

- Målnummer:** UM2953-12    **Avdelning:** 1  
**Avgörandedatum:** 2013-02-11  
**Rubrik:** Frågan om ett internt flyktalternativ föreligger ingår som en del i prövningen av om en person är flykting eller skyddsbehövande. Det ankommer på migrationsdomstolen att se till att detta blir prövat i målet.
- Lagrum:**
- 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)
  - 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716)
  - Artikel 8 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)
- Rättsfall:**
- MIG 2007:9
  - MIG 2007:33 II
  - MIG 2008:20
  - MIG 2009:4

## **REFERAT**

A ansökte den 21 juni 2011 om uppehålls- och arbetstillstånd i Sverige. Migrationsverket, som ifrågasatte trovärdigheten i A:s berättelse, avslag ansökan den 27 oktober 2011 och beslutade bl.a. att utvisa honom till Afghanistan.

A överklagade beslutet till migrationsdomstolen.

Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (2012-03-08, ordförande Huldén samt tre nämndemän, varav en skiljaktig), biföll överklagandet och beviljade A permanent uppehållstillstånd samt status som alternativt skyddsbehövande. Domstolen anförde bl.a. följande. Den berättelse som A lämnat är sammanhängande och detaljerad. Vid den muntliga förhandlingen har A berättat fritt och svarat på alla frågor som ställts och förklarat oklarheter på ett trovärdigt sätt. Berättelsen har också stöd i återopad landinformation. Vid en framåtsyftande riskbedömning framstår det inte som orimligt att hotbilden mot A kvarstår vid ett återvändande till hemorten. Det finns därmed grundad anledning att anta att A vid ett återvändande riskerar att straffas med döden, utsätts för

kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Av landinformationen framgår att det saknas en fungerande myndighetsstruktur i Afghanistan varför A inte kan få skydd av myndigheterna i hemlandet. Han bereds därför skydd såsom alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). Uppehållstillståndet ska vara permanent. Någon uteslutandegrund har inte framkommit.

Migrationsverket överklagade domen och yrkade att migrationsdomstolens dom skulle upphävas och att målet skulle återförvisas till migrationsdomstolen för förnyad handläggning. Till stöd för sitt överklagande anförde Migrationsverket i huvudsak följande.

I svensk rätt har möjligheterna till internflykt alltid varit en integrerad del av skyddsprövningen. Rättsläget vad avser prövning av internt flyktalternativ har också klarlagts genom Migrationsöverdomstolens praxis. Av praxis framgår tydligt att möjligheterna till internflykt ska utgöra en integrerad del av prövningen av skyddsskäl. En utlänning är inte i behov av internationellt skydd om det beträffande en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller någon verklig risk för att lida allvarlig skada och utlänningen rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet (se MIG 2008:20 och MIG 2007:33 II).

Av 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, framgår också att rätten i varje mål ska tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Vid behov ska rätten anvisa hur utredningen bör kompletteras.

Vid en prövning av A:s skyddsskäl mot förhållandena på hemorten i provinsen Day Kundi i Afghanistan har verket bedömt att skyddsbehov inte föreligger. Frågan om ett internt flyktalternativ har därför inte varit föremål för verkets prövning. Eftersom internflyktsfrågan är en integrerad del av skyddsprövningen uppkom behovet av att utreda och pröva frågan om internflykt först när domstolen gjorde bedömningen att A var skyddsbehövande mot hemorten. Vid denna tidpunkt aktualiserades förutom frågan om internt flyktalternativ även domstolens utredningsskyldighet enligt förvaltningsprocesslagen. Migrationsverket har aldrig uttryckt en uppfattning av innebörd att möjlighet till internflykt för A skulle saknas. Det framgår inte heller av domstolens dom att verket skulle ha gett uttryck för en sådan inställning. Migrationsdomstolen har inte angett några skäl till varför man inte har prövat internflyktsfrågan. Närmast till hands ligger att detta berott på ett förbiseende.

