

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	378
Land:	Somalia
Kilde:	Migrationsverket
Titel:	Rättsligt ställningstagande angående karaktären av säkerhetsläget i Somalia
Udgivet:	13. november 2012
Optaget på baggrundsmaterialet:	19. december 2012

Rättsligt ställningstagande

angående

karaktären av säkerhetsläget i Somalia

1 Sammanfattning

- Migrationsverket har först att pröva om sökandes individuella skäl gör att denne kvalificerar sig som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Vid denna prövning ska särskilt beaktas att Somalia alltför är riskabelt att färdas genom, att vissa grupper är speciellt utsatta för våld i det somaliska samhället, att det inte krävs mycket för att personer riskerar att av Somali National Government (SNG) pekats ut som Al Shabaab-anhängare och vice versa samt att effektivt myndighetsskydd ofta helt saknas.
- Det råder ett tillstånd av svåra motsättningar i hela södra och centrala Somalia, inkluderat Mogadishu.

Vid den individuella bedömningen av risken för att drabbas av de svåra motsättningarna ska beaktas att ju närmare ett aktuellt konfliktområde en person har sitt ursprung desto lägre krav bör ställas på hotbildens individualitet.

- Det råder inte svåra motsättningar i Puntland eller Somaliland.

2 Bakgrund

Migrationsöverdomstolen bedömde den 6 oktober 2009 att det vid tidpunkten för avgörandet rådde väpnad konflikt i Mogadishu. (MIG 2009:27)

Migrationsöverdomstolen utvidgade denna bedömning i sin dom den 24 februari 2011 (MIG 2011:4) till att gälla hela södra och centrala Somalia.

Europadomstolen gjorde den 28 juni 2011 i målet Sufi och Elmi v. the United Kingdom (App nos. 8319/07 och 11449/07) bedömningen att våldet i Mogadishu uppnår en sådan nivå av intensitet att vem som helst i staden, utom möjligen de som har synnerligen väletablerade kontakter med ”starka grupper”, är utsatt för en verklig risk för behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i konventionen. Europadomstolen fann dock att det fanns delar av södra och centrala Somalia där en person inte riskerade att utsättas för en verklig risk för behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i konventionen

Situationen i Somalia har varit föremål för fortlöpande analys även i andra länder med asylsökande från Somalia. Detta gäller bl.a Tyskland, Danmark och Norge.

Migrationsverket har i juni 2012 genomfört en utredningsresa för att inhämta information om Somalia. Mot bakgrund av grannländernas ändrade praxis och med stöd av de uppgifter som inhämtats vid utredningsresan finns det nu anledning att se över bedömningen av säkerhetsläget i Mogadishu och i södra och centrala Somalia.

3 Aktuell information om säkerhetsläget i Somalia

Fram till den 20 augusti 2012 var en övergångsregering, Transitional Federal Government (TFG) på plats i Mogadishu. Vid övergångsperiodens slut nämnda datum inrättades i stället Somali National Government (SNG). Klanäldste har inför övergångsperiodens slut utsett ett parlament som röstat fram en president.

I augusti 2011 drev TFG-styrkor tillsammans med AMISOM ut Al Shabaab från större delen av Mogadishu. Under oktober 2011 påbörjade TFG:s styrkor och AMISOM tillsammans med kenyanska och etiopiska armén en offensiv mot Al Shabaabs styrkor i resten av södra och centrala Somalia. Offensiven har lett till att Al Shabaabs styrkor har dragit sig tillbaka från flera städer och områden. Al Shabaab har dock i dagsläget alltjämt territoriell kontroll över större delen av södra och centrala Somalia.

3.1 Myndighetsskydd

I södra och centrala Somalia saknas tillförlitligt skydd för individen från myndigheter. Myndighetsstrukturen är mycket svag och bristfällig, orderkedjan fungerar inte inom polisväsendet och det förekommer korruption. Poliserna är inte sällan själva gärningsmän när det gäller övergrepp som t.ex. våldtäkter eller plundring och straffriheten är mycket utbredd. I Somaliland finns en svag och bristfällig myndighetsstruktur med inslag av korruption men dock en struktur som individen kan välja att begagna sig av som alternativ till klanskydd. Det är mycket ovanligt att välja bort klansystemet och den som har mest att vinna på det är den som är svag inom klansystemet.

Klansystemet genomsyrar hela den somaliska kulturen och samhället, så även det sekulära polis- och domstolssystemet. De som har svårt att få sina rättigheter tillgodosedda inom klansystemet kan därför ha lika svårt få sina rättigheter tillgodosedda även inom det sekulära polis- och domstolssystemet. Situationen i Puntland har samma struktur som den i Somaliland med den skillnaden att myndighetsstrukturerna är än svagare och än mer influerade av klan.

