

Migrationsöverdomstolen

- Målnummer:** UM9565-11 **Avdelning:** 1
- Avgörandedatum:** 2013-08-28
- Rubrik:** UNHCR:s erkännande av en persons flyktingskap är inte bindande vid prövningen av om personen har rätt till resedokument. Dock ska UNHCR:s bedömningar och uttalanden beaktas vid fastställande av eventuellt flyktingskap. Det är en framåtsyftande riskbedömning som ska göras och det är förhållandena vid prövningstillfället som är av avgörande betydelse.
- Lagrum:**
- 4 kap. 1 § och 4 § samt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)
 - 2 kap. 7 § utlänningsförordningen (2006:97)
 - Artikel 2 c, artikel 4 och artikel 25 i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet)
 - Artikel 1 A(2) och artikel 28 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen)
- Rättsfall:**
- Europadomstolens avgörande i målet Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet (appl. nr 30471/08 p. 82)
 - MIG 2006:1
 - MIG 2007:33
 - MIG 2007:37
 - MIG 2008:12
 - UN 441-03

REFERAT

Migrationsverket beviljade den 26 juni 2008 A permanent uppehållstillstånd som s.k. kvotflykting efter att FN:s flyktingorgan, UNHCR, i Algeriet hade

gjort en framställan till Sverige om att ta emot honom här. A hade den 2 oktober 2007 erkänts som flykting av UNHCR, eftersom han på grund av sina politiska aktiviteter i hemlandet Kamerun ansågs riskera förföljelse där. Då han riskerade att bli deporterad från Algeriet gjordes en förfrågan till Sverige om att ta emot honom. Den 18 juni 2009 beviljades A, efter ansökan, främlingspass. Den 29 maj 2009 ansökte A om resedokument. Migrationsverket beslutade den 30 juni 2011 att avslå ansökan. Som skäl för beslutet anförde verket i huvudsak följande. Det är inte sannolikt att de kamerunska myndigheterna skulle vara intresserade av A, med tanke på den låga nivå av aktivitet som han bedrivit och med hänsyn till att åtta år förflutit sedan hans politiska verksamhet upphörde. A har inte gjort sannolikt att han skulle vara föremål för de kamerunska myndigheternas intresse eller att han vid ett återvändande till Kamerun skulle riskera att utsättas för sådan förföljelse eller sådana repressalier att han kan anses ha ett skyddsbehov i Sverige som flykting.

A överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen och anförde bl.a. att han under sin vistelse i Algeriet beviljats status som mandatflykting av UNHCR och därför är berättigad till att få resedokument. Till sitt överklagande hade A bifogat ett dokument, "Certificat de Refugie du HCR", utfärdat den 15 juni 2008 av UNHCR i Algeriet. Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2011-10-28, ordförande Sundin), instämde i Migrationsverkets bedömning och avslög överklagandet.

A överklagade domen till Migrationsöverdomstolen och yrkade att han skulle beviljas resedokument. Till stöd för sin talan anförde han bl.a. följande. Han har en internationellt erkänd status som flykting. Han kan inte återvända till Kamerun eftersom det är samma regim som sitter vid makten. Alla oppositionella, oavsett position och nivå på medlemskapet, förföljs i en diktatur. Att sprida oppositionellt material och att organisera och delta i demonstrationer är livsfarligt. Han riskerar förföljelse i Kamerun på grund av att han varit medlem i Social Democratic Front, SDF.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande.

Det framgår varken av 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) eller någon annan folkrättslig förpliktelse Sverige påtagit sig att Sverige måste godta UNHCR:s bedömningar av flyktingskap. Tvärtom är det så att Sverige som suverän stat äger rätten att reglera utlänningars vistelse på det egna territoriet. Även i FN:s flyktingkommissaries handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning (härefter UNHCR:s handbok) klargörs att det är upp till varje stat att inrätta ett lämpligt förfarande för fastställande av flyktingstatus och Genèvekonventionen i sig föreskriver inte hur flyktingstatus fastställs. Eftersom Sverige folkrättsligt inte har åtagit sig att utan egen prövning godta flyktingstatusbedömningar som genomförts av andra beslutande organ är det svensk lag som ska tillämpas. Den nu gällande lagstiftningen är utformad för att tillgodose även Sveriges EU-rättsliga förpliktelser. Av lagen följer inte annat än att en bedömning av eventuell

flyktingstatus ska göras när någon har ansökt om uppehållstillstånd åberopande skyddsskäl och när en person som på annan grund beviljats uppehållstillstånd ansöker om statusförklaring. Eftersom utfärdande av resedokument förutsätter att personen är flykting så måste även vid en sådan ansökan en bedömning göras av personens status. Även om Sverige inte utan egen prövning godtar UNHCR:s bedömningar av flyktingstatus så beaktas UNHCR:s bedömningar och uttalanden, på grund av den ställning organisationen har inom det internationella flyktingarbetet, vid efterkommande prövningar.

