De provinser som har lägst konfliktnivå är Panjshir, Bamyán och Daikundi. Dessa provinser har få attacker från väpnade grupper. Våldet har där inte drabbat civilbefolkningen lika hårt som i andra provinser. Det får i dessa provinser ändå anses råda andra svåra motsättningar enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen. Vid den individuella prövningen av den sökandes skyddsskäl är det nödvändigt att beakta att även svåra motsättningar kan vara av olika grad varför aktuell och relevant landinformation måste inhämtas och beaktas.

Övriga provinser är drabbade av väpnade strider och konfliktnivån är högre än i de provinser där andra svåra motsättningar råder. Konfliktnivån är till och med mycket hög i några av dessa provinser som t.ex. Kandahar,

¹⁰ Europeiska konventionen från den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹¹ 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).

Nangarhar, Kunar, Laghman och Kunduz. Det förekommer strider i huvudsak mellan afghanska styrkor och väpnade grupper men också mellan olika väpnade grupper. Situationen är sådan att urskillningslöst våld förekommer. Säkerhetssituationen i övriga provinser når därför upp till kravet för inre väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. andra ledet utlänningslagen.

Eftersom säkerhetsläget och våldsnivån varierar mycket både inom och mellan de provinser där det råder inre väpnad konflikt, måste en individuell prövning av den sökandes utsatthet göras mot sökandens hemort i enlighet med Elgafaji-domens kriterier. Detta innebär att när säkerhetsläget är allvarligt utifrån aktuell landinformation behöver den individuella risken inte vara så hög.

För att kunna göra en bedömning av risken att utsättas för allvarlig skada måste intensiteten och nivån av våldet bedömas. Av intresse är då antalet säkerhetsrelaterade incidenter och karaktären av dessa på den ort sökanden ska prövas mot. Vidare kan uppgifter om antalet civila skadade och döda och hur många som har tvingats till flykt eller internflykt vara av intresse.¹²

Den som vid en individuell prövning bedöms vara skyddsbehövande på grund av säkerhetsläget faller därför in under artikel 15 c i skyddsgrundsdirektivet och 4 kap. 2 § första stycket 1 p. andra ledet i utlänningslagen.

Den som vid en prövning mot hemorten inte bedöms vara skyddsbehövande kan ändå anses som skyddsbehövande om färdvägen inom landet till hemorten inte är säker.¹³

Under den tid som den tidsbegränsade lagen gäller (20 juli 2016–19 juli 2019) är övriga skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen undantagna rätten till uppehållstillstånd. Det innebär även att bestämmelsen i 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen om övrig skyddsstatusförklaring inte ska tillämpas, se 3, 4 och 16 §§ den tidsbegränsade lagen. Asylskäl som bedöms grunda rätt till uppehållstillstånd enligt regeln i 4 kap. 2 a § utlänningslagen om övrig skyddsbehövande, ska således inte beaktas i ärenden där den tidsbegränsade lagen tillämpas.

¹² Se relevant landinformation, t.ex. European Asylum Support Office: *EASO Country of Origin Information Report - Afghanistan – Security Situation, November 2016*, Lifos 38435

¹³ Ang. säker resväg, se Rättsligt ställningstagande angående bedömning av säker resväg i asylärenden, SR 29/2016.

Om den tidsbegränsade lagen ska tillämpas i ett asylärende och det konstateras att det endast råder svåra motsättningar enligt 4 kap 2 a § utlänningslagen (alltså ej inre väpnad konflikt) i ett visst område i Afghanistan får således tillstånd inte ges på denna grund. Däremot är det naturligtvis fortfarande möjligt att bedöma att en asylsökande från ett område i Afghanistan där det generellt bedöms råda svåra motsättningar, har individuella skyddsskäl enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § utlänningslagen. Om uppehållstillstånd ges ska detta vara tidsbegränsat i enlighet med 5 § i den tidsbegränsade lagen.

3.3 Särskilt utsatta grupper

Situationen för minoriteterna i Afghanistan har förbättrats något sedan USA:s intervention i landet 2001. Förbättringen gäller även för folkgruppen hazarer. Det har dock skett ett antal kidnappningar av hazarer, vilket har väckt farhågor för ökad sekterism i landet. Angreppen har dock ofta visat sig ha andra motiv än rent sekteristiska. Talibanrörelsen har idag inte någon uttalad sekteristisk agenda till skillnad från IS. Det har även skett attentat mot hazarer i Kabul¹⁴ vilka IS har tagit på sig. IS bedöms i nuläget emellertid inte ha förutsättningar att utvecklas till en stark och inflytelserik rörelse i Afghanistan.

Europadomstolen har i ett kammaravgörande från den 5 juli 2016 i målet A.M. mot Nederländerna, 29094/09 inte ansett att situationen för personer tillhörande minoritetsgruppen hazarer är sådan i Afghanistan att alla som utvisas till hemlandet riskerar illabehandling i strid med artikel 3 konventionen.

Mot bakgrund av det ovan nämnda anser Migrationsverket att enbart tillhörigheten till en utsatt minoritetsgrupp i Afghanistan inte är tillräckligt för att skyddsbehov ska anses föreligga. En individuell bedömning måste göras i varje enskilt ärende där tillhörigheten till en utsatt grupp måste vägas in bland övriga omständigheter.