3.2 Mogadishu

Migrationsverket har vid utredningsresa till bl.a. Mogadishu i juni 2012 inhämtat följande information som kompletterats med landinformation fram till dagens datum. SNG och AMISOM har numera inflytande i hela Mogadishu och Al Shabaab kontrollerar inte längre någon del av staden. Det förekommer inte längre täta och intensiva strider vid frontlinjer i staden. Al Shabaab finns dock kvar i staden beblandad med befolkningen och kan därifrån utföra attentat. Det tar sig uttryck i riktat våld mot specifika grupper i samhället, vilket också drabbar den som befinner sig på fel ställe vid fel tillfälle. Våldet tar sig uttryck i olika typer av bomber, men även i skottlossning som kan förekomma miliser emellan eller från SNG:s polis eller AMISOM i samband med attentat. Det finns också anledning att tro att även andra aktörer än Al Shabaab ligger bakom en del av det riktade våldet som förekommer i staden, exempelvis som en del i en intern maktkamp inom SNG. Säkerhetsläget förändras snabbt och situationen är oförutsägbart. Det kan röra sig om 4-5 handgranatsattacker per dag på olika ställen och ca 5 vägbomber per vecka. Det finns därutöver en utbredd kriminalitet och tillgången till vapen är mycket god. Vapenrelaterade skador är vanliga, cirka 3 000 rapporterades under perioden februari – maj 2012.

För gemene man är den största risken att befinna sig på fel plats vid fel tillfälle och därför komma i vägen för ett bombattentat eller hamna i korselden i skottlossning mellan exempelvis två miliser samt att av SNG bli utpekad som tillhörande Al Shabaab eller vice versa. I och med att Al Shabaab nu inte kontrollerar något område utan beblandat sig med invånarna i staden är det svårt att veta vem som är vem och misstänksamheten i staden från alla sidor är stor. Det krävs endast lite för att misstankar ska fattas och du ska bli föremål för ett riktat attentat. För den vanliga kvinnan är det största hotet att bli utsatt för övergrepp och sexuellt våld.

Det finns vissa grupperingar i samhället som är särskilt utsatta för mord och andra attentat. Sammanfattningsvis kan sägas att det är personer med inflytande i samhället. Hit hör välbärgade affärsmän, journalister, politiskt aktiva, personer i eller med anknytning till SNG, personer som sympatiserar med Al Shabaab, icke-somalier, personer som arbetar för eller associeras med NGO:er.

Kvinnor och barn är i behov av ett manligt nätverk som befinner sig på samma geografiska plats som dem för att ha tillgång till klanskydd. Situationen för personer tillhörande minoritetsgrupper samt internflyktingar är särskilt svår. Dessa grupper saknar i princip klanskydd och är därmed extra utsatta för övergrepp.

En betydande andel av invånarna i Mogadishu är internflyktingar. Deras situation är särskilt svår eftersom de saknar klanskydd och är extra utsatta för övergrepp. Klanaspekten är fortfarande viktig i staden såtillvida att den som rör sig genom staden måste känna till sin klan, även om ingen stoppas specifikt för sin klantillhörighet. Klan har dock kommit tillbaka som en viktig fråga i politiska sammanhang.

3.3 Södra och centrala Somalia

Under 2012 har TFG tillsammans med AMISOM, kenyanska armén och etiopiska armén samt med dem allierade miliser intagit tidigare Al Shabaab kontrollerade städer såsom Beledweyne, Baidoa, Afgooye, Afmadow, Balcad och Kismayo.

Migrationsverket har vid utredningsresa i juni 2012 inhämtat följande information som kompletterats med landinformation fram till dagens datum. Al Shabaab har hittills gjort taktiska reträtter och TFG/SNG och allierad milis har därefter utan strid kunnat ta det av Al Shabaab lämnade området. De områden utanför Mogadishu som inte kontrolleras av Al Shabaab kan generellt beskrivas så att SNG med hjälp av AMISOM och allierad klanmilis i vart fall dagtid har inflytande i städerna. Al Shabaab finns på landsbygden utanför städerna och gör även räder in i städerna nattetid. Det förekommer också attacker från Al Shabaab på städer som hålls av SNG eller allierade. Det rör sig om kortvariga strider som är hastigt uppblossande och kan förekomma på olika orter. Det kan också röra sig om strider mellan olika klanmiliser. Medlemmar i Al Shabaab kan också finnas kvar inne i städerna där de bebländat sig med civilbefolkningen. Det förekommer attentat och skottlossning i dessa områden men till en mellan olika orter varierande och i jämförelse med Mogadishu lägre intensitet.

