Asylrättscentrum
SWEDISH REFUGEE LAW CENTER

När skyddsbehovet tar slut

– Rapport om upphörande av skyddsbehov inom förlängningsprocessen



The report was financially supported by UNHCR

UNHCR
The UN Refugee Agency

Executive summary



This report concerns cessation of protection status within the process of extension of residence permits. The report has been developed under a partnership agreement between the Swedish Refugee Law Center (Asylrättscentrum) and UNHCR Representation for the Nordics and Baltic Countries. The report was financially supported by UNHCR.

The issue of cessation has received increased attention in Sweden following the 2016 legislative amendments which introduced and made temporary residence permits for beneficiaries of international protection the new norm. Moreover, a legislative proposal, which is expected to enter into force on 20 July 2021, will make permanent the order of temporary residence permits.

Refugees have a right to durable solutions. A refugee's status should not in principle be subject to frequent review to the detriment of his or her sense of security, which international protection is intended to provide. However, the new order of temporary residence permits may lead to an increased review and reassessment of protection needs.

The purpose of this report is to review how, and in which circumstances, the Swedish Migration Agency (SMA) in connection with the extension process initiates a cessation assessment. The aim has been to assess the frequency of these decisions and learn about the legal reasoning of the SMA. The Swedish Refugee Law Center therefore made a formal request to the SMA to see all decisions to withdraw refugee and/or subsidiary protection status during a six-month period (September 11, 2020 – March 11, 2021), and accordingly received a total of 156 decisions. Out of the 156 decisions received, 110 cases concerned cessation of protection

status. 12 decisions whose status was ceased in conjunction with the extension procedure of the temporary permits were selected for a more thorough assessment.

Refugee status was, in all decisions, ceased due to voluntary re-availment of protection of the country of nationality. Subsidiary protection status was withdrawn due to the assessment that the circumstances, which led to the granting of the status in the first place, had ceased to exist or had changed to such degree that protection was no longer required; in all cases, except for one, because the individual who had been granted subsidiary protection as a child in accordance with the criteria in the Migration Court of Appeal judgement MIG 2017:6 had then become an adult.

It is noteworthy that no protection status was withdrawn based on cessation due to a change of circumstances in the country of origin, neither for refugee status nor subsidiary protection status.

It is also noticed that all decisions to end protection status due to cessation within the extension process during the current time period were made at the same three asylum assessment units, which may indicate divergent regional decision-making practices.

Sammanfattning



Denna rapport behandlar frågan om upphörande av skyddsstatus inom förlängningsprocessen av uppehållstillstånd. Rapporten har tagits fram inom ramen för ett partnerskapsavtal mellan Asylrättscentrum och UNHCR:s representation för de nordiska och baltiska länderna. UNHCR har bidragit med finansiellt stöd till rapporten.

Frågan om upphörande har fått ökad aktualitet i Sverige med anledning av att tidsbegränsade uppehållstillstånd för skyddsbehövande har blivit norm i och med införandet av den tillfälliga utlänningslagen år 2016 och förelås bli det även framöver genom den lagstiftning som förväntas träda ikraft den 20 juli 2021.

Flyktingar har rätt till skydd, fristad och varaktiga lösningar. En flyktings rättsliga ställning bör i princip inte göras till föremål för en ofta återkommande omprövning då detta kan skapa en känsla av otrygghet vilket är något som det internationella skyddet syftar till att motverka. Förlängningsprocessen kan dock antas leda till att en översyn av skyddsbehovet initieras i ökad utsträckning.

I syfte att granska hur, och under vilka omständigheter, Migrationsverket initierar utredning om återkallelse av statusförklaring med anledning av upphörande i samband med förlängningsansökan – samt hur vanligt förekommande beslut om återkallelse av status är och hur besluten motiveras – beslutade Asylrättscentrum att begära ut samtliga beslut om återkallelse av flyktingstatus och alternativ skyddsstatusförklaring under den senaste sexmånadersperioden (11 september 2020 – 11 mars 2021). Asylrättscentrum fick ta del av sammanlagt 156 återkallelsebeslut för granskning, varav 110 beslut rörde återkallelse med anledning av upp-

hörande. 12 beslut gällande upphörande av skyddsstatus inom förlängningsprocessen har valts ut för närmare granskning.

Flyktingstatus bedömdes i samtliga beslut ha upphört med anledning av att den sökande av fri vilja hade begagnat sig av hemlandets skydd. Alternativ skyddsstatus bedömdes ha upphört med anledning av att de omständigheter som medförde att den sökande bedömts som skyddsbehövande inte längre fanns eller hade ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövdes; i samtliga fall utom ett med anledning av att den person som tidigare, som barn, beviljats status i enlighet med kriterierna i Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2017:6 därefter har blivit vuxen.

