

Flygtningenævnets baggrundsmateriale

Bilagsnr.:	365
Land:	Syrien
Kilde:	Migrationsverket
Titel:	Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien
Udgivet:	2. september 2013
Optaget på baggrundsmaterialet:	3. september 2013

Rättsligt ställningstagande

angående

säkerhetssituationen i Syrien

Sammanfattning

- Migrationsverket har först att pröva om den sökande är flykting vid en individuell bedömning av de anförda skyddsskälerna.
- Till följd av den rådande situationen av generellt våld i Syrien är kriterierna för alternativt skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första punkten första ledet utlänningslagen (2005:716) för närvarande i allmänhet uppfyllda.
- Frågan om eventuellt uteslutande från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2b-2c §§ utlänningslagen (2005:716) ska beaktas i varje enskilt ärende.
- Upphållstillstånd som beviljas med stöd av 4 kap 2 § första punkten första ledet utlänningslagen (2005:716) på grund av den rådande generella säkerhetssituationen bör i normalfallet vara permanenta.

1. Bakgrund

Den väpnade konflikten i Syrien har en omedelbar påverkan på prövningen av asylansökningar för personer från det landet. Till stöd och vägledning i handläggningen har rättschefen därför sedan konflikten påbörjades under 2011 vid ett flertal tillfällen kommenterat den gradvis försämrade säkerhetssituationen i landet.

Den 16 december 2011 bedömde rättschefen att situationen i Syrien var sådan att den uppfyllde kriterierna för svåra motsättningar i utlänningslagens mening (RCI 32/2011).

Den 30 januari 2012 beslutade rättschefen att beslut om avvisning och utvisning för närvarande inte ska verkställas till Syrien (RCI 1/2012).

Den 15 juni 2012 fattade rättschefen ett rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Syrien (RCI 14/2012) med huvudsaklig innebörd.

Om den asylsökande vid en individuell prövning inte bedöms vara flykting utgör den rådande situationen av generellt våld i Syrien sådana förhållanden att kriterierna för alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § 1 första ledet utlänningslagen i allmänhet torde vara uppfyllda. När det rör sig om tillstånd som beviljas med stöd av nämnda bestämmelse, på grund av det generella våldet i Syrien, bör i normalfallet uppehållstillståndet vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Samtidigt framhåller rättschefen att det i ärenden som rör barn, utifrån barnets individuella förutsättningar ska övervägas om istället permanent uppehållstillstånd bör komma i fråga.

Den 7 december 2012 kommenterade rättschefen på nytt säkerhetsläget i Syrien.

Mot bakgrund av utvecklingen i Syrien och då viss tid förflutit sedan det senaste rättsliga ställningstagandet finns det skäl att på nytt uttala sig rörande säkerhetssituationen i Syrien.

2. Gällande rätt, flyktingskap m.m.

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. *Lag (2009:1542)*.

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.

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.

Europadomstolen har bland annat i målet Sufi och Elmi mot Storbritannien (Applications nos. 8319/07 och 11449/07) 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. Vid en bedömning av kopplingen mellan artikel 3 i konventionen och artikel 15 c i Skyddsgrundsdirektivet 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.

Som referens för att närmare bedöma intensiteten och nivån av generellt våld hänvisade domstolen till de indikatorer som – utan att vara uttömmande – brittiska Asylum and Immigration Tribunal tidigare identifierat. 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 döats, skadats eller tvingats till flykt eller internflykt?

I målet konstaterade Europadomstolen bland annat att våldet (i Mogadishu) uppnådde en sådan nivå av intensitet att vem som helst i staden, utom möjligen de som har synnerligen väletablerade kontakter med ”starka grupper”, är utsatta 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.

I avgörandet uttalade Migrationsöverdomstolen även att det skulle vara olämpligt att pröva de ovan fastställda kriterierna för inre väpnad konflikt ”mot ett mycket begränsat område, t.ex. delar av en stad”. Domstolen fann att, i fallet Somalia som var för handen, det fanns skäl som talade för att prövningen trots allt kunde och borde göras mot dess huvudstad Mogadishu, som ”är en stad av betydande storlek när det gäller befolkningensmängd”.

I Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2011:4 konstaterade domstolen att det var svårt att få tag i detaljerad och helt uppdaterad information då internationella organ på grund av den rådande säkerhetssituationen inte längre kunde uppehålla sig i delar av landet (Somalia). Mot bakgrund av stridernas omfattning, karaktär, geografiska spridning och de följder dessa har och fick för civilbefolkningen samt avsaknaden av mer utförlig information om förhållandena i de södra och mellersta delarna av landet var det inte möjligt att begränsa prövningen av om det föreligger en inre väpnad konflikt mot endast vissa delar av södra och mellersta Somalia.

3. Aktuellt säkerhetsläge

Sommaren 2013 är Syrienkonflikten låst i ett destruktivt dödläge eftersom båda sidor agerar i tron att en militär seger skulle vara möjlig i närtid. Rebellstyrkornas sammantagna militära kapacitet ökar kontinuerligt i takt med ökande vapentillflöde utifrån samt militära framgångar, inklusive övertag av regimen vapenlager, vilket innebär att man får tillgång till granatkastare, raketer och portabla luftvärnssystem. Samordningen i fält har också förbättrats, i synnerhet i Damaskus. Samtidigt ökar antalet olika grupper närmast lavinartat, medan koalitioner förändras och fragmentering och friktioner rebeller emellan tenderar att göra sig mer gällande.

Mycket av vapenarsenalen hamnar också i radikaliserade kretsar, vilket sammantaget har en negativ effekt på säkerhetsläget i många av de områden som oppositionen definierar som ”befriade”.

Ett fortsatt vapentillflöde även till decimerade men ännu starka militära regimstyrkor/miliser bidrar också till att den allmänna säkerhetssituationen i Syrien mer eller mindre kontinuerligt fortsätter att förvärras.

Enligt den Oberoende internationella undersökningskommissionen om Syrien har urskillingslös beskjutning och flygbombningar dödat tusentals civila och fördrivit hela städers invånare. Många orter har utsatts för oprecisa vapen som ballistiska missiler och klusterbomber. Uppgifter från avhoppare indikerar att där finns ett hämndelement i dessa attacker, som straffar civila för närvaro av väpnade element i deras områden. Ett oräkneligt antal män och kvinnor har ”försvunnit” när de passerat allestädes närvarande vägspärrar. De som släppts efter frihetsberövande lever ofta med men efter tortyr. En betydande andel av de 100 000 konfliktrelaterade dödsoffer som krävts i Syrien sedan mars 2011 utgörs av civila.

I rådande läge, när ett antal stater med USA i spetsen uttalar avsikt att straffa regimen al-Assad militärt för användning av kemiska stridsmedel i flera av Damaskus rebellinfiltrerade förorter, sträcker sig regimen maktbas och territoriella kontroll främst över de västra delarna av landet, längs Medelhavskusten, centrum samt delar av södern. Regimen har dock hittills i stort sett behållit kontroll över de flesta större städer och kommunikationslinjer. Vidare fortsätter den till dags dato att lita till sin överlägsna vapenkapacitet och dominans i luftrummet; något som visserligen skulle kunna ändras efter intervention. Landsbygden kring Idlib och Aleppo, Eufratdalen, från den turkiska gränsen i norr till den irakiska gränsen i östsydost, kontrolleras i hög grad av rebellgrupper, medan lejonparten av de kurdiska byarna och områdena i norr och nordost kontrolleras av det PKK-lierade *Partiya Yekîtiya Demokrat* (PYD, med den väpnade grenen *Yekîneyên Parastina Gel*, YPG). Den enda provins-huvudstaden som ligger helt utom regimen kontroll är dock ar-Raqqa.