Det finns många aktörer. Utöver SNG, AMISOM i vilken kenyanska armén nu ingår, etiopiska armén och ASWJ finns även en mängd olika klanmiliser som på något sätt är allierade med SNG å ena sidan och Al Shabaab å den andra sidan i konflikten. Det som enar de som är allierade med SNG är intresset att driva bort Al Shabaab men varje aktör har egenintressen som i olika grad är i motsättning till andra med SNG allierade. Den nya administration som ska styra efter att Al Shabaab lämnat staden tillsätts ibland utan att lokala ledare konsulteras, och kan komma från en annan klan än den lokala, vilket leder till en spänd situation i dessa områden. När Al Shabaab kontrollerade området fanns lag och ordning, om än stora brister i respekten för mänskliga rättigheter. En utmaning för de nya SNG-lojala administrationerna är att återinföra lag och ordning i den vapentäta krigskultur som råder.

Den 29 september 2012 rapporteras att Al Shabaab dragit sig ur den inkomstbringande kuststaden Kismaayo. Det finns farhågor att de olika aktörer som lojalt med SNG bidragit till Al Shabaabs reträtt från staden nu kan hamna i strider om kontrollen av staden.

De strider som förekommer i områden som inte längre kontrolleras av Al Shabaab är ofta kända i förväg av civilbefolkningen som beger sig därifrån. Det förekommer skadade och döda civila, och även om siffrorna är osäkra, rapporteras det ofta om jämförelsevis lågt antal civila som drabbats. I dessa områden är det en risk att befinna sig på fel plats vid fel tillfälle och därmed bli skadad eller dödad i ett attentat eller hamna i korseld. Den största risken för gemene man i dessa områden är dock att, på lösa grunder, bli utpekad som medlem i Al Shabaab. Det finns också en rädsla och risk att bli utsatt för övergrepp av SNG och dess allierade när de befinner sig i området. I praktiken fungerar inte SNG:s rättssystem och den som vill söka upprättelse och skydd får göra det från faktiska maktcentrum, ofta klanen. Den som lever i en klanbaserad administration, som exempelvis Galmudug eller Himan och Heeb, har att hantera konflikter utmed klanlinjerna. Att då befinna sig i en annan klans område får ses som en kalkylerad risk. Även i dessa områden finns dock konflikter utmed Al Shabaab – SNG kontexten.

De grupper som har störst risk att råka ut för ett attentat är desamma som i Mogadishu.

3.4 Puntland

Puntland är i stort en klanadministration och klanstrider förekommer. Al Shabaab finns i Golisbergen och gör räder därifrån. Piratverksamheten påverkar främst gemene man genom att piraternas tillgång till pengar och deras levnadsstil lockar unga pojkar och män till rörelsen. För den som är bosatt i Puntland är säkerheten inte ett stort problem, däremot har svaga grupper i samhället såsom flyktingar, internflyktingar och minoritetsgrupper en utsatt position. Personer som på något sätt tagit ställning mot Al Shabaab löper särskild risk att utsättas för riktat våld. Det kan exempelvis vara någon som är känd för sitt ställningstagande oavsett om denne har en hög eller låg position i samhället. Personer som arbetar med säkerhet, äldste, religiösa och politiska ledare, juridiskt utbildade personer och polisbefäl är andra exempel.

3.5 Somaliland

Med undantag för ett område i östra delen av det territorium som Somaliland utropat till sitt är säkerhetssituationen i Somaliland relativt stabil. Det förekommer sporadiskt sammandrabbningar mellan polis och demonstranter eller att regeringen våldsamt avhyser de som de anser vara markkockupanter. Det är dock inte särskilt frekvent och antalet skadade är jämförelsevis lågt. Det har också förekommit mord på regeringstjänstemän och på domare, främst i distriktet Laascaanood i regionen Sool, som svårligen kan uppfattas på något annat sätt än politiskt motiverade. Landsbygden är generellt sett säkrare än städerna även om det där finns klanrelaterade konflikter som ibland kan leda till väpnade sammandrabbningar.

Det finns en oro i Somaliland att Al Shabaabs närvaro ska öka. Burao är ett fäste för Al Shabaab. De har inga styrkor där men sin administration. Medlemmarna i Al Shabaab är gömda bland invånarna och finns bland alla klaner. Al Shabaab har under våren 2012 gjort research på attentatsmål i Hargeisa, Burao och Berbera.

Allmänt sett utgör säkerhetssituationen inte ett problem i Somaliland. För att få problem måste man tillhöra en politisk familj. Det är möjligt att tala fritt och använda sig av sociala medier, men det har förekommit några hårdare tillslag mot media som lett till en icke helt självpåtagen censur.

Grupper som är extra utsatta i samhället är bland andra internflyktingar och flyktingar.