Det kan noteras att det inte fattades något återkallelsebeslut som motiverades med att grunderna för skyddsbehovet hade upphört på grund av förändringar i hemlandet, varken för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande.

Det kan vidare noteras att samtliga beslut om återkallelse med anledning av upphörande inom förlängningsprocessen under den aktuella tidsperioden har fattats vid samma tre asylprövningsenheter, vilket kan tyda på att det finns regionala tillämpningsvariationer.

Återkallelsebeslutens struktur och kronologi skiljer sig åt mellan besluten, vilket skulle kunna tala för att det finns ett behov av ytterligare metodstöd och rättslig vägledning för Migrationsverkets operativa verksamhet.

Innehåll

Introduktion **6**
Rättskällor **9**
Internationell rätt 9
EU-rätt (skyddsgrundsdirektivet) 11
Nationell lagstiftning, förarbeten och rättspraxis 12
Migrationsverkets rättsliga styrning 15
Om granskningen **16**
Statistik gällande upphörande av flyktingstatus 17
Statistik gällande upphörande av alternativ skyddsstatus 17
Beslut som granskats mer ingående **18**
Flyktingstatusförklaring återkallas med anledning av upphörande 19
Generellt *19*
Beslutsmotiveringar *20*
Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas med anledning av upphörande 23
Generellt *23*
Beslutsmotiveringar *24*
Tendenser och reflektioner **30**

Introduktion

Frågan om upphörande har fått ökad aktualitet i Sverige med anledning av att huvudregeln om permanenta uppehållstillstånd för skyddsbehövande har ändrats till tidsbegränsade. Många rättstillämpare har därför ställts inför juridiska frågor som de hittills sällan arbetat med, exempelvis frågan om upphörande. Vi tror därför att det finns ett generellt behov av kunskap och informationsutbyte gällande kriterierna för upphörande.

Migrationslagstiftningens utveckling talar för att flyktingar och alternativt skyddsbehövande som inte kan uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd kommer att befinna sig i förlängningsprocessen med regelbundna mellanrum under en längre – hittills odefinierad – tidsperiod. Vi har därför velat granska hur, och under vilka omständigheter, som Migrationsverket initierar utredning om återkallelse av statusförklaring med anledning av upphörande i samband med förlängningsansökan, hur vanligt förekommande beslut om återkallelse av status med anledning av upphörande är och hur besluten motiveras.

Till skillnad från uppehållstillstånd, som kan vara tidsbegränsade, är en statusförklaring inte begränsad i tid. Statusförklaringen kan inte upphöra *ipso facto*, av sig själv, utan kan endast upphävas genom ett beslut om återkallelse. En skyddsstatusförklaring kan återkallas i flera olika situationer; exempelvis då skyddsbehovet har upphört, på grund av uteslutande eller när oriktiga uppgifter har legat till grund för beviljandet.

Upphörande (*cessation*) tar sikte på situationen där en person rätteligen har beviljats skyddsstatus, men skyddsbehovet av olika orsaker har upphört. Upphörande kan ske med anledning av vederbörandes eget handlande eller på grund av ändrade förhållanden. Frågan om upphörande bör därför noga särskiljas från återkallelse av skyddsstatus på andra grunder.[1] Det underliggande motivet för upphörandeklausulerna uttrycktes på följande sätt av FN:s första flyktingkommissarie G. J. van Heuven:

Refugee status should "not be granted for a day longer than was absolutely necessary, and should come to an end...if, in accordance with the terms of the Convention or the Statute, a person had the status of de facto citizenship, that is to say, if he really had the rights and obligations of a citizen of a given country"[2]

En flyktings rättsliga ställning bör i enlighet med UNHCR:s riktlinjer i princip inte göras till

1 Några definitioner och rättslig grund: *cessation* (skydd behövs inte längre/är inte nödvändigt) regleras av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 1–4 eller artikel 1 c p. 5/6, *cancellation* (skyddsstatusförklaring skulle aldrig ha beviljats) regleras ej i internationell rätt utan bygger på administrativa rättsliga principer, *revocation* (exklusion med anledning av flyktingens eget agerande) regleras av Genèvekonventionen artikel 1 f)

2 Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30, UNHCR Standing Committee, 30 May 1997, para 4

föremål för en ofta återkommande omprövning.[3] De tidsbegränsade uppehållstillstånd som nu beviljas flyktingar och alternativt skyddsbehövande ska dock förlängas med jämna mellanrum, och i samband med denna förlängningsprocess initieras i ökad utsträckning en översyn av skyddsbehovet. Migrationsverket är av uppfattningen att det får anses riktigt att frågan om eventuell återkallelse av statusförklaring aktualiseras när en sökande som innehar statusförklaring inkommer med en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd. Om det uppkommer indikationer på att den sökande upphört att vara flykting eller annan skyddsbehövande eller att den sökande aldrig borde ha beviljats skyddsstatusförklaring bör detta utredas vidare.[4]