Domstolens utredningsskyldighet medför att migrationsdomstolen var skyldig att vid en prövning av A:s skyddsbehov inhämta parternas argumentation runt möjligheterna till internflykt. Domstolen borde därför ha förhört sig om parternas inställning i frågan så att tillräcklig utredning för domstolens prövning inhämtats. Den omständigheten att Migrationsverket enligt praxis har bevisbördan för att det föreligger ett relevant och rimligt internflyktsalternativ kan inte föranleda annan bedömning.

A bestred bifall till överklagandet och anförde i huvudsak följande.

Migrationsverket har redan i sitt beslut och även under den fortsatta handläggningen i migrationsdomstolen haft alla möjligheter att ta upp frågan om internflykt och närmare redogöra för bevisning och utredning avseende denna fråga. Migrationsverket har emellertid inte gjort detta. Migrationsverket har åberops- och bevisbördan för att det föreligger ett internt flyktalternativ som gör att utlänningen inte kan anses vara i behov av internationellt skydd. För att därefter möjliggöra en prövning om det föreligger ett internflyktsalternativ har Migrationsverket att visa på ett tillräckligt precist och konkret område som de anser utgör ett internflyktsalternativ för sökanden. Inget av ovanstående har uppfyllts av Migrationsverket (jfr MIG 2009:4 samt UNHCR:s 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, avsnitt III. A. 33-34).

Migrationsverket tar vanligen upp frågan om internflykt i sina beslut även om ansökan avslås redan vid prövningen av skyddsskäl. Så har emellertid inte skett i aktuellt ärende. Med beaktande av vilken avgörande betydelse frågan om internflykt kan ha i aktuellt mål måste Migrationsverkets agerande i denna del ses som ett aktivt ställningstagande mot att internflykt skulle vara tillämpligt.

Utredningsskyldigheten är till skydd för den enskilda parten och för att tillse att denne inte blir lidande genom att beslutsunderlaget är ofullständigt eller bristfälligt i något hänseende (se RÅ 2006 ref. 46). Migrationsverket måste antas besitta den kompetens som krävs för att sköta sin processföring på egen hand.

Den nya instans- och processordningen i utlänningsärenden har i än högre utsträckning gjort Migrationsverkets ansvar i nu aktuellt avseende tydligt. Migrationsverket förväntas agera mer aktivt i partsställning där den enskildes möjligheter att utveckla sina egna ställningstaganden kan öka. Det är fråga om en kontradiktorisk process och frågan om internflykt har legat utanför den ram inom vilken förvaltningsrättens prövning legat. Den enskilde parten förväntas genom tvåpartsprocessen och Migrationsverkets agerande få bättre kännedom om vilka förhållanden och omständigheter som är tvistiga och senare kan bli föremål för rättens prövning samt på så sätt i god tid få möjlighet att bemöta dem (jfr Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., s. 159).

Migrationsverkets inställning att man inte beretts tillfälle att avge sin inställning och yttra sig över möjligheterna till internflykt är felaktig. Migrationsverket har haft alla möjligheter att peka på ett rimligt och relevant internflyktsalternativ såsom det åligger dem att göra.

I förvaltningsrättens protokoll från den muntliga förhandlingen bekräftas att Migrationsverket vidhöll sin tidigare angivna inställning. Det kan inte anses ankomma på migrationsdomstolen att närmare utreda frågan om internflykt.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2013-02-11, Linder,

Aldestam och Krüll, referent), yttrade:

Vad Migrationsöverdomstolen ska pröva

Migrationsverket har i sitt överklagande inte ifrågasatt förvaltningsrättens bedömning att A riskerar att utsättas för angrepp vid ett återvändande till hemorten. Inte heller Migrationsöverdomstolen har anledning att, på grundval av den utredning som finns i målet, ifrågasätta den hotbild som gjorts gällande.

Frågan här är istället om det ändå saknas behov av internationellt skydd på grund av att det finns ett internt flyktalternativ i Afghanistan och framför allt, vilket ansvar domstolarna har för att utreda och pröva om ett sådant internt flyktalternativ föreligger.