I den östra delen av det territorium som Somaliland gör anspråk på har Khatumo state utropat sin självständighet i januari 2012. Strider förekommer mellan Sanaag, Sool och Cayn (SSC) som är den militära grenen av Khatumo state och styrkor från Somaliland. Stridernas intensitet varierar över tid och var under våren 2012 något lugnare.

4 Gällande rätt

4.1 Tillämpliga lagrum

Av 4 kap 2 § utlänningslagen framgår bl.a. följande.

Med alternativt skyddsbehövande avses i denna lag en utlänning som i andra fall än som avses i 1 § befinner sig utanför det land som utlännen är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att utlännen 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. utlännen 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 utlännen löper sådan risk som där avses eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot att utlännen 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.

Av 4 kap 2 a § utlänningslagen framgår bl.a. följande.

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 utlännen 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.

4.2 Praxis

EU-domstolen har i målet C-465/07 (Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie) den 17 februari 2009 närmare uttolkat innebörden av begreppet väpnad konflikt i enlighet med artikel 15 c jämförd med artikel 2 e i Skyddsgrundsdirektivet. För att ett allvarligt och personligt hot ska anses föreligga mot liv eller lem för en person som ansöker om alternativt skydd krävs inte att denne visar att hoten är specifikt riktade mot honom på grund av omständigheter som är hänförliga till hans personliga situation. Att sådana hot förekommer kan i undantagsfall anses styrkt när det urskillningslösa våld som kännetecknar den pågående väpnade konflikten är så allvarligt att det finns grundad anledning att förmoda att en civilperson om han eller hon återsänds till det aktuella landet eller, när så är aktuellt, regionen genom sin blotta närvaro där, skulle löpa en verklig risk att utsättas för sådana hot.

I målet Vilvarajah mot Storbritannien uttalade Europadomstolen att ett brott mot artikel 3 i Europakonventionen vid situationer av generell instabilitet endast kunde bli aktuellt om det visades att sökandens personliga situation var sämre än den för övriga i den grupp som sökanden tillhör.

Europadomstolen har senare i målet NA mot Storbritannien omprövat sitt ställningstagande och bland annat uttalat att sådana särskiljande drag avseende sökanden inte krävs om en allmän situation av våld i ett land, dit någon ska utvisas, kan vara av tillräckligt hög grad av intensitet för att medföra att alla utvisningar till detta land skulle kunna medföra ett brott mot artikel 3 i konventionen.

En sådan situation kan emellertid endast anses föreligga i de allvarligaste fallen av generellt våld, där ett brott enligt artikel 3 kan bedömas enbart genom den risk en civilperson skulle utsättas för vid ett återsändande.

Europadomstolen har även i målet Sufi och Elmi mot Storbritannien uttalat sig om frågan om generellt våld och tillämpligheten av artikel 3 i Europakonventionen. Domstolen uttalade att den har att ta ställning till risken för ett brott mot artikel 3 i konventionen, oavsett om risken har sin grund i generellt våld, personliga omständigheter kopplade till sökanden eller en kombination av dessa två förhållanden. Domstolen gjorde initialt en bedömning av kopplingen mellan artikel 3 i konventionen och artikel 15 c i Skyddsgrundsdirektivet. Europadomstolen konstaterade att domstolens

jurisdiktion är begränsad till tolkningen av Europakonventionen och att det därför inte är lämpligt att domstolen går in på tolkningen av artikel 15 c i Skyddsgrundsdirektivet. Mot bakgrund av EU-domstolens dom i Elgafaji, var domstolen emellertid inte övertygad om att artikel 3 i Europakonventionen inte skulle ge ett skydd som kan jämföras med det skydd direktivet ger. I synnerhet noterade domstolen att tröskeln i båda artiklarna får, i exceptionella fall, användas i en situation med generellt våld som uppnår sådan intensitet att alla personer som återsänds till den aktuella regionen utsätts för risk enbart mot bakgrund av sin närvaro där. Domstolen uttalade vidare att de indikatorer som brittiska Asylum and Immigration Tribunal tidigare identifierat utgör en god måttstock - dock inte uttömmande uppräknings - för att bedöma intensiteten och nivån av (generellt) våld (i det fallet i Mogadishu). Dessa 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 dödats, skadats eller tvingats till flykt eller internflykt. Europadomstolen konstaterade bland annat att våldet i Mogadishu uppnår en sådan nivå av intensitet att vem som helst i staden, utom möjligen de som har synnerligen väletablerade kontakter med ”starka grupper”, är utsatt för en verklig risk för behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i konventionen. När det gällde södra och centrala delarna av Somalia ansåg Europadomstolen att det fanns delar där en person inte riskerade att utsättas för en verklig risk för behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i konventionen.