Denna rapport har för avsikt att ge en bild av när och hur Migrationsverket tillämpar upphörandebestämmelserna i samband med förlängningsprocessen. Rapporten bygger på Asylrättscentrums kartläggning av hur ofta upphörandebeslut fattas inom förlängningsprocessen, samt en granskning av beslutsmotiveringarna i ett mindre antal utvalda återkallelsebeslut. Vi vill understryka att vi har valt att fokusera vår granskning på Migrationsverkets prövning. Vi vet således inte hur många av de aktuella återkallelsebesluten som har överklagats till domstol, eller huruvida detta i så fall ledde till en ändrad utgång för den enskilde. Rapporten är framtagen inom ramen för ett partnerskapsavtal mellan Asylrättscentrum och UNHCR.

---

3 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, p. 135. Relevanta ExCom Conclusions såsom No. 69, *Conclusions on International Protection Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme 1975 – 2017 (Conclusion No. 1 – 114)*, October 2017, HCR/IP/3/Eng/REV. 2017, https://www.refworld.org/docid/5a2ead6b4.html. *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*, 10 February 2003, HCR/GIP/03/03, https://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html. UNHCR:s rekommendationer till Sverige 2020, https://www.unhcr.org/neu/se/38669-unhcr-recommendations-to-sweden-on-strengthening-refugee-protection-in-sweden-europe-and-globally.html, 2.3.

4 RS/054/2021. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 24 f

Rättskällor

Internationell rätt

Upphörandekriterierna avseende flyktingar finns uttömmande uppräknade i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (ofta benämnd Genèvekonventionen eller Flyktingkonventionen), artikel 1 c punkt 1–6. Flyktingskap kan upphöra på grund av flyktingens eget handlande eller med anledning av att de omständigheter som grundade flyktingskapet inte längre föreligger. Flyktingskapet ska upphöra om personen ifråga 1) av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller 2) efter att hava förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja återförvärvar detsamma; eller 3) förvärvar medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd; eller 4) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse; eller 5) icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd som flykting, icke längre föreligga; eller 6) utan att äga medborgarskap i något land kan återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd som flykting, inte längre föreligga. Flyktingskapet ska dock inte upphöra om den enskilde kan åberopa på tidigare förföljelse grundade tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd vari han är medborgare eller vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort.

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 (UNHCR:s handbok) utgör ett internationellt erkänt tolkningsinstrument vid förfarandet för att fastställa en persons flyktingskap. Migrationsöverdomstolen (MiÖD) har slagit fast att handboken, tillsammans med andra slutsatser gällande förfarandet som UNHCR står bakom, är viktiga rättskällor rörande förfarandet för att fastställa flyktingskap (MIG 2006:1, MIG 2007:37). Även UNHCR:s rapporter och rekommendationer är viktiga källor för vägledning (MIG 2007:33).

Handbokens tredje kapitel, p. 111–139, behandlar upphörandeklausulerna. En person som tillerkänts ställning som flykting behåller denna till dess att han eller hon omfattas av någon av upphörandeklausulerna (p. 112). Upphörandeklausulerna ska tolkas restriktivt (p. 116).

Tillämpning av upphörandeklausulen *att på nytt frivilligt begagna sig av nationellt skydd* har tre förutsättningar: a) frivillighet: flyktingen måste handla frivilligt; b) avsikt: flyktingen måste ha för avsikt att med sitt handlande på nytt begagna sig av hemlandets skydd; c) återupptagning (*re-availment*) av nyttjande: flyktingen måste faktiskt erhålla sådant skydd.[5] Om flyktingen inte handlar frivilligt upphör han eller hon inte att vara flykting. Detta kan vara fallet om en

5 UNHCR:s handbok, p. 119

flykting uppmanas av myndigheterna att företa en handling som kan tolkas så att han eller hon åter begagnar sig av hemlandets skydd, exempelvis att följa en instruktion om att söka hemlandspass. Flyktingen kan också på grund av omständigheter som han eller hon inte råder över nödgas att utnyttja ett visst skydd från hemlandet - exempelvis genom att ansöka om äktenskapsskillnad därför att inget annat beslut om äktenskapsskillnad kan ha internationell giltighet – utan att det innebär att han eller hon upphör att vara flykting (p. 120). När det gäller att fastställa om en person har upphört att vara flykting måste man också skilja mellan fall där flyktingen faktiskt på nytt begagnar sig av skydd och när det är fråga om enstaka och tillfälliga kontakter med medborgarskapslandets myndigheter (p. 121). En flykting som begär skydd från hemlandsmyndigheterna har ”på nytt begagnat” sig av sådant skydd först då hans eller hennes begäran faktiskt har beviljats (p. 122). Frågan om eventuellt upphörande då en flykting har besökt sitt hemland med exempelvis ett resedokument utfärdat av myndigheterna i det land som han eller hon är bosatt i måste bedömas individuellt. Att besöka en gammal eller sjuk förälder har en helt annan innebörd i fråga om flyktingens relation till sitt tidigare hemland än regelbundna semesterbesök eller besök för att etablera affärskontakter (p. 125).