De utsatta grupper som pekats ut i tillgänglig landinformation och som särskilt ska beaktas vid den individuella prövningen av skyddsbehov är:

¹⁴ Se Temanotat, Afghanistan: Sikkerhetssituasjonen i provinsen Kabul, Landinfo, Lifos 38545.

- Konvertiter som övergått från islam till annan religion och andra religiösa minoriteter.
- Kvinnor/flickor utan manligt nätverk, änkor, kvinnor i den offentliga sfären och andra utsatta kvinnor.
- Barn som riskerar eller är utsatta för barnarbete, tvångsäktenskap, prostitution eller sexuellt utnyttjande.
- Statliga tjänstemän och personer som stödjer eller uppfattas stödja regeringen i Afghanistan och det internationella samfundet. I denna grupp ingår t.ex. poliser, militärer, distriktsguvernörer, domare, åklagare, rådsmedlemmar, parlamentariker, tolkar och andra som samarbetar med de internationella styrkorna, MR-aktivister och biståndsarbetare, politiker, valarbetare, klanledare, religiösa ledare, lärare och kvinnor i den offentliga sfären. Även familjemedlemmar till ovan nämnda personer kan i enskilda fall riskera att utsättas för våld.
- Hazarer, då dessa av vissa grupper uppfattas stödja regeringen i Afghanistan och det afghanska statsbyggnadsprojektet.
- Journalister och andra personer som arbetar inom media. Även familjemedlemmar till dessa kan i enskilda fall riskera att utsättas för våld.
- Personer som öppet motsätter sig talibanrörelsens tolkningar av islam.
- Personer som riskerar rekrytering till väpnade grupper.
- Personer som utmanar afghanska sedvänjor och på andra sätt bryter mot normer i det afghanska samhället.
- Hbtq-personer

3.4 Rätts- och säkerhetssektorn

Afghanistans rättssektor brottas med stora kapacitetsproblem och låga utbildningsnivåer. Vidare är rättssystemet svagt och dess oberoende ifrågasatt. Korruptionen är mycket omfattande. Domare och åklagare är en målgrupp för riktade mord från väpnade grupper. De formella domstolarna är mycket svaga och saknas helt i vissa distrikt i landet.

Många medborgare vänder sig istället till informella domstolar som bygger på stamrättsskipning och sharialagstiftning, vilket drabbar kvinnor hårt.¹⁵

Sedan ISAF:s mandat upphörde har de afghanska säkerhetsstyrkorna övertagit det fulla ansvaret för landets säkerhet. Den afghanska regeringen kontrollerar urbana områden såsom Kabul och landets provinshuvudstäder.

Rättslig bedömning av rätts- och säkerhetssektorn

För att det ska kunna bli aktuellt att hänvisa till myndighetsskydd måste det erbjudna myndighetsskyddet vara godtagbart. Begreppet ”godtagbart” myndighetsskydd innebär att det måste finnas en juridisk process som med nödvändiga rättssäkerhetsgarantier medger att en polisanmälan om brott kan leda fram till en fällande dom.¹⁶

Rättssystemet i Afghanistan får anses innehålla sådana brister vad gäller kapacitet och rättssäkerhet att det inte är möjligt att hänvisa en person till att söka myndighetsskydd.

De afghanska säkerhetsstyrkorna får för närvarande anses ha kontroll över samtliga provinshuvudstäder. Säkerhetsläget är dock föränderligt varför aktuell landinformation alltid måste inhämtas vid bedömning av skyddsbehov.

3.5 Internflykt

Antalet internflyktingar i Afghanistan nådde under år 2015 rekordnivåer. UNHCR har uppskattat att över 380 000 människor tvingades fly från sina ursprungsområden under 2015 på grund av konflikten, vilket innebar en ökning med 96 procent jämfört med år 2014. Totalt uppskattades antalet internflyktingar till 1,2 miljoner vid slutet av året. Under första halvan av år 2016 har konflikten enligt UNAMA orsakat nästan 158 000 nya internflyktingar. Under senare tid har dessutom ovanligt många afghaner återvänt från Pakistan. I början av september 2016 har så många som 5000 personer per dag återvänt därifrån.¹⁷

¹⁵ EASO Country of Origin Information Report - Afghanistan – Security Situation, November 2016, sid. 29, Lifos 38435

¹⁶ Se Rättsligt ställningstagande angående vad som utgör ett godtagbart myndighetsskydd och förutsättningar för avvisning med omedelbar verkställighet med hänvisning till befintligt myndighetsskydd, SR 22/2016.

¹⁷ International Crisis Group: *The Economic Disaster Behind Afghanistan's Mounting Human Crisis*, 3 oktober 2016, <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/economic-disaster-behind-afghanistan-s-mounting-human-crisis>

Internflyktingarna stannar i första hand inom den egna provinsen och flyr ofta från distrikten till provinshuvudstaden. De hyses oftast in av någon i storfamiljen eller av andra bekanta och stamtillhörighet eller ”community bonds” utgör därför fortsatt ett viktigt stöd första tiden efter att man flytt. Endast ett fåtal har tvingats bosätta sig i provisoriska läger. Provinsen Kabul har utgjort en viktig destination på grund av uppfattningen om en bättre säkerhetssituation och bättre möjligheter att finna livsuppehälle där. I Kabul bor cirka 55 000 personer i olika informella bosättningar under delvis svåra förhållanden. Det förefaller som att personer som återsänds från Europa inte har bosatt sig i dessa läger.