Migrationsöverdomstolen har i avgörandet MIG 2009:27 angett att det råder ett tillstånd av inre väpnad konflikt i utlänningslagens mening om samtliga nedanstående förutsättningar är uppfyllda.

I. De svåra motsättningarna mellan befolkningsgrupperna innefattar utdragna och alltjämt pågående stridigheter mellan väpnade regeringsstyrkor och en eller flera andra organiserade väpnade grupper eller mellan två eller flera sådana grupper som strider mot varandra.

II. Stridigheterna är av sådan karaktär att de går utöver vad som kan klassas som inre oroligheter eller vad som endast utgör sporadiska eller isolerade våldshandlingar.

III. Det är utmärkande för civilbefolkningens situation att det våld som konflikten för med sig är urskillningslöst och så allvarligt att det finns grundad anledning att förmoda att en civilperson genom sin blotta närvaro skulle löpa en verklig risk att utsättas för ett allvarligt och personligt hot mot liv och lem.

Både Europadomstolen och Migrationsöverdomstolen trycker på i sina rättsfall att bedömningen av situationen i Somalia måste göras utifrån tillgänglig och aktuell landinformation.

4.3 Förarbetsuttalanden gällande begreppet ”svåra motsättningar”

Maktförhållandena i ett land och möjligheterna för enskilda personer att få skydd mot allvarliga övergrepp är viktiga omständigheter att beakta vid bedömningen av om det kan anses råda svåra motsättningar i landet.

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 befolkningsgrupp 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, som dock inte nått en sådan nivå att en väpnad konflikt kan anses föreligga. Av bestämmelsen framgår att det skall finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningsgruppen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet (se prop. 2004/05:170 s. 274).

Bestämmelsen avser att ge skydd mot allvarliga övergrepp. De övergrepp som avses är t.ex. repressalier, rättsövergrepp och trakasserier. Det kan röra sig om såväl godtyckliga som systematiska övergrepp som det till följd av maktförhållandena i landet inte finns möjlighet för den enskilde att skydda sig mot eller få rättelse för (prop. 2009/10:31, sid 115ff).

4.4 Praxis för internflykt

Migrationsöverdomstolen har i avgörandena MIG 2008:20 och MIG 2009:4 funnit att ett internt flyktalternativ endast kan anses föreligga om det dels är fråga om ett relevant alternativ, dvs. att den enskilde måste på annan ort eller annat område ha tillgång till ett effektivt skydd, dels är rimligt att utlänningsgruppen begagnar sig av ett sådant alternativ.

5 Rättschefens bedömning

5.1 Prövningen av internationellt skyddsbehov

Det finns inledningsvis anledning att - särskilt rörande länder där det råder en inre väpnad konflikt eller svåra motsättningar - erinra om ordningen för prövning av en ansökan om internationellt skydd. Prövningen av frågan om internationellt skydd ska följa den ordning som bestämmelserna i utlänningslagens kapitel 4 anger.

Migrationsverket har således 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 individuell 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.

Migrationsverket har därefter att pröva om sökanden är alternativt skyddsbehövande med stöd av artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Denna bestämmelse återfinns närmast i 4 kap. 2 § första stycket 1 första ledet.

Frågan om internationellt skydd, på grund av yttre eller inre väpnad konflikt, prövas därefter i samma paragraf, andra ledet.

Först därefter provas frågan om sökanden är övrig skyddsbehövande på grund av andra svåra motsättningar, i 4 kap. 2 a § första stycket 1 utlänningslagen.

5.2 Särskilda riskgrupper

De individer som löper störst risk för att vara primära målen för riktade attacker är personer med inflytande, t.ex. välbärgade affärsmän, journalister, politiskt aktiva, personer i eller med anknytning till SNG, personer som sympatiserar med Al Shabaab, icke-somalier och personer som arbetar för eller associeras med NGO:er,

Vid bedömningen av flyktingskap ska särskilt beaktas att kvinnor, barn, minoritetsgrupper och internflyktingar är särskilt utsatta för våld i form av övergrepp framförallt eftersom tillgången till skydd är mycket begränsat. Extra försiktighet krävs därför vid bedömning av dessa specifika riskgrupper.

Slutligen är det viktigt att betänka att oavsett om en person tillhör en särskild riskgrupp kan den närvaro av Al Shabaab som fortfarande finns i Somalia innebära en allvarlig risk för alla och envar. Det krävs inte mycket för att en person ska riskera att av SNG pekats ut som Al Shabaab-anhängare och vice versa. En sådan tillskriven politisk uppfattning kan innebära en allvarlig risk mot bakgrund av att klanskyddet kan vara bristfälligt och att effektivt myndighetsskydd ofta helt saknas.