UNHCR:s ständiga kommitté har uttalat att återförvärv av nationalitet *de jure* är otillräckligt för att tillämpa upphörandeklausulen. Det krävs att relationen mellan individen och hemlandet de facto återupptas; alltså att flyktingen kan påräkna effektivt skydd i hemlandet och att han eller hon av fri vilja vill nyttja detta skydd.[6]

Själva *frivilligheten* av att begagna sig av hemlandets skydd kräver särskild omsorg. Det är nödvändigt att beakta såväl faktiska som legala omständigheter; såsom flyktingens beteende i hemlandet, handlingens natur och dess betydelse för flyktingens intention att behålla en varaktig relation med hemlandet. I utvisningsärenden är motivation, förutsättningar och vistelsens längd viktiga faktorer att väga in i bedömningen.[7]

Den femte och sjätte upphörandeklausulen behandlar situationen att grunderna för flyktingskap inte längre föreligger. Det handlar om grundläggande förändringar i hemlandet som kan antas leda till att grunderna för fruktan för förföljelse inte längre existerar. Förändringarna ska vara väsentliga och varaktiga. Förändringar som ger intryck av att uppfylla dessa kriterier bör ges tid till konsolidering innan beslut om upphörande fattas. Ibland kan bedömningen ske redan efter en relativt kort tidsperiod, exempelvis om förändringen är fredlig och mänskliga rättigheter respekteras. I andra situationer kan mer tid behöva förflyta innan det är möjligt att göra bedömningen att förändringen är väsentlig och varaktig, exempelvis efter en statskupp.[8] Av UNHCR:s riktlinjer följer att: ”an end to hostilities, a complete political change and return to a situation of peace and stability remain the most typical situation in which Article 1 C (5) or (6) applies.”[9]

Genèvekonventionens artikel 1 c p. 5 och 6 andra stycket innehåller ett undantag till upphörande på grund av att skyddsbehovet har upphört enligt första stycket. Undantagsbestämmelsen tar sikte på den speciella situationen att en person tidigare kan ha utsatts för mycket svår förföljelse och av den anledningen inte upphör att vara flykting även om omfattande

6 Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30, UNHCR Standing Committee, 30 May 1997, para 13

7 EASO, Ending international protection: Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive (2011/95/EU), A judicial analysis, December 2016, avsnitt 3.1.2

8 UNHCR Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/03, 10 February 2003, para 13

9 UNHCR Guidelines, para 11

förändringar har inträffat i hemlandet. Undantaget gäller principiellt sett s.k. ”statutflyktingar”[10], men ger uttryck för en mer allmän humanitär princip som kan tillämpas även gällande andra flyktingar. Som regel accepteras att en person som lidit under ohyggliga former av förföljelse eller dennes familj inte kan förväntas återvända till hemlandet.[11]

EU-rätt (skyddsgrundsdirektivet)

EU-rättsligt regleras grunderna för upphörande av flyktingstatus uttömmande i skyddsgrundsdirektivet[12] artikel 11. Grunderna motsvarar artikel 1 c i Genèvekonventionen. Artikel 11(e) ger utrymme för att bedöma att flyktingskap har upphört på grund av att de individuella omständigheter som låg till grund för flyktingskapet inte längre är aktuella. Sverige har dock valt att inte genomföra direktivet i denna del, vilket innebär att endast ändrade förhållanden i hemlandet kan utgöra grund för upphörande av flyktingstatus. Enligt artikel 11 andra stycket ska tillämpningen av upphörande med anledning av att de omständigheter som grundade flyktingskapet inte längre föreligger beakta huruvida omständigheterna har ändrats så *väsentligt och varaktigt* att flyktingens fruktan för förföljelse inte längre kan anses välgrundad. Upphörandegrunderna ska dock inte tillämpas på flyktingar som kan åberopa tungt vägande skäl grundade på tidigare förföljelse för att inte vilja begagna sig av hemlandets skydd.

Upphörande av subsidiärt (alternativt) skyddsbehov regleras i skyddsgrundsdirektivet artikel 16. En tredjelandsmedborgare eller statslös person ska inte längre anses uppfylla kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande då de omständigheter som ledde till att status som subsidiärt skyddsbehövande beviljades inte längre föreligger, eller har ändrats i sådan grad att skydd inte längre behövs. Enligt artikelns andra stycke ska hänsyn tas till om omständigheterna har ändrats så *väsentligt och varaktigt* att personen ifråga inte längre är utsatt för en verklig risk för allvarlig skada. Undantaget om tungt vägande skäl grundade på tidigare allvarlig skada för att inte begagna sig av hemlandets skydd finns även för subsidiärt skyddsbehövande.