Det finns goda skäl för att stater bör vara fria att göra egna bedömningar av en persons status. Det viktigaste skälet är att om det gått lång tid sedan den tidigare bedömningen av flyktingskap gjordes så kan förhållandena i personens hemland ha ändrats, t.ex. genom ett regimskifte, på ett sådant sätt att flyktingskapet har upphört. Det omvända kan också ha inträffat, det vill säga att UNHCR bedömt att en person inte är att se som en flykting men att det några år senare har inträffat händelser i personens hemland som gör att han eller hon numera skulle hysa en välgrundad fruktan för förföljelse av t.ex. politiska skäl. Vidare kan det vara så att den bedömmande staten har tillgång till mer information om personen än vad UNHCR hade vid sin bedömning. T.ex. skulle det ha kunnat bli känt att personen utfört sådana handlingar, t.ex. krigsbrott eller grova icke-politiska brott, att denne är exkluderad från flyktingstatus. Det kan också vara så att den bedömmande staten har en vidare definition av flyktingskap än vad som följer direkt av Genèvekonventionen. Som exempel kan nämnas att Sverige särskilt angett att förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning kan grunda flyktingskap.

Beträffande A:s eventuella flyktingstatus gjorde UNHCR sin bedömning i oktober 2007 medan Migrationsverket gjorde sin bedömning i juni 2011, dvs. närmare fyra år senare. Av information från Brittiska Home Office från juni 2009 framgår bl.a. att partiet SDF blev lagligen godkänt år 1991, att det förekommit trakasserier mot partiets medlemmar och deras anhöriga och att många yngre partianhängare hindrats från att arbeta eller starta näringsverksamhet. Det rapporterades vidare att under år 2008 utsattes en del SDF-medlemmar för godtyckliga gripanden. Sammanfattningsvis fann Home Office att det inte var sannolikt att SDF-medlemmar utsattes för sådan behandling som ger rätt till skydd enligt Genèvekonventionen. Ledande regeringsmotståndare kunde dock löpa en risk för att utsättas för sådan behandling. Av information från Immigration and Refugee Board of Canada framgår att människor i områden av Kamerun där SDF dominerar har en ökad risk att utsättas för övergrepp av regeringen och säkerhetsstyrkorna.

Tillgänglig landinformation ger inte stöd för att medlemmar i SDF regelmässigt utsätts för förföljelse i Genèvekonventionens och utlänningslagens mening. Beaktande detta, samt att A:s politiska aktiviteter ligger långt tillbaka i tiden och var av begränsad omfattning, vidhålls att han i dag inte uppfyller kriterierna för att bedömas som flykting enligt Genèvekonventionen eller svensk lag. Eftersom han inte är att anses som

flykting har han inte rätt till resedokument.

Till stöd för sitt bestridande åberopade Migrationsverket utdrag ur Home Office, Operational Guidance Note, Cameroon (1 juni 2009), avsnitten 3.6.2-3 och 3.6.8, samt en informationssammanställning från 2012 gjord av Immigration and Refugee Board of Canada "Cameroon: The Social Democratic Front (Front social démocrate, SDF), including its current status, its organization and structure, its membership card and the treatment of its members by the state authorities", särskilt avsnitt 3.

Utredningen i Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen har inhämtat ett yttrande från UNHCR av vilket det sammanfattningsvis framgår följande. A erkändes som flykting av UNHCR den 2 oktober 2007 och därefter utfärdades ett s.k. "Certificat de Refugié du HCR". Dessa dokument utfärdas regelbundet till personer som erkänts som flyktingar av UNHCR och dokumenten utgör bevis på individens status som flykting och dennes rätt att få stanna i det första asyllandet. Dokumenten har en viss giltighetstid och förlängs precis som ID-kort och pass. A:s dokument hade en giltighetstid till den 31 december 2008 och i och med att han bosatte sig i Sverige före giltighetstidens utgång blev dokumentet aldrig förlängt.