5.3 Prövningen av skyddsbehov inkluderar en prövning av återvändande

Vid bedömningen av om en person har ett skyddsbehov bör på grund av den framtidsytande prövningen särskilt övervägas om den enskilde kan ta sig till sin hemort och bosätta sig där utan att riskera att bli utsatt för våld på vägen eller att hamna i internflyktingläger. Särskild försiktighet gäller om personen måste färdas över områden som alltjämt kontrolleras av Al Shabaab.

Om en person inte gjort sannolikt var han/hon har sin hemort måste ändå i beslutet fastställas destinationsort och resväg dit.

5.4 Säkerhetsläget – Mogadishu

Al Shabaab har inte längre någon militär makt i Mogadishu. Staden kontrolleras av SNG/AMISOM och distriktskommissionärerna. Det pågår idag inga regelrätta strider eller allmänna generella gatustrider i Mogadishu. Al Shabaabs reträtt från Mogadishu bedöms inte vara tillfällig eftersom organisationen försvagats kraftigt. Mot denna bakgrund synes det förändrade säkerhetsläget i staden vara bestående.

Det förändrade säkerhetsläget har bl.a. medfört att civilpersoner som tidigare lämnat staden nu återvänder och att det blir enklare att föra ett civilt liv i staden. Vidare har humanitära organisationer åter kunnat etablera sig i staden.

Det finns dock alltså en stor politisk instabilitet, som förstärks av att det inte finns någon fungerande statlig administration. Vidare förekommer riktade attacker mot personer med inflytande t.ex. välbärgade affärsmän, journalister, politiskt aktiva, personer i eller med anknytning till SNG, personer som sympatiserar med AS, icke-somalier och personer som arbetar för eller associeras med NGO:er. I dessa attacker riskerar civila att dödas eller skadas.

Migrationsverket gör bedömningen att inte alla och envar som befinner sig i staden riskerar – genom sin blotta närvaro – att råka ut för skyddsgrundande behandling. Konfliktnivån kan inte heller idag bedömas vara sådan att den ska betraktas som en väpnad konflikt. Kriterierna för skydd enligt 4 kap 2 § 1. utlänningslagen är därmed inte uppfyllda.

Den politiska instabiliteten är alltså stor i Mogadishu och det saknas en fungerande statlig administration. Vidare råder hög brottslighet och det förekommer säkerhetsincidenter som leder till att civila skadas. Säkerhetsläget i Mogadishu utgör därför idag svåra motsättningar enligt 4 kap 2 a § utlänningslagen.

5.5 Säkerhetsläget – södra och centrala Somalia

Europadomstolen fann redan i juni 2011 – när Al Shabaab hade kontroll över större delen av södra och centrala Somalia att det fanns delar av södra och centrala Somalia där en person inte riskerade att utsättas för en verklig risk för behandling som är förbjuden enligt artikel 3 i konventionen.

Efter denna dom har Al Shabaab drivits bort från flera av de större städerna i södra och centrala Somalia. I de städer Al Shabaab drivits bort förekommer alltså attentat men inte av den omfattning som medför att var och en som vistas i områdena bedöms löpa risk för skyddsgrundande behandling.

De strider som pågår när SNG/AMISOM och kenyanska samt etiopiska armén anfaller för att driva bort Al Shabaab från samhällen är inte heller genom sin intensitet, omfattning och varaktighet så allvarliga att de bedöms utgöra en väpnad konflikt.

I Al Shabaab kontrollerade områden pågår inga strider. Även om respekten för mänskliga rättigheter är låg så är säkerhetsläget i dessa områden inte så allvarligt att var och en som befinner sig i området riskerar skyddsgrundande behandling.

Det finns risk för ökad säkerhetsmässig instabilitet när klaner och andra intressenter försöker vidga sin makt i det politiska vacuum som bildats efter Al Shabaabs reträtt.

Säkerhetsläget i södra och centrala Somalia är idag inte så allvarligt att det finns risk för skyddsgrundande behandling för alla och envar som vistas i området. De stridigheter som uppkommer är inte så omfattande, intensiva och varaktiga att de bedöms utgöra väpnad konflikt. Någon grund för att bevilja uppehållstillstånd på grund av det allmänna säkerhetsläget enligt 4

kap 2 § utlänningslagen bedöms därför inte föreligga i södra och centrala Somalia idag.

Osäkerheten och instabiliteten i södra och centrala Somalia i kombination med bristen på myndigheter som kan värna befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter medför att södra och centrala Somalia får bedömas innehålla sådana svåra motsättningar som regleras i 4 kap 2 a § utlänningslagen.