EU-domstolen uttalade sig i mål nr C-175/08 (Abdullah) om förutsättningarna för att återkalla skyddsstatus för en flykting, samt bevisbörda och beviskrav. Bevisbördan för att en upphörandeklausul är tillämplig åvilar staten. Det är inte en förutsättning för upphörande av flyktingskap att personen i fråga inte heller är subsidiärt skyddsbehövande. Om flyktingen menar att han eller hon har ett skyddsbehov på annan grund är det den enskilde som har bevisbördan för det. Samma sannolikhetskriterium som det som tillämpades vid beviljades av flyktingstatus ska tillämpas i ärende om eventuell återkallelse av status.

Av EU-domstolens dom i mål C-255/19 (OA) framgår att det skydd som avses i artikel 11.1 e skyddsgrundsdirektivet (upphörande på grund av att flyktingen inte längre kan fortsätta

10 Genèvekonventionen skiljer mellan flyktingar som genom tidigare internationella överenskommelser fått flyktingstatus (statutflyktingar) och flyktingar som får sin ställning genom konventionen (egentliga konventionsflyktingar).

11 UNHCR:s handbok, p. 136

12 Europarlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)

vägra att begagna sig av skyddet i det land där han eller hon är medborgare) ska uppfylla samma krav som finns i flyktingdefinitionen i artikel 2 d jämförd med artikel 7.1 och 7.2 andra meningen i direktivet.[13] I domen fastslås att socialt och ekonomiskt stöd från privata aktörer – såsom familj eller klan – inte uppfyller kraven på skydd. Det är därför varken relevant för bedömningen om det skydd som tillhandahålls av staten är effektivt eller tillgängligt, eller för att fastställa om det fortfarande finns en välgrundad fruktan för förföljelse.

Nationell lagstiftning, förarbeten och rättspraxis

I propositionen gällande genomförande av (det första) skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet gjorde regeringen bedömningen att utlänningslagens (2005:716) bestämmelser uppfyller direktivets krav, och att några författningsändringar därför inte var påkallade.[14] Kriterierna för upphörande av flyktingstatus regleras i 4 kap. 5 § utlänningslagen. Upphörande av alternativt skyddsbehov regleras i 4 kap. 5 a § utlänningslagen. Förutsättningarna för återkallelse av statusförklaring framgår främst av 4 kap. 5 b-c §§. Den nationella svenska regleringen av förutsättningarna för återkallelse av status på grund av upphörande är inte särskilt detaljerad. Klart är dock att de nationella bestämmelserna ska tolkas direktivkonformt till enskilds fördel, och med beaktande av den internationella rätten.

Att det är staten som har bevisbördan för att skyddsbehov upphört både för flyktingar och alternativt skyddsbehövande framgår explicit av skyddsgrundsdirektivet artikel 14(2) respektive 19(4). I propositionen med förslag till genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet uttryckte regeringen att det följer av svenska rättsprinciper att det är myndigheten som har bevisbördan i ärenden om återkallelse av gynnande beslut, att en individuell bedömning ska göras och att kraven på myndighetens utredning och bevisning är högt ställda. Enligt regeringens bedömning uppfyllde svensk rätt skyddsgrundsdirektivets krav i denna del.[15]

I den nationella kontexten finns begränsad praxis gällande upphörande. I MIG 2011:13 ansågs en flykting, genom att hos sitt hemlands myndigheter anskaffa och sedan använda en passhandling, av fri vilja ha begagnat sig av hemlandets skydd. Förfarandet medförde att han hade upphört att vara flykting, vilket i sin tur utgjorde grund för återkallelse av hans flyktingsstatusförklaring. Det kan noteras att Migrationsöverdomstolen – till skillnad från underinstanserna – inte gjorde någon bedömning av om relationen mellan individen och hemlandet de facto hade återupptagits, alltså om flyktingen kunde påräkna ett effektivt skydd i hemlandet och om han av fri vilja ville nyttja detta skydd. Med hemlandet avses vanligtvis det land där flyktingen är medborgare. Av MIG 2018:3 framgår att för en statslös person avses landet där hen tidigare haft sin vanliga vistelseort.

13 Skydd mot förföljelse eller allvarlig skada kan i enlighet med skyddsgrundsdirektivet artikel 7 endast ges av staten, eller parter eller organisationer, inklusive internationella organisationer, som kontrollerar staten eller en betydande del av statens territorium. Skydd mot förföljelse eller allvarlig skada måste vara verksamt och inte av en tillfällig natur.