En stat är inte bunden av en tidigare gjord flyktingbedömning av UNHCR, men när en asylbedömning ska göras bör UNHCR:s bedömning tillerkännas stor vikt och beslutsfattaren i det enskilda landet måste beakta denna när man bedömer risker och fastställer trovärdigheten.

Att en person rest till ett annat land efter att ha fått sin status betyder inte att han har tappat sin status och att han då ska bli diskvalificerad.

Flyktingstatusen är en status som är beroende av en persons tidigare och framtida fruktan för förföljelse. En person är flykting så fort personen uppfyller kriterierna för att vara flykting enligt Genèvekonventionen. Det är inte erkännandet av flyktingskapet som gör personen till flykting. Erkännandet utgör endast en förklaring om att personen är flykting.

Den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter, Europadomstolen, har ansett att UNHCR:s erkännande av en persons flyktingstatus bör ges vederbörlig tyngd. EU:s medlemsstater gör olika bedömningar av UNHCR:s erkännande men generellt anses UNHCR:s bedömning ha stor betydelse. I Bulgarien och Frankrike följer det till och med av lag att en utlänning som blivit erkänd som flykting av UNHCR ska få flyktingstatus. I Nederländerna föreskriver lagen skydd från återsändande för personer som UNHCR:s representation i landet förklarar vara flyktingar.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2013-08-28, Wahlqvist, Linder och Berselius, referent), yttrade:

I målet är det fråga om A har rätt till ett resedokument då han tidigare av UNHCR bedömts vara flykting enligt Genèvekonventionen.

Flyktingskap och resedokument

a) Tillämpliga nationella bestämmelser

Med flykting avses enligt 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen (2005:716) bl.a. 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. En flykting är i princip berättigad till uppehållstillstånd i Sverige (5 kap. 1 § utlänningslagen).

Enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen får för bl.a. en flykting utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument).

Av 2 kap. 7 § utlänningsförordningen (2006:97) framgår bl.a. att ett resedokument ska utfärdas i de fall som anges i Genèvekonventionen.

b) Internationella bestämmelser

Utlänningslagens definition av flykting motsvarar den som återfinns i artikel 1 A(2) i Genèvekonvention och artikel 2 c i rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (skyddsgrundsdirektivet).

Vad gäller resedokument anges i artikel 28 i Genèvekonventionen bl.a. följande. Fördragsslutande stat ska för flykting, som lovligen vistas inom statsområdet, utfärda resedokument för resor utanför statsområdet, såvida icke tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar däremot. Fördragsslutande stat må utfärda sådant resedokument även till annan flykting än förut sagts, som befinner sig inom statsområdet; särskilt ska fördragsslutande stat i denna del välvilligt behandla flykting, som befinner sig inom statsområdet och som är ur stånd att erhålla resedokument från det land, där flyktingen har lov att vistas.

Vidare framgår det av artikel 25 i skyddsgrundsdirektivet att medlemsstaterna till personer som innehar flyktingstatus ska utfärda resedokument, i den form som anges i bilagan till Genèvekonventionen, för resor utanför deras territorier, om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat.

Fastställande av flyktingstatus

UNHCR:s handbok utgör ett internationellt erkänt tolkningsinstrument vid förfarandet för att fastställa en persons flyktingkap.

Migrationsöverdomstolen har också slagit fast att handboken är en viktig rättskälla rörande förfarandet för att fastställa flyktingkap (se MIG 2006:1 och 2007:37).

En person är flykting enligt Genèvekonventionen i samma ögonblick som han eller hon lämnar sitt hemland och de rekvisit som anges i konventionen är uppfyllda. Ett fastställande av flyktingstatus har inte någon konstitutiv utan endast en deklarativ betydelse och innebär en förklaring att sökanden är flykting. Det är alltså inte erkännandet av flyktingskapet som gör personen till flykting utan erkännandet utgör endast en förklaring om att personen är flykting (se bl.a. UNHCR:s handbok punkten 28).