Under vår och sommar 2013 har regimstyrkor uppbackade av libanesiska Hizbollah och inhemsk lojalistmilis, bl.a. *Quwat ad-Difa 'a al-Watani* (National Defence Forces, NDF), återtagit al-Qusayr och flera andra orter och distrikt som tidigare dominerats av rebellgrupper i den strategiskt centrala provinsen Homs (inklusive Khaldiya i provinshuvudstaden). Regimen har på så sätt i hög grad konsoliderat kontrollen över västra Syrien. Det har dock visat sig svårt att bibehålla trycket på flera fronter samtidigt, vilket trots allt talar för att regim- och rebellstyrkor lär fortsätta att utbyta framgångar och bakslag beroende på var man prioriterar att sätta in resurser. Under tiden har en mängd regimfientliga väpnade grupper ökat antalet operationer och återtagit initiativet längs frontlinjer i de norra och södra provinserna. I slutet av juli lanserade rebeller i Damaskus en offensiv via Joubar mot regimkontrollerade delar av Qaboun och Barzeh, där man lyckats penetrera svårforcerade linjer nära försvarsdepartementet och militärakademin. Flygbombningar och sammandrabbningar i dessa områden har sedan dess eskalerat till nivåer tidigare sällan skådade i Damaskus. Andra rebellgrupper har samtidigt fortsatt sina operationer mot andra ytterområden längre söderut, Damaskus internationella flygplats och Mezzeh flygbas.

En förklaring till detta bedöms vara tillgång till mer sofistikerade vapen, bättre förmåga att använda dem samt ökad samordningskapacitet, bl.a. genom att ett antal rebellgrupper förenats i *Jabhat Fatah al- 'Asima*, ”Fronten för att öppna huvudstaden”. Den 20-21 augusti kan delar av denna framfart ha mötts av raketer med kemiska stridspetsar.

Samtidigt pågår militära operationer och flyganfall mot framskjutna rebellpositioner i Dara'a och Deir ez-Zour, medan det utdragna ställningskriget i Aleppo rullar vidare på en förhöjd intensitetsnivå, med vissa frontjusteringar den senaste tiden: Hårdföra rebellgrupper har i augusti bl.a. intagit staden Khan al-Assal och Menagh flygbas (efter ett års belägring). I dagarna uppges man avancera i Khanaser, söder om Aleppo. Rebellgrupper har också gjort sig skyldiga till urskillingslös beskjutning, bl.a. mot de shiadominerade byarna Nubul och Zahra'a nordväst om Aleppo, samt mot Fou'a, Idlib. Stridigheterna har också intensifierats i al-Hassakeh och Latakiah. I Latakiah har rebeller i början av augusti intagit en rad alawitiska byar men därefter slagits tillbaka med kraft av förstärkta regimstyrkor, förutom i Salmadistriktet längs den turkiska gränsen.

Parallellt har strider mellan kurdisk milis, främst PYD/YPG, och arabiska islamistmiliser, främst al-Qaïdalierade *Islamic State of Iraq and al-Sham/the Levant/Syria* (ISIL/ISIS) och *Jabhat al-Nusrah*, den senaste tiden förvärrats på flera platser i nordnordost. Många civila kurder uppges ha dödats, skadats och bortförts i Tel Abyad, ar-Raqqa och Ra's al- 'Ayn (Serê Kaniyê), al-Hassakeh. Strider mellan arabiska rebeller och PYD-element, med civila förluster, har även ägt rum i de kurdiska byarna Tel Hasil och Tel 'Aran nära Aleppo internationella flygplats samt andra distrikt i provinsen. Destabilisering av kurdiska områden i norra och nordöstra Syrien har medfört en kraftig ökning av antalet kurdiska flyktingar över Tigris till norra Irak (Kurdish Region of Iraq), varifrån president Massoud Barzani sagt sig vara villig att sända peshmerga till skydd för kurderna i Syrien.

Under tiden tenderar också maktkamper mellan mer sekulärt orienterade rebellelement och islamistiska extremistgrupper, bl.a. ISIS och *Jabhat al-Nusrah*, att göra sig mer gällande i provinserna Idlib, Aleppo och ar-Raqqa. I juli månad manifesterades allvaret i friktionerna bl.a. då en medlem i rebellernas Supreme Joint Military Command Council (SMC), Mohammed Kamal al-Hamami (Abu Bassel al-Ladkani) mördades av ISIS i Latakiah. Syrienkonflikten, vars övergripande och underliggande shia- kontra sunnisekteristiska inslag med tiden har fördjupats, har också allt tydligare kommit att destabilisera regionen, inte minst Irak och Libanon. Det senare i synnerhet efter den libanesiska shiamilisen Hizbollahs mer uttryckliga engagemang för (den egna ”rygggraden”) regimen al-Assad på syrisk mark. Antalet syriska flyktingar i registreringsprocess hos UNHCR i Syriens grannländer uppgår till två miljoner, varav hälften barn. Utöver det tillkommer tiotusentals av Syrien och UNRWA registrerade statslösa palestinska flyktingar och snart fem miljoner syrier och statslösa som fördrivits inom Syriens gränser.