14 Prop. 2009/10:31, s. 113

15 Prop. 2009/10:31, s. 125

I Wikrén och Sandesjös kommentar angående de ”väsentliga och bestående förändringar” som krävs för att upphörandegrunden i 4 kap. 5 § första stycket 5 utlänningslagen ska bli tillämplig anges följande: ”Att förändringarna ska vara väsentliga och bestående innebär att endast klara och djupgående förändringar, som är ägnade att undanröja grunden för flyktingens fruktan för förföljelse, ska beaktas. En sådan förändring torde i praktiken normalt förutsätta, att förföljelseregimen har fallit och att fria och demokratiska val därefter har hållits samt att den nya regeringen har förbundit sig att respektera mänskliga rättigheter och att erbjuda motståndare till den tidigare regimen amnesti eller motsvarande skydd. Det måste vidare finnas grund för att anta att förändringen är verksam, stabil och bestående.”[16]

Alternativt skyddsbehov kan enligt 4 kap. 5 a § utlänningslagen upphöra om de omständigheter som medförde att individen bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs. Endast väsentliga och bestående förändringar ska beaktas. Till skillnad från vad som gäller för upphörande av flyktingstatus framgår inte av lagtexten att det enbart är förändringar i *hemlandet* som avses. Beroende på hur den nationella rätten tolkas i förhållande till EU-rätten och övrig internationell rätt kan det därför finnas utrymme att även beakta individuella omständigheter. Migrationsverket gör i sin rättsliga styrning bedömningen att det kan finnas utrymme för att beakta omständigheter av mer personlig karaktär.[17]

Migrationsöverdomstolen har beviljat prövningstillstånd i ett mål gällande förutsättningarna för att återkalla en alternativ skyddsstatusförklaring (UM 2839–20), och ett avgörande väntas inom kort. UNHCR har intervenerat i målet genom ett *amicus curiae,* där organisationen i enlighet med sitt mandat redogör för sin uppfattning om upphörande av skyddsstatus och huruvida en förändring av personliga förhållanden, som exempelvis den sökandes ålder, omfattas av upphörandeklausulerna i Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5 och 6.[18] UNHCR menar att samma principer som gäller för upphörande av flyktingstatus kan tillämpas på alternativ skyddsstatus *ex analogia*, och hänvisar bland annat till att EU-domstolen i den s.k. Bilali-domen (C-720/17) funnit att ”the requirements arising under the 1951 Convention must be taken into account for the purpose of interpreting Article 19 of (the EU Qualification) Directive”. UNHCR hänvisar vidare till den omständigheten att EU lade bestämmelserna gällande upphörande av flyktingstatus till grund för kriterierna för upphörande av subsidiär skyddsstatus, vilket är i överensstämmelse med artikel 18 i EU-stadgan[19], det vill säga att rätten till asyl ska garanteras med iakttagande av reglerna i Genèvekonventionen. UNHCR:s uppfattning är att alternativt skyddsbehövande, precis som flyktingar, kan förlora sin status enbart om vissa förutsättningar är uppfyllda, och de kriterierna motsvarar de som följer av Genèvekonventionen. Personliga omständigheter kan tillmätas betydelse i bedömningen av upphörande, men måste vara en del av en noggrann sammantagen bedömning där situationen i hemlandet tas i beaktande. Status kan enligt UNHCR endast upphöra då situationen i hemlandet – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar. Omständigheten att en person fyller 18 år kan inte i sig anses innebära en sådan grundläggande förändring att upphörandeklausulerna i Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5 och 6 blir tillämpliga.

16 Wikrén & Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 12 upplagan, 2020, s. 255

17 RS/054/2021. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 14

18 https://www.refworld.org/docid/5fa50ed84.html

19 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02)

Frågan om upphörande av skyddsbehov med anledning av förändring av personliga förhållanden är alltså ännu inte avgjord inom den svenska rätten. Det kan dock i sammanhanget noteras att personer som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov som barn men vars skyddsbehov upphör i och med att personen fyller 18 år (s.k. ”ageing out”), nämns som ett specifikt exempel på en personkategori som kan komma att omfattas av den föreslagna nya humanitära uppehållstillståndsgrunden för vuxna.[20]

Det framgår av 13 kap. 9 a § utlänningslagen att den berörda ska underrättas när Migrationsverket inleder ett ärende om återkallelse av statusförklaring, och att en statusförklaring inte får återkallas utan att hen har fått tillfälle att yttra sig. Det finns inget uttryckligt krav på muntlig handläggning. Offentligt biträde ska enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om exempelvis utvisning (p. 2). Det följer av 18 kap. 1 a § utlänningslagen att offentligt biträde under vissa förutsättningar ska förordnas om Migrationsverkets beslut att återkalla statusförklaring överklagas till domstol, såvida det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Migrationsverket menar att offentligt biträde som utgångspunkt ska förordnas när fråga om utvisning uppkommer, men inte om det enbart är fråga om återkallelse av statusförklaring. Vidare ska utgångspunkten vara att muntlig handläggning bör ske i återkallelseärenden.[21]