Konsekvenserna av internflykt är särskilt svåra för barn bland annat på grund av begränsade möjligheter till skolgång och en ökad press på dem att i stället bidra till familjeförsörjningen. Kvinnor utan manligt nätverk lever i en mycket utsatt situation som internflyktingar.

I Kabul, Herat och Mazar-e-Sharif har talibanrörelsen och andra väpnade grupper svårare att nå måltavlor. Personer med lägre profil har generellt sett låg risk att bli måltavlor för de väpnade grupperna i dessa städer. Högprofilerade personer som är statstjänstemän i aktiv tjänst eller officerare i polis och militär, riskerar däremot att vara måltavlor för de väpnade grupperna överallt i landet.

Rättslig bedömning av internflykt

För att ett internt flyktalternativ ska kunna anses föreligga måste det dels vara fråga om ett *relevant* alternativ, dvs. att den enskilde på annan ort eller annat område måste ha tillgång till ett effektivt skydd, dels vara *rimligt* att utlänningen begagnar sig av ett sådant alternativ, dvs. att personen inte möts av alltför svåra humanitära förhållanden på den nya orten. Det ankommer på Migrationsverket att identifiera det område som skulle kunna utgöra ett internt flyktalternativ. Vid en sådan bedömning måste aktuell landinformation beaktas.

Säkerhetssituationen varierar i olika delar av Afghanistan och en hotbild mot en person kan beroende på omständigheterna ha en lokalt begränsad räckvidd. Myndigheterna i Afghanistan klarar normalt sett inte av att skydda en enskild från individuellt riktade hot.

Vid bedömningen av om ett internt flyktalternativ är relevant ska en prövning göras av om hotet från icke-statliga aktörer kan avvärijas.

I bedömningen av hotets räckvidd är det viktigt att analysera från vem hotet härrör. Om hotet kommer från det ledande skiktet i någon beväpnad grupp kan möjligheten att hänvisa till ett internt flyktalternativ vara förhållandevis begränsad. Om hotet istället härrör från enskilda aktörer på låg nivå i lokalsamhället eller beväpnad grupp kan hotets räckvidd vara begränsat.

Det har även betydelse om den hotade personen har hög profil och status. Personer med hög profil som t.ex. statstjänstemän i aktiv tjänst, inte minst officerare i polis och militär, riskerar att vara intressanta för väpnade grupper och måltavla för dessa i hela landet. Personer med låg profil som slutat sin statliga tjänst eller slutat arbeta för de internationella styrkorna och sedan bosatt sig i de större städerna, kan vara av mindre intresse för talibanrörelsen och andra grupper. En individuell bedömning måste göras i varje enskilt ärende.

Internflykt inom Afghanistan ska bedömas utifrån att det förekommer militärt våld som är av sådan karaktär att det råder inre väpnad konflikt i ett stort antal provinser. Som Migrationsverket tidigare påpekat varierar dock säkerhetsläget och våldsnivån mycket både inom och mellan provinserna. Ett internt flyktalternativ kan t.ex. aldrig anses vara relevant till platser som står under kontroll av beväpnade oppositionsgrupper eller där det råder generellt våld på så sätt att var och en bedöms vara utsatt för behandling i strid med artikel 3 Europakonventionen. Det är nödvändigt att inhämta aktuell och relevant landinformation om målet för internflykten för att kontrollera säkerhetsläget där och göra en individuell bedömning i ärendet. Det är också nödvändigt att undersöka om aktuell resväg till internflyktsalternativet är säker.¹⁸

Det får anses rimligt att internflykt sker till urbana miljöer som har nödvändig infrastruktur, arbetstillfällen och basal service. Om internflykt bedöms vara relevant ska platsen för internflykten utses. I de större städerna som Kabul, Herat och Mazar-e-Sharif är många olika etniciteter representerade. Även om etnicitet inte är avgörande för valet av internflyktsort bör etnicitet beaktas för att underlätta anpassningen för den enskilde. Vidare ska bedömning göras av om det är rimligt att kräva att den aktuella personen utnyttjar denna möjlighet.

¹⁸ Ang. säker resväg, se Rättsligt ställningstagande angående bedömning av säker resväg i asylärenden, SR 29/2016.

Interflyktsalternativ bör i första hand övervägas till städerna Kabul, Herat och Mazar-e-Sharif. Även om inre väpnad konflikt får anses råda i respektive provins är risken för civila att drabbas av våld i dessa städer ändå relativt låg (se avsnitt 3.2). Om det bedöms relevant i det enskilda ärendet kan andra provinshuvudstäder också komma i fråga.

Situationen för internflyktingar i Afghanistan har försämrats i takt med ökad arbetslöshet, ökad internflykt inom landet och att fler afghaner återvänder från bl.a. Pakistan. Även om de internationella hjälporganisationerna försöker bistå blir det en stor belastning på landet. Barn i internflykt på andra platser där de saknar nätverk riskerar då att inte få tillgång till basala rättigheter såsom skola och hälsovård. Konsekvenserna av internflykt är också särskilt svåra för ensamma kvinnor.