Av EU-domstolens dom i Elgafaji-målet framgår att kravet på en individuell hotbild hänger samman med konflikten intensitet. Mot bakgrund härav måste det vid en individuell bedömning beaktas att ju närmare ett aktuellt konfliktområde en person har sitt ursprung desto lägre krav bör ställas på hotbildens individualitet.

5.6 Somaliland och Puntland

Även om det finns motsättningar mellan klaner och det förekommer sammandrabbningar mellan dessa samt att det finns en lågintensiv konflikt i området runt Laascaanood så är det generella säkerhetsläget i områdena relativt stabilt. Gemene man drabbas inte i någon större utsträckning av motsättningarna.

Sammantaget gör Migrationsverket bedömningen att säkerhetsläget i Somaliland och Puntland – trots ovan angivna brister - inte kan bedömas utgöra svåra motsättningar.

5.7 Myndighetsskydd respektive klanskydd

I södra och centrala Somalia samt i Puntland är det inte möjligt att hänvisa en person till att söka myndighetsskydd eftersom sådant inte existerar.

Möjligheterna till myndighetsskydd i Somaliland måste beakta såväl individens personliga förutsättningar inklusive klan tillhörighet samt det faktum att samhället inklusive myndighetsstrukturen vilar på klansystemet som det faktum att myndigheterna är svaga och bristfälliga samt att konflikter oftast hänvisas till klanerna för lösning. Även om myndigheterna i Somaliland har vilja och viss förmåga att skydda enskilda är skyddet svagt och beroende av parternas vilja att förlita sig på skyddet.

Skyddsgrundsdirektivet anger i artikel 7 (1) att skydd ges av staten, parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium. Artikel 7 har tidigare bedömts vara exemplifierande men har genom de ändringar som antogs av rådet i november 2011 blivit exklusiv. Praxis från EU-domstolen (Abdullah-målet C-175/08) stödjer också ändringarna i skyddsgrundsdirektivet. Det är därför inte möjligt att hänvisa någon till klanskydd.

5.7.1 Klanens fortsatta betydelse

Sökanden i somaliska ärenden saknar oftast skriftliga dokument utfärdade av behöriga myndigheter. En närmare redogörelse för klanen kan därför vara viktig och ha stor betydelse vid bedömningen av hemvisten. I ärenden

med trovärdighetsbedömning kan också en närmare utredning om klanen vara av betydelse. Klantillhörigheten bör också beaktas vid den individuella bedömningen av hotets styrka och den sökandes utsatthet. Vidare har klantillhörigheten betydelse vid bedömningen av möjlighet till internflykt.

5.8 Internflykt

En individuell bedömning huruvida det är relevant, rimligt och möjligt med internflykt måste göras utifrån individuella omständigheter samt maktförhållandena på orten.

Vid bedömning av internflykt bör följande särskilt beaktas.

- Ensamma kvinnor utan manligt nätverk befinner sig i en extremt utsatt position. Med hänsyn till förhållandena i Somalia, förutom Somaliland, kan det endast undantagsvis anses rimligt att tillämpa ett internt flyktalternativ.
- Barn utan föräldrar eller andra vårdnadshavare bedöms generellt att sakna möjlighet till internflykt.
- Minoritetsgrupper bedöms generellt sakna möjlighet till internflykt.
- Internflykt till Somaliland är både relevant och rimligt, men det är endast möjligt för personer som betraktas som hemmahörande i eller på annat sätt har anknytning till Somaliland.
- Internflykt till Puntland är både relevant och rimligt, men det är endast möjligt för personer som betraktas som hemmahörande i eller på annat sätt har anknytning till Puntland
- Vid val av område för internflykt bör personer hänvisas till områden där personens klan finns.
- Om personen riskerar att hamna i internflyktingläger är det inte möjligt att hänvisa den enskilde till internflykt.
- En person som är hotad av Al Shabaab bör inte hänvisas till att på sin väg till internflyktsmålet resa igenom områden som alltjämt kontrolleras av organisationen. Vid hot från Al Shabaab måste en individuell bedömning om huruvida internflykt är relevant, rimlig och möjlig att göra.

5.9 Ensamkommande barn

För ensamkommande barn som saknar individuella skyddsskäl skall normalt efterforskning/återföreningsarbete inledas.

Förhållandena i Somalia med svåra motsättningar i södra och centrala Somalia, riskabla resvägar, avsaknad av myndigheter och register över befolkningen, få frivilligorganisationer och avsaknad av diplomatiska institutioner begränsar dock dessa möjligheter kraftigt. Eftersom det

Om det bedöms omöjligt att efterforska släktingar och arbeta för återförening föreligger verkställighetshinder. Vid bedömning av uppehållstillstånd enligt 5 kap 6 § utlänningslagen ska riktlinjerna i RCI 07/2012 beaktas. Tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd bör övervägas varvid individens ålder och personliga förhållanden måste bedömas.