Frågan om på vilka grunder ett återkallelseärende ska eller bör initieras (återkallelseindikator) är inte lagreglerad. Av UNHCR:s handbok framgår dock att en flyktings rättsliga ställning i princip inte bör göras till föremål för en ofta återkommande omprövning. Detta kan skapa en känsla av otrygghet, något som det internationella skyddet syftar till att motverka.[22] I propositionen inför genomförandet av skyddsgrundsdirektivet uttalar regeringen att direktivets bestämmelser om återkallelse och upphävande inte rimligen kan anses innebära att medlemsstaterna är skyldiga att fortlöpande följa upp och på eget initiativ pröva om förutsättningar för flyktingskap alltjämt föreligger.[23] Det finns dock ingen närmare ledning för när en sådan utredning ska initieras. I äldre förarbeten anges dock att frågan om eventuell återkallelse bör tas upp när särskild anledning föreligger till detta; exempelvis när fråga uppkommer om utvisning på grund av brott eller när det görs en ansökan om hemlandspass eller resedokument. Regeringen uttalade att det i allmänhet saknas anledning att ta upp frågan ”endast därför att utlänningen ansöker om förlängt UT eller om PUT”.[24]

Det kan erinras om att återkallelse av skyddsstatus inte i sig medför att den berördes uppehållstillstånd ska återkallas. Det kan också finnas hinder mot att besluta om utvisning då det i enlighet med Europadomstolens praxis finns ett absolut förbud mot *refoulement*.[25]

20 Prop. 2020/21:119. Ändrade regler i utlänningslagen, s. 116

21 RS/054/2021. Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 23

22 UNHCR:s handbok, p. 135

23 Prop. 2009/10:31, s. 113

24 Prop. 1979/80:96 med förslag till ny utlänningslag m.m., s. 93

25 Se exempelvis Europadomstolens avgörande Vilvarajah m.fl. mot Förenade Kungariket, nr 13163/87

Migrationsverkets rättsliga styrning

I den svenska migrationsprocessen är Migrationsverket första instans. Migrationsverket är den myndighet som initierar, utreder och beslutar om återkallelse på grund av upphörande. I syfte att ge rättsligt stöd till den operativa verksamheten publicerar myndigheten rättsliga ställningstaganden och kommentarer. Rättsliga ställningstaganden utgör Migrationsverkets uttalanden om hur en författning bör tolkas, är styrande för myndighetens medarbetare, och beslutas av chefen för rättsavdelningen (rättschefen).

Migrationsverket redogör i sitt rättsliga ställningstagande angående förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring (RS/054/2021) för sin tolkning av rättsläget och ger den operativa verksamheten underlag för bedömningen av när det kan vara aktuellt att återkalla en gällande statusförklaring.

Migrationsverkets rättsliga ställningstagande angående återlämnande av hemlandspass vid flyktingstatusförklaring och utfärdande av resedokument samt återkallelse av flyktingstatus (RS/021/2021) ger bland annat vägledning om vilka förutsättningar som gäller när myndigheten överväger att återkalla en statusförklaring när den aktuella personen innehar ett hemlandspass.

Migrationsverket behandlar frågan om när utredning om återkallelse av statusförklaring ska initieras i sitt rättsliga ställningstagande angående förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring.[26] Som rättslig utgångspunkt anser Migrationsverket att det får anses riktigt att frågan aktualiseras när en sökande som innehar statusförklaring inkommer med en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd. Om det då, exempelvis, uppkommer indikationer på att den sökande upphört att vara skyddsbehövande bör detta utredas vidare. Migrationsverket understryker att återkallelsebestämmelserna inte får användas för att göra generella omprövningar av tidigare fattade beslut om det inte finns något nytt underlag som tillförts, men nämner också explicit situationen att verket i samband med en förlängningsansökan kan upptäcka att beviljandebeslutet var alltför generöst eller felaktigt. Som exempel på situationer då frågan om återkallelse av statusförklaring ska utredas närmare anger Migrationsverket att nytt underlag har inkommit (passansökan eller tips) och väsentliga och bestående förändringar i hemlandet. I ett annat rättsligt ställningstagande anger Migrationsverket att frågan om återkallelse av flyktingstatus bör väckas om en sökande insisterar på att återfå sitt pass eller vägrar lämna in sitt pass när ett resedokument har utfärdats.[27]

26 RS/054/2021. Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 24 ff

27 RS/021/2021. Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Återlämnande av hemlandspass vid flyktingstatusförklaring och utfärdande av resedokument samt återkallelse av flyktingstatus, s. 4