Internflykt är därför som utgångspunkt rimligt för en ensam vuxen arbetsför man och vuxna par utan funktionshinder eller medicinska problem. För att ett internt flyktalternativ för dessa kategorier ska anses vara rimligt behöver det inte finnas ett nätverk i form av familj eller vänner. En individuell bedömning måste göras i det enskilda ärendet. Härvid ska särskilt beaktas ålder, mognad och övriga relevanta personliga förhållanden. Skulle en återvändande mötas av alltför svåra humanitära förhållanden är det inte rimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ. Internflykt är, på grund av den försämrade situationen för internflyktingar i landet, varken relevant eller rimligt för ensamma kvinnor, barn eller personer med särskilda behov som saknar stöd och skydd från släkt och ett fungerande manligt nätverk.¹⁹

3.6 Uteslutande (exklusion)

Mot bakgrund av den rådande situationen i Afghanistan och de övergrepp som har skett och alltjämt sker, kan det finnas risk för att asylsökande har gjort sig skyldiga till sådana handlingar som föranleder att de ska uteslutas från att anses som flyktingar, alternativt eller övrig skyddsbehövande med stöd av 4 kap. 2 b-c §§ utlänningslagen. Detta gäller såväl personer tillhöriga Afghan National Security Forces (ANSF) inklusive den afghanska polisen, som personer tillhöriga grupper fientligt inställda till regeringen.

¹⁹ Jfr. *UNHCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan*, 19 April 2016, Lifos 37143, s. 86: "UNHCR considers that the only exception to the requirement of external support are single able-bodied men and married couples of working age without identified specific vulnerabilities as described above. Such persons may in certain circumstances be able to subsist without family and community support in urban and semi-urban areas that have the necessary infrastructure and livelihood opportunities to meet the basic necessities of life and that are under effective Government control".

Även personer som tillhört tidigare regimer i Afghanistan eller deltagit i krig utomlands, t.ex. kriget i Syrien, kan komma ifråga för uteslutande.

Det bör observeras att även grov brottslighet kan medföra uteslutande.

Frågan om utelutande måste därför beaktas i de enskilda ärendena.

3.7 Återvändande

Afghanska medborgare har i stort sett rätt att resa och bosätta sig i alla delar av Afghanistan. Möjligheterna att resa på huvudleder i Afghanistan kan dock begränsas av säkerhetsincidenter. Flygtrafiken är relativt väl utbyggd. Det finns fyra internationella flygplatser i landet; Kabul, Mazar-e-Sharif, Herat och Kandahar. Utöver dessa finns flera flygplatser för inrikesflyg spridda över landet.

Det är dock oklart vilka av dessa inrikes flygplatser som är öppna för trafik, varför aktuell landinformation måste inhämtas när sådan information är viktig för ett ärende.

Särskild försiktighet gäller om personen inte kan färdas med flyg till hemorten på grund av de eventuella risker som är kopplade till huvudlederna.²⁰

3.8 Praktiska verkställighetshinder i ärenden gällande barn utan vårdnadshavare

För ensamkommande barn som saknar individuella skyddsskäl ska Migrationsverket redan i grundprövningen inleda efterforsknings- och återföreningsarbetet med föräldrar eller andra anhöriga samt utreda och ta ställning till mottagandemöjligheterna i hemlandet om barnet är övergivet.²¹

Det föreligger verkställighetshinder enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen för det fall en familjemedlem, en förmyndare eller en väl lämpad mottagningsenhet inte kan ta emot barnet.²² Utgångspunkten är då att vi beviljar tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Men beroende på hur barnets situation ser ut kan hindret, tillsammans med andra omständigheter, ligga till grund för ett permanent uppehållstillstånd enligt be-

²⁰ Se Rättsligt ställningstagande angående bedömning av säker resväg i asylärenden, SR 29/2016.

²¹ Se Rättsligt ställningstagande angående verkställighet av beslut som rör ensamkommande barn, SR 26/2016.

²² Se Rättsligt ställningstagande angående verkställighet av beslut som rör ensamkommande barn, SR 26/2016.

stämelsen om synnerligen ömmande omständigheter, 5 kap. 6 § utlänningslagen.²³

Enligt 11 och 12 §§ den tidsbegränsade lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2019 att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen endast får beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen i fråga.

Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen ska vara tidsbegränsat och gälla i tretton månader. Ett barn får dock enligt 18 § i den tidsbegränsade lagen ges ett permanent uppehållstillstånd om det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Enligt 12 kap. 3 a § utlänningslagen får ett beslut om avvisning eller utvisning av ett ensamkommande barn inte verkställas om inte den verkställande myndigheten har försäkrat sig om att barnet kommer att tas emot av en familjemedlem, en utsedd förmyndare eller en mottagningsenhet väl lämpad för att ta hand om barn. Om den verkställande myndigheten inte kan hitta ett acceptabelt ordnat mottagande kan inte beslutet om avvisning eller utvisning verkställas. Det finns då ett praktiskt verkställighetshinder.

Regeln i 12 kap. 3 a § utlänningslagen bygger på artikel 10.2 i återvändandedirektivet.²⁴ Direktivet får förutsättas vara i enlighet med internationella konventioner som t.ex. Barnkonventionen, Europakonventionen och Genèvekonventionen.²⁵ En avvisning eller utvisning till hemlandet av en underårig, när ett ordnat mottagande saknas, bryter inte bara mot regeln i 12 kap. 3 a § utlänningslagen utan också mot återvändande-direktivet och därmed också mot internationella konventioner. Ett beslut att utvisa eller avvisa ett barn när ordnat mottagande strider alltså således mot svenskt konventionsåtagande.