4. Rättschefens bedömning

Det rådande säkerhetsläget

Säkerhetsläget i landet präglas därmed alltså av utdragna och pågående stridigheter mellan regimstyrkor (jämför inhemsk milis och utländska shiamiliser) och en lång rad olika organiserade rebellgrupper (med ett inte obetydligt inslag av utländska stridande) som i sin tur emellanåt också strider mot varandra. Syriens porösa gränser har underlättat regionala väpnade aktörers engagemang, i hög grad efter sekteristiska linjer. Stridigheterna mellan regimstyrkor och rebellgrupper är i allmänhet av en sådan karaktär att de vida övergår vad som kan klassas som inre oroligheter eller sporadiska våldshandlingar. Detta gäller även för de strider som nu pågår mellan islamistiska rebellelement och kurdisk milis i norra och nordöstra Syrien. I flera delar av landet är det utmärkande för civilbefolkningens situation att det våld konflikten för med sig är så allvarligt och urskillningslöst att det finns grundad anledning att anta att en civilperson genom att bara vistas där löper risk att dödas eller skadas allvarligt.

Den väpnade konflikten i Syrien bedöms därmed uppfylla kriterierna för väpnad konflikt i utlänningslagens 4 kap. 2 §. Även om omfattningen av stridigheterna varierar över landet, och därmed situationen för civil-befolkningen, kännetecknas konflikten av sådana variationer i intensitet och utbredning att en geografisk avgränsning av områden som uppfyller definitionen av väpnad konflikt inte låter sig göras.

Väntade utländska militära insatser, främst i form av missil- och flygangrepp riktade mot potentiella kemvapendepåer, regimförknippade byggnader, flygbaser och annan infrastruktur, kan möjligen avskräcka Iran, Hizbollah och Damaskus från vissa former av våldsanvändning och potentiellt förskjuta den militära balansen något till rebellernas fördel men inte direkt fälla regimen al-Assad. För det skulle det krävas mer regimomstörtande militära attacker - med risk för sönderfall, mer utbredd laglöshet som följd - eller ”kängor på marken”. Initierade bedömare noterar vidare att även om regimen i nuvarande form småningom skulle tappa greppet och oppositionen eventuellt skulle konsolidera sin kontroll över en större del av Syrien, kan kvarvarande regimelement transformera sig till ett komplext motståndsnätverk – landets starkaste milis - som Iran och Hizbollah lär vara benägna att fortsätta stödja. Av allt att döma kommer konflikten, som visserligen är dynamisk och föränderlig till sin karaktär, att fortgå under lång tid framöver, såvida inte dialog kommer till stånd. För närvarande saknas förutsättningar för detta.

Allmänt om prövningen av internationellt skyddsbehov

I likhet med det tidigare rättsliga ställningstagandet avseende säkerhets-situationen i Syrien finns det anledning att erinra om ordningen för prövning av en ansökan om internationellt skydd. Detta särskilt då det råder en situation som präglas av generellt våld. 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. I anslutning till denna prövning uppmärksammas bedömningen i det rättsliga ställningstagandet angående flykting- och skyddsbedömningsbedömningar rörande sökande som tillhör särskilt utsatta grupper (RCI 11/2009) som anger att enbart tillhörigheten till en grupp kan grunda rätt till asyl, om det förekommer en generell och systematisk förföljelse mot medlemmarna av gruppen i landet eller del av landet. 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 första ledet utlänningslagen, vilket överensstämmer med artikel 3 i Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna. Prövning av behovet av internationellt skydd som är hänförligt till situationer av generellt våld har tidigare huvudsakligen kommit att prövas utifrån utlänningslagens bestämmelser om väpnad konflikt och svåra motsättningar. I enlighet med Europadomstolens uttolkning av artikel 3 i Europakonventionen i dessa situationer ska Migrationsverket i större utsträckning än tidigare beakta situationer av generellt våld vid den individuella prövningen av brott mot nämnd artikel i konventionen.