Somalia är alltjämt ett instabilt land med en mängd problem. Utvecklingen är dock svagt positiv och det allmänna säkerhetsläget har inte försämrats utan varit ganska stabilt under ett års tid.

De framtida riskerna gör att Migrationsverket måste följa utvecklingen med största uppmärksamhet och reagera om säkerhetsläget försämras. Det är också varje handläggares och beslutsfattares ansvar att inför varje beslut noga studera den aktuella information om säkerhetsläget i landet som är inlagd i Lifos. Vid osäkerhet bör expertgruppen kontaktas.

Fredrik Beijer
Tf. rättschef

1. Karta över Somalia, Perry Castaneda Library
2. Barnkonsekvensanalys av det rättsliga ställningstagandet



Bilaga 2

Barnkonsekvensanalys av det rättsliga ställningstagandet

Barnkonsekvensanalys ska göras inför beslut som myndigheten fattar som rör barn (jfr Förordning med instruktion för Migrationsverket 2007:996 samt GDA 6/2011 Migrationsverkets barnpolicy). Denna konsekvensanalys är utformad enligt Migrationsverkets modell för barnkonsekvensanalys som baseras på barn-ombudsmannens modell och som lämpar sig väl för administrativa och organisatoriska beslut.

Kartläggning och beskrivning

Migrationsverket ska beakta barnets bästa i ärenden om uppehållstillstånd (jfr 1 kap. 10§ utlänningslagen) samt genomföra barnkonsekvensanalyser inför beslut och åtgärder i ärenden som rör barn.

Frågeställningen i detta rättsliga ställningstagande är hur säkerhetssituationen ser ut i Somalia. Det är personer från dessa områden som berörs av ställningstagandet.

Vilka rättsregler som styr bedömningen framgår av det rättsliga ställningstagandet.

Några barn har inte hörts inför att detta rättsliga ställningstagande har antagits. Detta på grund av att den inte rör ett specifikt barn utan är ett styrdokument som berör barn och vuxna i allmänhet.

Några särskilda kostnader utöver sedvanliga utredningskostnader som redan finns idag beräknas inte uppstå.

Analys och prövning

Barnets rättigheter och lika värde har beaktats enligt art 2 då detta rättsliga ställningstagande inte behandlar olika barn olika utan gäller lika för alla sökande, se ovan.

Barnets bästa enligt artikel 3 har beaktats på så sätt att det är viktigt att det i ett ärende om uppehållstillstånd bedöma säkerhetssituationen i hemlandet. Säkerhetssituationen får hos Migrationsverket inverkningar bl.a. på själva prövningen av ansökan om uppehållstillstånd.

Då detta rättsliga ställningstagande inte rör ett specifikt utpekad barn, se ovan under Kartläggning och beskrivning, har inte barnet fått möjlighet att uttrycka sin mening enligt artikel 12. I det enskilda ärendet om uppehållstillstånd ges dock den möjligheten.

När det gäller kompensatoriska åtgärder är det viktigt att den sökande får en tydlig information av Migrationsverkets personal om förutsättningarna för prövningen i ett migrationsärende. Detta bl.a. för att sökanden själv ska ges möjlighet att påverka processen.

Den intressekonflikt som kan finnas är den mellan lagstiftningen, praxis och sökandens egen uppfattning/uppgifter om sitt skyddsbehov. Förslaget till rättsligt ställningstagande bedöms följa lagstiftning och praxis. De rutiner som detta rättsliga ställningstagande innehåller har så långt möjligt beaktat målen i Migrationsverkets barnpolicy i kombination med gällande rätt på området.

De mål som anges i Migrationsverkets barnpolicy (GDA 6/2011) är att:

- barnets bästa beaktas
- barns rätt att få uttrycka sina åsikter och bli hörda säkras
- barns delaktighet främjas
- säkerställa barnperspektivet och barnets bästa genom att använda barn-konsekvensanalyser

Slutsatsen av denna konsekvensanalys är att barns behov och de rättigheter som tillerkänns barns beaktas vid framtagandet och att förslaget inte i någon del står i strid med de mål som anges i Migrationsverkets barnpolicy.

Beslut

Mot bakgrund av hur viktig skyddsbedömningen är, och särskilt då frågan om situationen i hemlandet, ska detta rättsliga ställningstagande antas.

Uppföljning

Uppföljning av detta rättsliga ställningstagande kan ske t.ex. genom att Rättsenheten gör en manuell kvalitetsuppföljning. Migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens och internationella domstolars ev. överprövning av besluten är också en typ av uppföljning.