I rättsligt ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder²⁶ framgår att när ett ordnat mottagande för ett barn i hemlandet saknas och ett beslut inte kan verkställas är utgångspunkten att vi beviljar den sökande tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen (verkställighetshinder som inte är bestående). Denna handlägg-

²³ Se Rättsligt ställningstagande angående praktiska verkställighetshinder, SR 25/2016

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²⁵ Se t.ex. preambel (22) i 2008/115/EG.

²⁶ SR 25/2016.

ning bör även vara linje med ett svenskt konventionsåtagande då barnet inte riskerar att återsändas när ett ordnat mottagande i hemlandet saknas. Ett tillstånd med stöd av detta lagrum kan vara rimligt när barnet är 16 år eller äldre. Verkställighetshindret torde bestå fram till dess barnet är 18 år. Tillståndstiden begränsas till tolv månader.

När av- och utvisningsbeslut är aktuellt för barn som är äldre än 17,5 år bör dessa beslut förenas med uppskjuten verkställighet (verkställighetsföreskrift) tills barnet fyllt 18 år.

I fall när barnet är yngre än 16 år kan det finnas verkställighetshinder som inte är bestående. Det kan t.ex. röra sig om oklarheter kring var föräldrarna befinner sig. Även i dessa fall kan det vara rimligt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen. Tillståndstiden bör även i dessa fall vara tolv månader.

I andra fall när barnet är yngre kan det vara oklart hur länge verkställighetshindret kommer att bestå, varför ett tillstånd ska beviljas enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen. Ett återsändande till hemlandet utan ordnat mottagande strider mot svenskt konventionsåtagande. Ett sådant tillstånd ska enligt 12 § den tidsbegränsade lagen vara tidsbegränsat och vid första ansökan gälla i tretton månader.

Se vidare SR 20/2016 angående tillämpning av artikel 3 Europakonventionen då sjukdom åberopas och SR 24/2016 om innebörden av svenskt konventionsåtagande och artikel 8 vid tillämpning av lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

3.9 Uppehållstillståndstidens längd för skyddsbehövande

Enligt bestämmelsen i 5 kap. 1 § tredje stycket *utlänningslagen* kan ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket i samma bestämmelse för flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande, vara permanent eller gälla i minst tre år.

Huvudregeln enligt *utlänningslagen* är att permanent uppehållstillstånd ska beviljas.

Tillfälligt uppehållstillstånd enligt *utlänningslagen* kan endast beviljas om det bedöms vara sannolikt att en förändring av skyddsbehovet kommer att ske inom treårsperioden och det är skäligt i det enskilda fallet.²⁷

Ett exempel på en sådan situation är när en gift kvinnas enda asylskäl är att hon saknar manligt nätverk i Afghanistan eftersom hon kommit från

²⁷ Se Rättsligt ställningstagande angående varaktigheten för uppehållstillstånd som beviljas flyktingar och alternativt och övrigt skyddsbehövande, RCI 12/2010.

maken, som hon alltjämt önskar sammanleva med.

Om sammanlevnaden återupptas återfår kvinnan tillgång till manligt nätverk och makarna kan därmed återvända till Afghanistan tillsammans, under förutsättning att mannen inte har egna skäl som medför rätt till uppehållstillstånd.

Om ett ärende prövas enligt *den tidsbegränsade lagen* ska ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen vara tidsbegränsat, se röd upplysningsruta nedan.

Under den tid som den tidsbegränsade lagen gäller är övriga skyddsbehövande undantagna rätten till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Det innebär därmed även att bestämmelsen i 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen om övrig skyddsstatusförklaring inte ska tillämpas, se 3, 4 och 16 §§ den tidsbegränsade lagen. Av det sagda följer att asylskäl som tidigare bedömdes grunda rätt till uppehållstillstånd enligt regeln i 4 kap. 2 a § utlänningslagen om övrig skyddsbehövande, inte längre gör det i ärenden där den tillfälliga begränsningslagen tillämpas.

Enligt 5 § den tidsbegränsade lagen ska ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen vara tidsbegränsat.

Om utlänningen är flykting ska uppehållstillståndet gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en flykting som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt första stycket på kortare tid än tre år ska, om inte annat följer av 17 eller 18 §, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i tretton månader.

Om utlänningen är alternativt skyddsbehövande ska uppehållstillståndet gälla i tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt första stycket ska, om inte annat följer av 17 eller 18 §, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

3.10 Ny omständighet

Det förändrade säkerhetsläget vilket även kan påverka resvägen är sådana nya omständigheter som kan motivera en ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Detta rättsliga ställningstagande har beslutats av undertecknad rättschef efter föredragning av verksjuristen _____ och rättsliga experten _____
Ställningstagandet ersätter SR 34/2016 som härmed upphävs.

Rättschef

Bilaga till SR 59/2016

1. Gällande rätt

1.1 Tillämpliga lagrum

4 kap. 1 § utlänningslagen har följande lydelse.

Med flykting avses i denna lag en utlänning 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 dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda.

Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som

- av samma skäl som anges i första stycket befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och
- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit.

Av 2 b § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som flykting.

4 kap. 2 § utlänningslagen har följande lydelse.

Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlänningen 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.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande.

4 kap. 2 a § utlänningslagen har följande lydelse.

Med övrig skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 och 2 §§ befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp, eller
2. inte kan återvända till sitt hemland på grund av en miljökatastrof.

Första stycket 1 gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlänningen utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda.