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

Flyktingskap - 4 kap. 1 § utlänningslagen

Vid prövning av flyktingskap bör fortsatt särskilt uppmärksammas individer och grupper som utmanar regimen al-Assad, men också sådana som kan uppfattas som ett hot mot eller som misshagliga för aktörer med inflytande i de rebell- respektive kurddominerade områden som inte längre kontrolleras av regimen.

I sammanhanget erinras om att regimen slår hårt såväl mot olika former av uttrycklig oppositionell verksamhet såväl som t.ex. mot medicinsk personal som behandlar skadade rebeller – och som därigenom kan tillskrivas en politisk uppfattning. Särskilt utsatta kan t.ex. också vara personer tillhörande minoritetsgrupper i omstridda områden. Vid sidan av den, av regimdrivna övergrepp, förhållandevis hårt drabbade sunniarabiska majoritetsbefolkningen har det förekommit uppgifter om rebellövergrepp riktade mot civila alawiter, kristna, shiiter, kurder och palestinier. Enligt den FN-tillsatta Oberoende internationella undersökningskommissionen om Syrien har många av de övergrepp som begåtts av båda sidor varit sekteristiskt drivna.

Extremistgrupper i norra Syrien hotar att hämnas de gasattacker som ser ut att ha ägt rum i Damaskus genom att slå mot alawitiska byar i Latakiah. Vidare rapporteras kvinnor och flickor generellt i landet löpa stor risk för våldtäkt och andra övergrepp vid vägspärrar, husrannsakingar och i arrester. Sådant stigma uppges i vissa fall även kunna medföra en s.k. hedersrelaterad hotbild.

Vid bedömningen av det individuella skyddsbehovet finns det anledning att i detta sammanhang särskilt uppmärksamma situationen med s.k. tillskriven politisk uppfattning (jfr situationen för medicinsk personal ovan). EU:s Skyddsgrundsdirektiv (Rådets direktiv 2004/83 av den 29 april 2004) anger i artikel 10.2 att det vid bedömningen av huruvida en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är irrelevant huruvida sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning som är skälet till förföljelse, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen.

Förhållandena i Syrien präglas för närvarande av kraftiga motsättningar som yttrar sig i stridigheter och omfattande våldshandlingar från, i huvudsak, två parter. Vid en bedömning av om en tillskriven politisk uppfattning kan komma i fråga måste förhållandena i landet beaktas tillsammans med de personliga omständigheterna, t.ex. vilket agerande man kan förvänta sig av en enskild tillhörande en viss grupp.

Alternativt skyddsbehövande - 4 kap. 2 § första punkten första ledet utlänningslagen

En förutsättning för att bevilja skydd med stöd av 4 kap 2 § 1 p första ledet utlänningslagen är 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).

När det gäller bedömningen av det generella våldet i Syrien har Migrationsverket redan i det rättsliga ställningstagandet från juni 2012 uttalat att säkerhetssituationen i Syrien är så extrem och präglad av generellt och i många fall urskillningslöst våld att alla som återvänder till landet - möjligen bortsett från vissa exceptionella undantag - löper en individuell risk att utsättas för sådan behandling som anges artikel 3 Europakonventionen, artikel 15 b skyddsgrundsdirektivet och 4 kap 2 § 1 p första ledet utlänningslagen. Det generella säkerhetsläget i Syrien har därefter förvärrats varför denna bedömning fortsatt gäller.

I tillägg till risken för sådant generellt och urskillningslöst våld ska särskilt uppmärksammas personliga omständigheter såsom desertering från den syriska armén, säkerhetsstyrkor eller annan regimlojal milis. Sådana personer tillhör de kategorier som, om de anträffas, löper risk för avrättning eller inhuman behandling. Tortyren fortsätter att vara utbredd och systematisk, i synnerhet hos regimen:s säkerhetstjänster.

Vidare har också hårdföra rebellgruppers brutalitet mot militär personal och misstänkta regimlojalister dokumenterats av oberoende rapportörer. Utomrättsliga avrättningar utförda av väpnade rebellgrupper har bl.a. rapporterats förekomma i Aleppo, ar-Raqqa och Deir ez-Zour. Vissa rebellgrupper uppges ha gjort sig skyldiga till tortyr vid förhör av fångade regimsoldater. Metodiken efterliknar säkerhetstjänsternas.