Hur ett fastställande av flyktingars rättsliga ställning ska göras finns inte uttryckligen reglerat i Genèvekonventionen. Konventionen anger inte vilket slags förfarande som ska tillämpas vid fastställandet av flyktingskap. Man har lämnat åt varje fördragsslutande stat att inrätta det förfarande man finner lämpligast med tanke på respektive stats konstitutionella och administrativa bestämmelser (UNHCR:s handbok punkten 189).

I skyddsgrundsdirektivet artikel 4 finns däremot bestämmelser om bedömningen av fakta och omständigheter i en ansökan om skydd. Här anges bl.a. att bedömningen ska vara individuell och att alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid den tidpunkt då beslut fattas ska beaktas. Om den sökande tidigare varit utsatt för förföljelse är detta en allvarlig indikation på att fruktan för förföljelse är välgrundad.

Det bör även framhållas att vid flyktingskapsbedömningen är det förhållandena vid prövningstillfället som är av avgörande betydelse (jfr Utlänningslagen - Vägledande beslut, UN 441-03) och att det är en framåtsyftande riskbedömning som ska göras vid prövningen av en asylansökan (se prop. 2009/10:31 s. 259).

Som anförts ovan är UNHCR:s handbok en viktig rättskälla vid förfarandet för att fastställa flyktingskap. Även UNHCR:s rapporter och rekommendationer har av Migrationsöverdomstolen ansetts vara en viktig källa för vägledning (se MIG 2007:33). Samtidigt har det framhållits att rekommendationerna inte utgör svensk lag och de måste vägas mot annan information om situationen i ett land (se MIG 2008:12).

Vidare har Europadomstolen ansett att UNHCR:s bedömning av vilken risk en person löper vid återvändande till hemlandet måste tillmätas stor vikt (se Abdolkhani och Karimnia mot Turkiet, dom den 22 september 2009, appl. nr 30471/08 p. 82).

Migrationsöverdomstolens bedömning

Som framgått ovan är en stat inte bunden av en tidigare gjord flyktingbedömning av UNHCR. Dock beaktar Sverige UNHCR:s bedömningar och uttalanden vid fastställande av eventuellt flyktingskap. Det är en framåtsyftande riskbedömning som ska göras och det är förhållandena vid prövningstillfället som är av avgörande betydelse.

A beviljades den 26 juni 2008 permanent uppehållstillstånd som s.k. kvotflykting. Den 29 maj 2009 ansökte han om resedokument. Av

utredningen i målet framkommer följande. A blev medlem i oppositionspartiet SDF 1992. På grund av sitt politiska arbete har han blivit frihetsberövad vid flera tillfällen och nekats inneha röstkort. I juni 1995 greps han när han var på väg för att distribuera partimaterial. Han släpptes efter tre veckor och efter att ha betalat en muta. I februari 2000 lyckades han undkomma när okända attackerade och förstörde hans bostad. I april 2002 förstördes en del av hans hustrus restaurang av militärer och i maj samma år blev han gripen och anklagades för att vara rebell. Han släpptes tre månader senare efter att ha blivit frikänd av domstol. I augusti 2003 utsattes han för ett mordförsök och fängslades då under fyra dagar. Efter detta höll han sig gömd och i maj 2005 lämnade han Kamerun.

Av den landinformation som tillförts målet framgår att SDF-medlemmar utsätts för godtyckliga gripanden men att det är framför allt ledande regeringsmotståndare som kan löpa risk att utsättas för sådan behandling som ger rätt till skydd enligt Genèvekonventionen.

Att UNHCR ansett att A är flykting måste enligt Migrationsöverdomstolen vägas mot att det nu har gått åtta år sedan han lämnade Kamerun och att det även gått lång tid sedan han var politiskt aktiv. Vidare måste nivån på hans politiska aktivitet och vad som nu är känt om situationen för politiskt aktiva i hemlandet beaktas.

Vid en sammantagen bedömning av dessa faktorer anser Migrationsöverdomstolen att det inte kan anses föreligga en välgrundad fruktan för förföljelse och att A därför inte kan betraktas som flykting och inte heller beviljas resedokument. A:s överklagande ska därför avslås.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Sökord: Fastställande av flyktingstatus; Flykting; Flyktingskapsbedömning; Kvotflykting; Resedokument; Skyddsgrundsdirektivet; UNHCR

Litteratur: Prop. 2009/10:31 s. 259; UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, punkterna 28 och 189