Första och andra styckena gäller även för en statslös utlänning som befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Av 2 c § följer att en utlänning som omfattas av denna paragraf i vissa fall är utesluten från att anses som övrig skyddsbehövande.

Enligt artikel 2 f i skyddsgrundsdirektivet²⁸ är en person alternativt skyddsbehövande om det finns grundad anledning att förmoda att personen i hemlandet skulle utsättas för en verklig risk att lida allvarlig skada enligt artikel 15.

²⁸ 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).

Artikel 15 i skyddsgrundsdirektivet definierar allvarlig skada. Med allvarlig skada förstås:

- a) dödsstraff eller avrättning, eller
- b) tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet, eller
- c) allvarligt och personligt hot mot en civilpersons liv eller lem på grund av urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Statusförklaring

3 § Bestämmelsen om övrig skyddsstatusförklaring i 4 kap. 3 a § andra stycket utlänningslagen (2005:716) ska inte tillämpas

Upphållstillstånd som skyddsbehövande

4 § Upphållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska inte beviljas en utlännings som är övrig skyddsbehövande.

5 § Ett uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) ska, i stället för vad som anges i tredje stycket den paragrafen, vara tidsbegränsat. Om utlänningsen är flykting ska uppehållstillståndet gälla i tre år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en flykting som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt första stycket på kortare tid än tre år ska, om inte annat följer av 17 eller 18 §, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i tretton månader. Om utlänningsen är alternativt skyddsbehövande ska uppehållstillståndet gälla i tretton månader. Om ett nytt uppehållstillstånd beviljas en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt första stycket ska, om inte annat följer av 17 eller 18 §, även det nya tillståndet vara tidsbegränsat. Det nya tillståndet ska gälla i två år, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Upphållstillstånd vid hinder mot verkställighet

16 § Migrationsverket ska inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § första stycket eller 19 a § första stycket utlänningslagen (2005:716) om de omständigheter som utlänningsen åberopar till stöd för att ny prövning ska beviljas endast är sådana omständigheter som kan ligga till grund för skyddsbehov enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen.

Permanent uppehållstillstånd

18 § Ett utländskt barn som ska beviljas ett uppehållstillstånd som ska tidsbegränsas enligt 5, 12 eller 15 § får ges ett permanent uppehållstillstånd om det vid en samlad bedömning av barnets situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter relaterat till ett varaktigt nedsatt hälsotillstånd hos barnet att det absolut krävs att han eller hon beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Utlänningslagen (2005:716)

Ny skrivning där vissa delar av utlänningslagen inte gäller mellan 20 juli 2016–19 juli 2019.

4 kap. 3 a §

En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara alternativt skyddsbehövande (alternativ skyddsstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 2 § och inte är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande enligt 2 c §. En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl har ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara övrig skyddsbehövande (övrig skydds-statusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 2 a § och inte är utesluten från att anses som övrig skyddsbehövande enligt 2 c §. Av 3 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att andra stycket inte gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2019.

5 kap. 1 §

Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får dock vägras en flykting om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
 2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.
- Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska vara permanent eller gälla i minst tre år. Om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt första stycket, ska det nya tillståndet gälla i minst två år. Första och andra meningarna gäller dock inte om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver en kortare giltighetstid. Giltighetstiden får dock inte vara kortare än ett år.

Av 4 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige framgår att första stycket inte gäller för övriga skyddsbehövande under perioden 20 juli 2016–19 juli 2019. Av 5 § den lagen framgår att under samma period gäller inte tredje stycket för flyktingar och alternativt skyddsbehövande.

5 kap 6 §

Om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, får tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation finns sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För barn får uppehållstillstånd enligt första stycket beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Under perioden 20 juli 2016–19 juli 2019 gäller de avvikelser från första och andra styckena som framgår av 11 och 12 §§ lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

1.2 Relevant internationell praxis

I EU-domstolens dom den 17 februari 2009 i mål C-465/07 (Elgafaji) ansåg domstolen att när våldet är så urskillningslöst och så allvarligt att det finns grundad anledning att förmoda att en civilperson genom sin blotta närvaro där skulle löpa en verklig risk att utsättas för det, anses det föreligga ett personligt hot mot sökandens liv, även om det inte föreligger något specifikt hot mot sökanden.

Om våldet inte är så generellt urskillningslöst och så allvarligt att en civilperson bara genom att vistas i det berörda området löper en verklig risk att utsättas för våldet ska det enligt Elgafaji-domen göras en mera ingående individuell prövning.

Vid denna prövning ska konfliktnivån bedömas på så sätt att ju lägre konfliktnivån är, desto högre krav ställs på den sökandes individuella utsatthet för att vederbörande ska komma i åtnjutande av alternativt skydd.

EU-domstolen anger vidare att följande omständigheter kan beaktas vid den individuella bedömningen av en ansökan om alternativt skydd:

- Det urskillningslösa våldets geografiska utbredning samt den sökandes verkliga destination om han eller hon återsänds till det aktuella landet.
- Huruvida det i förekommande fall finns en allvarlig indikation på att en verklig risk av den typ som avses i artikel 4.4 i direktivet föreligger. Om det föreligger en sådan indikation kan kravet på urskillningslöst våld för att komma i åtnjutande av alternativt skydd sänkas.