Vad prövningen om internationellt skydd omfattar

Enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen avses med alternativt skyddsbehövande en utlänning som inte är flykting men som ändå befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i därför att det finns grundad anledning att anta att han eller hon 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 han eller hon inte kan, eller på grund av sådan risk som nämns ovan inte vill, begagna sig av hemlandets skydd. Det är ingen skillnad om det är landets myndigheter som är ansvariga för att han eller hon löper sådan risk eller om myndigheterna inte kan antas erbjuda trygghet mot att han eller hon utsätts för sådan risk genom handlingar från enskilda personer.

Vid en prövning av om en asylsökande är att se som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen ska en individuell prövning göras av de skyddsskäl den asylsökande åberopar till stöd för sitt påstående om behov av internationellt skydd. Detsamma gäller beträffande frågan om det är möjligt för just denne person att återvända till sitt hemland eller till den del av ett land dit verkställighet av ett beslut ska ske (jfr MIG 2007:9).

Av punkten 91 i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning samt artikel 8 i skyddsgrundsdirektivet (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) framgår att fruktan för förföljelse inte alltid behöver avse hela ursprungslandets territorium. En asylsökande är inte i behov av internationellt skydd om det beträffande en del av ursprungslandet inte finns någon välgrundad fruktan för förföljelse eller

någon verklig risk för att lida allvarlig skada, och den asylsökande rimligen kan förväntas uppehålla sig i den delen av landet. Under sådana förhållanden har den asylsökande ett internt flyktalternativ.

Frågan om ett internt flyktalternativ har berörts ett flertal gånger i förarbetena till svensk migrationslagstiftning. I prop. 2005/06:6 (s. 28) konstateras att det inre flyktalternativet, dvs. att den enskilde kan få skydd på en annan plats i hemlandet, är en internationellt vedertagen princip och att kravet på avsaknad av hemlandets skydd och frågan om det finns ett s.k. inre flyktalternativ ska bedömas på samma sätt oavsett vilken grund för förföljelse som är aktuell. I prop. 1996/97:25 (s. 101) framhålls vidare att vid inre oroligheter då inte hela landet är drabbat finns det ett inre flyktalternativ och i sådana fall föreligger självfallet inte något behov av fristad i Sverige. Slutligen anförs det i prop. 2009/10:31 (s. 135) att varken Genèvekonventionens eller utlänningslagens flyktingbegrepp innefattar en utlännings som har möjlighet att begagna sig av skydd i någon del av hemlandet.

Även i Migrationsöverdomstolens praxis har det konstaterats att en asylsökande inte är i behov av internationellt skydd och inte kan vara flykting, om han eller hon kan få ett effektivt skydd i någon del av hemlandet samt att Migrationsverket och domstolarna har att pröva om det är rimligt att tillämpa ett internt flyktalternativ (MIG 2007:33 II och MIG 2008:20).

Att prövningen ska göras på samma sätt oavsett om man har att bedöma om en asylsökande är att se som flykting eller alternativt skyddsbehövande framgår av såväl förarbeten som praxis (se prop. 2009/10:31 s. 135 samt MIG 2007:9).

Det är alltså en förutsättning för att ett skyddsbehov ska anses föreligga att det inte finns något internt flyktalternativ. Därav följer också att det måste ingå i prövningen av om en person är flykting eller skyddsbehövande att ta ställning till om personen ifråga skulle kunna få skydd på en annan plats i hemlandet. Att en sådan prövning ska göras får även anses följa av Sveriges internationella åtaganden inom området. Det går därmed inte att komma till slutsatsen att en asylsökande är i behov av internationellt skydd utan att ha beaktat dennes möjlighet att bosätta sig på annan plats inom sitt hemlands territorium.

Frågan som därefter uppkommer är hur detta praktiskt ska hanteras hos Migrationsverket och hos migrationsdomstolarna.

Vad migrationsdomstolen måste utreda

Enligt 8 § första stycket FPL ska rätten se till att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I andra stycket stadgas att rätten vid behov anvisar hur utredningen bör kompletteras samt att överflödiga utredningar får avvisas.

Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 1971:30 s. 529 f.) framgår bl.a. att

det ytterst är domstolen som har ansvaret för utredningen i målet samt att ansvaret sträcker sig olika långt i olika typer av mål. Vidare anförs att även om rätten ytterst har ansvaret för att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver måste det i stor utsträckning ankomma på parterna själva att skaffa fram utredningen. Rättens initiativ i utredningshänseende bör därför normalt ha den formen att rätten ger part besked om att hans talan behöver kompletteras. Rättens aktivitet måste dock växla, beroende på bl.a. vad för slags mål det är fråga om, om det finns en offentlig motpart i målet och om en enskild part har ombud i målet. Vidare gäller att behovet av vägledning normalt är större i underinstanserna än i överinstanserna.

I förarbetena till utlänningslagen (prop. 2004/05:170 s. 154) framhålls också att en rättssäker prövning inom rimlig tid hos överinstansen förutsätter att tyngdpunkten av prövningen ligger i första instans. Överinstansens prövning underlättas om alla omständigheter tidigare utretts. Den kan då inrikta sig på det som är omstritt i ärendet.

Då det i prövningen av om en person är att anse som flykting eller skyddsbehövande även ingår att bedöma den asylsökandes möjlighet till internflykt, måste domstolen givetvis se till att den har tillräckligt med utredning för att kunna ta ställning också till den frågan. För det fall det saknas information om vilka internflyktsmöjligheter som finns eller vilken inställning sökanden har till detta måste domstolen använda sin processledning så att det klargörs. Att det är Migrationsverket som har bevisbördan för att det finns ett rimligt och relevant internflyktsalternativ (se MIG 2009:4) fråntar inte domstolen ansvaret för att se till att möjligheten till internflykt prövas i samband med prövningen av frågan om skyddsbehovet.

Vad migrationsdomstolen har prövat

I samband med att Migrationsverket har kommunicerat asylutredningen med sökanden har verket också kommunicerat viss landinformation av vilken det framgår att verket anser att det kan vara relevant och rimligt att hänvisa sökanden till internflykt i Afghanistan. Det framgår vidare av asylutredningen med A att han anser att han inte kan bosätta sig i någon annan del av Afghanistan.

Migrationsdomstolen har gjort bedömningen att det finns grundad anledning att anta att A riskerar att utsättas för angrepp om han återvänder till hemorten. Vidare konstaterar domstolen att det av landinformationen framgår att det saknas fungerande myndighetsstruktur i Afghanistan, varför A inte kan få skydd av myndigheterna i hemlandet. Härefter har domstolen ansett att han ska beredas skydd som alternativt skyddsbehövande.

Om och i så fall hur migrationsdomstolen har bedömt frågan om internflykt framgår emellertid inte av migrationsdomstolens dom. Då denna fråga, som anförts ovan, är en del av den prövning som måste göras, borde migrationsdomstolen även ha tagit ställning till frågan om internflykt är möjlig. Eftersom det inte klart kan utläsas av migrationsdomstolens dom att

detta har gjorts, och då det i princip är avgörande för om uppehållstillstånd ska beviljas eller ej, bör målet återförvisas till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning. Migrationsdomstolens beslut om uppehållstillstånd och status som alternativt skyddsbehövande ska därför upphävas.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen upphäver migrationsdomstolens dom såvitt gäller uppehållstillstånd och status som alternativt skyddsbehövande samt återförvisar målet till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning.

**Sökord:** Asylprövning; Bevisbörda; Hemlandets skydd; Internationellt skydd; Internt flyktalternativ; Officialprincipen; Utredningsansvar; Utredningsskyldighet

**Litteratur:** Prop. 1971:30 s. 529 f.; Prop. 1996/97:25 s. 101; Prop. 2004/05:170 s. 154; Prop. 2005/06:6 s. 28; Prop. 2009/10:31 s. 135; UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, punkten 91