På grund av konfliktens karaktär ska särskilt uppmärksammas de svårigheter som många gånger kan uppstå vid bedömningen av grunden för den återopade risken för förföljelse eller annan skyddsgrundande behandling. Detta gäller inte minst den ovan beskrivna situationen rörande bedömningen av tillskriven flyktinggrund.

Exklusion

Mot bakgrund av den rådande situationen i Syrien och de övergrepp som har skett och alltjämt sker, finns en risk att vissa asylsökande kan antas ha gjort sig skyldiga till sådana handlingar som föranleder att de ska uteslutas från att anses som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande med stöd av 4 kap. 2b-2c §§ utlänningslagen. Den frågan måste alltid beaktas i varje enskilt ärende. För vägledning avseende bedömningar i dessa fall hänvisas till rättschefens rättsliga ställningstagande angående beviskravet för exklusion och individuellt ansvar (RCI 02/2011). Ledning för tolkning av bestämmelsen kan vidare hämtas från UNHCR:s handbok p 147-163 och UNHCR:s riktlinjer om uteslutning från flyktingskap.

Av UNHCR:s riktlinjer framgår att en stridande part i en väpnad konflikt kan uteslutas genom exklusion om det kan fastställas att personen torde ha ett individuellt ansvar för allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna. Avgörande i ansvarsfrågan är den roll som den berörda personen faktiskt har haft vid utförandet av de ifrågavarande handlingarna, dennes ställning i organisationen, den grad av kännedom som denne hade eller borde ha haft rörande organisationens verksamhet, de eventuella påtryckningar som denne varit utsatt för eller andra faktorer som kan ha påverkat dennes beteende.

Personer som varit högre medlemmar i en repressiv statsmakt behöver emellertid inte ha ett individuellt ansvar för de brott som begåtts av regeringen. En utredning och bedömning ska göras av personens aktiviteter, tjänstgöringens längd, frivillighet samt vad som är känt om regeringens och dess medlemmars aktiviteter (se vidare RCI 02/2011).

I konfliktens Syrien har det rapporterats förekomma övergrepp riktade mot både stridande och civila tämligen frekvent både hos regimsidan, inte minst elitförband (som det Republikanska gardet, Fjärde armé-/pansardivisionen och Special Forces), miliser (bl.a. Shabiha) samt säkerhetstjänster (bl.a. Air Force Intelligence, General Intelligence, Military Intelligence och Political Security), och många väpnade element på rebellsidan, inte minst extremistgrupper som Jabhat al-Nusrah och ISIS men även bland vissa mer sekulärt orienterade stridande.

Fråga om tillståndets längd

Utgångspunkten är att permanent uppehållstillstånd ska beviljas då det föreligger ett skyddsbehov enligt utlänningslagen. Om grunden för uppehållstillståndet är att utlänningen inte kan återvända till sitt hemland på grund av att det råder en konflikt som föranleder ett generellt skyddsbehov, kan det emellertid finnas omständigheter, såsom konfliktens art och omfattning och bedömningen av dess varaktighet, som gör att uppehållstillstånd bör tidsbegränsas (jfr. MIG 2009:27 och MIG 2011:4).

Konflikten och den rådande säkerhetssituationen i Syrien är, som redan nämnts, i dagsläget extrem och präglad av generellt våld. Konflikten har gradvis trappats upp och är nu inne på sitt tredje år. Internationella politiska och diplomatiska lösningar ser i dagsläget ut att vara långt borta. Begränsade utländska militära insatser förväntas inte heller leda till att regimen al-Assad faller, varför fortsatta stridigheter sannolikt är att vänta. Ett scenario där regimen förlorar makten i ännu större delar av landet än vad som redan är fallet kan också leda till fortsatta långvariga interna stridigheter mellan olika rivaliserande grupper, där kvarvarande regimelement är en av flera.

Bedömningen är således att konflikten kommer att fortgå under lång tid framöver.

Mot denna bakgrund bör uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 4 kap 2 § första punkten första ledet utlänningslagen på grund av det generella säkerhetsläget i normalfallet vara permanenta.

Detta rättsliga ställningstagande har, efter beredning i Migrationsverkets rättsliga råd, beslutats av undertecknad tillförordnad rättschef efter föredragning av landanalytikern Dag Kymell och tillförordnad biträdande rättschef Carl Bexelius.

Fredrik Beijer
T.f. rättschef