I Europadomstolens avgörande Sufi och Elmi mot Storbritannien (Europadomstolens dom den 28 juni 2011 i mål 8319/07 och 11449/07) uttalar sig domstolen om frågan om generellt våld och tillämpligheten av artikel 3 i Europakonventionen. Vidare anger domstolen en rad kriterier som är avgörande för att bedöma intensiteten och nivån av våld.

Dessa kan tjäna som vägledning vid bedömningen av risken att utsättas för allvarlig skada. Dessa indikatorer är: 1. Tillämpar parterna i konflikten en metod eller taktik som ökar risken för civila offer eller utgör civila en direkt måltavla; 2. Är nämnda metoder eller taktik vanligt förekommande; 3. Är striderna lokala eller utbredda; 4. I vilken omfattning har civila dödat, skadats eller tvingats till flykt eller internflykt.

I EU-domstolens dom den 30 januari 2014 i C-285/12 (Diakité) uttalar domstolen att begreppet ”intern väpnad konflikt” i artikel 15 c Skyddsgrundsdirektivet ska definieras som en situation där de reguljära styrkorna i en stat konfronterar en eller flera väpnade grupper eller där två eller flera väpnade grupper drabbar samman. Det ställs inga särskilda krav på intensiteten i konflikten eller varaktigheten av den och heller inga krav på de väpnade gruppernas organisering, utan det räcker att det föreligger urskillningslöst våld.

Europadomstolen har i dom den 20 juli 2010 i målet N. mot Sverige, nr 23505/09 funnit att en utvisning av en kvinna till Afghanistan, där hon saknar socialt nätverk, på kumulativa grunder skulle innebära en kränkning av artikel 3.

Europadomstolens har i dom den 5 juli 2016 i målet A.M. mot Nederländerna, nr 29094/09 funnit att det inte finns en generell risk för våld i Afghanistan som medför att samtliga utvisade till landet riskerar att utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen. Situationen för personer tillhörande minoritetsgruppen hazarer är inte heller sådan i Afghanistan att alla som utvisas till hemlandet riskerar illabehandling i strid med artikel 3 konventionen.

1.3 Allmänt om prövningen av internationellt skyddsbehov

Bedömningen av om det finns ett skyddsbehov ska vara framåtsyftande. Vid en individuell prövning är det viktigt att bland annat beakta aktuell och relevant landinformation som kan indikera att vissa individer eller grupper typiskt sett är särskilt utsatta.

Migrationsverket har först att pröva om den sökande är att betrakta som flykting vid en individuell bedömning av de anförda skyddsskälerna enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen.

Vid en sådan prövning är det viktigt att bland annat beakta aktuell och relevant landinformation som beskriver den rådande situationen i ett land och som kan indikera att vissa individer eller grupper typiskt sett är särskilt utsatta. I anslutning till denna prövning måste det rättsliga ställningstagandet angående flykting- och skyddsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper (RCI 11/2009) uppmärksammas. En grupptillhörighet kan också få betydelse vid prövningen på så sätt att om den sökande tillhör en särskilt utsatt grupp behöver inte de individuella skälen vara lika starka som annars för att sökanden ska anses ha gjort sannolikt att han eller hon är i behov av skydd.

Den allmänna utsatthet som föreligger på grund av grupptillhörigheten kan alltså göra det lättare för sökanden att uppfylla sin bevisbörda.

Migrationsverket har därefter att pröva om sökanden är alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. första ledet utlänningslagen, vilken överensstämmer med artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna (artikel 15 b skyddsgrundsdirektivet) och artikel 15 a skyddsgrundsdirektivet. I enlighet med Europadomstolens uttolkning av artikel 3 är en förutsättning för att bevilja skydd med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 1 p. första ledet utlänningslagen att det föreligger ett individuellt skyddsbehov. I enlighet med Europadomstolens praxis kan denna ha sin grund i generellt våld, personliga omständigheter kopplade till sökanden eller en kombination av dessa två förhållanden (avgörandet Sufi och Elmi).

Vid prövning av skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 p. andra ledet utlänningslagen ska Migrationsverket pröva om det råder väpnad konflikt enligt Diakité-domen. Det aktuella våldet i konflikten ska vidare vara ”urskillningslöst” för att artikel 15 c och därmed även skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen ska komma ifråga. Urskillningslöst våld innebär att våldet riktas mot människor utan hänsyn till deras situation. Att våldet är urskillningslöst betyder inte att samtliga personer i det berörda området löper risk att drabbas av det enbart genom att vistas där.

I avgörandet Sufi och Elmi mot Storbritannien anger domstolen en rad kriterier som är avgörande för att bedöma intensiteten och nivån av våld.

I avgörandet Elgafaji uttalade domstolen att ju högre grad och intensitet av urskillningslöst våld, desto lägre krav ställs på de individuella hoten mot sökanden.

Därefter har verket att pröva om sökanden är övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 a § utlänningslagen. Förarbetena (prop. 2004/05:170 s. 274) ger en viss ledning i avgörandet ifråga om det råder svåra motsättningar utan att det föreligger en väpnad konflikt.

Med svåra motsättningar avses bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter.

Det kan här röra sig om en konflikt mellan olika befolkningsgrupper, mellan en grupp i en del av landet och statsmakten eller mellan å ena sidan staten eller en befolkningsgrupp i landet och å andra sidan en annan stat, men utan att konflikten är väpnad.

Andra svåra motsättningar tar till skillnad från väpnad konflikt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1p. andra ledet utlänningslagen sikte på en situation där motsättningarna i landet (eller del av detta) tar sig andra uttryck än en väpnad konflikt. Detta utesluter inte att våldshandlingar kan förekomma t.ex. genom begränsade skärmytslingar mellan soldater och företrädare för motståndsgupper eller vid väpnade attacker mot myndighetsobjekt utan att våldet är urskillningslöst. För närmare vägledning om vilka rättsliga överväganden som bör göras för skyddsbedömningen vid väpnad konflikt och gränsdragningen mot bestämmelsen om andra svåra motsättningar, se SR 30/2016.

Enligt en sedan länge accepterad princip inom den internationella flyktingrätten anses en person inte vara flykting om han eller hon kan få ett effektivt skydd i någon del av hemlandet och alltså har ett internt flyktalternativ.

Frågan om eventuellt uteslutande från att anses som flykting, alternativt eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2b och 2c §§ utlänningslagen ska beaktas i de enskilda ärendena.

1.4 Internflykt

Enligt en sedan länge accepterad princip inom den internationella flyktingrätten anses en person inte vara flykting om han eller hon kan få ett effektivt skydd i någon del av hemlandet och alltså har ett internt flyktalternativ

(jfr. artikel 91 i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, artikel 8 i skyddsgrundsdirektivet samt UNHCR: *Guidelines on International Protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1 A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 23 juli 2003, Lifos 24828.) Principen om internt skydd tillämpas i svensk rätt även vid prövning av frågan om andra skyddsbehövande enligt utlänningslagen.

Migrationsöverdomstolen har i dom den 1 juli 2008 (mål nr UM 3854-07), MIG 2008:20 angett att när återopade skyddsskäl är hänförliga endast till en del av ursprungslandet, skall möjligheten till internflykt beaktas vid bedömning av om ny prövning av frågan om uppehållstillstånd skall beviljas. Migrationsverket och domstolarna har således att pröva om det är rimligt att tillämpa ett internflyktsalternativ. För att ett internflyktsalternativ skall kunna användas krävs t.ex. inte att det finns arbete för alla som återvänder.

Däremot skall rätten att skaffa sig ett arbete finnas genom att man kan registrera sig och mottas i landet (jfr MIG 2007:33 II). Skulle den som återvänder mötas av otillbörliga umbäranden ur humanitär synvinkel är det dock inte rimligt att hänvisa till ett internt flyktalternativ. Som tidigare nämnts måste en individuell bedömning av om ett internt flyktalternativ är rimligt göras i varje enskilt fall. Det innebär att inte endast de allmänna förhållandena i ursprungslandet skall beaktas utan även den enskilde utlänningsens möjligheter att bosätta sig på en ny ort, där han eller hon helt saknar socialt nätverk. Härvid kan sådana omständigheter som kön, ålder och hälsa vara av betydelse.

Migrationsöverdomstolen har i dom den 14 januari 2009 (mål nr UM 4118-07), MIG 2009:4, funnit att för att ett internt flyktalternativ ska kunna anses föreligga måste det dels vara fråga om ett relevant alternativ, dvs. att den enskilde måste på annan ort eller annat område ha tillgång till ett effektivt skydd, dels vara rimligt att utlänningsen begagnar sig av ett sådant alternativ. Migrationsverket har bevisbördan för att ett internt flyktalternativ föreligger och det ankommer företrädesvis på Migrationsverket att identifiera det område i hemlandet som skulle kunna utgöra ett internt flyktalternativ i det enskilda fallet.

Migrationsöverdomstolen anger i dom den 11 maj 2010 (mål nr UM 6397-09), MIG 2010:10 att vid prövning av en asylsökandes möjlighet till internflykt ska individens personliga förhållanden och möjligheten att bosätta sig tillsammans med sin familj i det utpekade området väga tungt vid prövningen av om det kan anses rimligt att personen hänvisas till internflykt. Denna prövning ska göras även om övriga familjemedlemmar inte befinner sig i Sverige under förutsättning att familjen avser att återförenas. De familjemedlemmar som ska beaktas vid denna prövning är i vart fall den enskildes make/maka samt minderåriga barn.

Europadomstolen har i dom den 13 oktober 2011 i målet *Husseini mot Sverige*, nr 10611/09 funnit att en ung hazar från Ghazni i Afghanistan, vars uppehållstillstånd i Sverige återkallades sedan han begick brott mot sin hustru, anses ha tillgång till ett internflyktsalternativ i ljuset av UNHCR:s Eligibility Guidelines.

Europadomstolens har i dom den 9 april 2013 i målet *H och B mot Storbritannien*, nr 70073/10 och 44539/11 funnit att det inte finns en generell risk för våld i Afghanistan, som medför att samtliga utvisningar till landet riskerar att utsätta personer för sådan behandling som förbjuds i artikel 3 i konventionen. Även om personer, som arbetat för de utländska styrkorna, är utsatta för förföljelse av talibanrörelsen på de platser där de har kontroll finns det inget som antyder att talibanrörelsen skulle utsätta dessa personer för förföljelse i t.ex. Kabul.

1.5 Uteslutande

Vägledning avseende bedömningar i dessa fall ges i MIG 2011:24 och MIG 2012:14. Ledning för tolkning av uteslutandebestämmelserna kan vidare hämtas från UNHCR:s handbok p. 147-163 och UNHCR: *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 september 2003, Lifos 24804.