Om granskningen

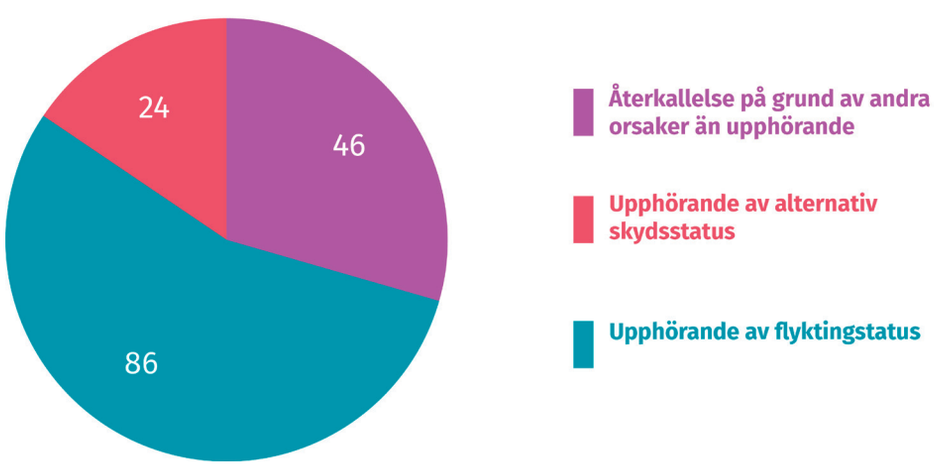
I syfte att granska hur, och under vilka omständigheter, Migrationsverket initierar utredning om återkallelse av statusförklaring med anledning av upphörande i samband med förlängningsansökan – samt hur vanligt förekommande beslut om återkallelse av status är och hur besluten motiveras – beslutade Asylrättscentrum den 16 mars 2021 att begära ut vissa allmänna handlingar från Migrationsverket. De handlingar som Asylrättscentrum begärde att ta del av var samtliga beslut om upphörande och återkallelse av flyktingstatus enligt 4 kap. 5 § p. 5 utlänningslagen (4 kap. 5 b §) och alternativ skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 5 a § utlänningslagen (4 kap. 5 c §), under den senaste sexmånadersperioden (11 september 2020 – 11 mars 2021). Asylrättscentrum ställde sin begäran på så sätt att beslut om återkallelse av skyddsstatus med anledning av oriktiga uppgifter och/eller brottslighet inte skulle omfattas.

Migrationsverket hade inte tekniska möjligheter att söka fram de specifika beslut som efterfrågades. De beslut som kunde sökas fram var samtliga beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring och alternativ skyddsstatusförklaring under den begärda tidsperioden. Migrationsverkets statistikfunktion fann 181 sådana beslut. Migrationsverket lämnade ut merparten av handlingarna med sekretessförbehåll. Ett mindre antal beslut kunde inte lämnas ut, av följande orsaker: fem beslut omfattar flera individer i samma familj, nio beslut rör s.k. sekretessärenden och två beslut finns inte i digital form hos Migrationsverket. Ett beslut var från början en felregistrering som återkallades av den anledningen, något motiverat beslut finns därför inte.

Asylrättscentrum fick den 19 april 2021 ta del av sammanlagt 156 återkallelsebeslut för granskning.

46 beslut rörde återkallelse av skyddsstatus av andra orsaker än upphörande. Den vanligaste grunden var felaktiga uppgifter om medborgarskap, identitet och hemvist (30 beslut), följt av felaktiga eller missledande uppgifter om skyddsbehov i grundprocessen (11 beslut) och allvarlig brottslighet (3 beslut). Två av besluten rörde inte status överhuvudtaget utan handlade om återkallande av permanent uppehållstillstånd med anledning av att personen i fråga var utvandrad. Dessa beslut sorterades bort och omfattas inte av den följande granskningen.

Granskade beslut om återkallelse av status



Bilden visar antal beslut om återkallelse av skyddsstatus som fattades av Migrationsverket under perioden 11 september 2020 till 11 mars 2021. Flyktingstatusförklaring återkallades med anledning av upphörande i sammanlagt 86 beslut. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallades med anledning av upphörande i sammanlagt 24 beslut.

Statistik gällande upphörande av flyktingstatus

Under den aktuella tidsperioden fattades 86 beslut om att återkalla flyktingstatusförklaring med anledning av att skyddsbehovet hade upphört. Den vanligaste orsaken därtill – såväl i beslut fattade inom ramen för förlängningsprocessen som i återkallelseärenden initierade av annan anledning – var att Migrationsverket gjorde bedömningen att den sökande frivilligt hade använt sig av hemlandets skydd genom att ha ansökt om och beviljats hemlandspass. I många fall hade passhandlingen också använts för att resa. Asylrättscentrum har inom ramen för sin granskning inte funnit något upphörandebeslut som motiveras av ändrade förhållanden i flyktingens hemland. Endast fem beslut om återkallelse av flyktingstatusförklarting med anledning av att den sökande hade upphört att vara flykting fattades i samband med förlängningsprocessen. Återkallelseärendet initierades i övriga fall med anledning av att flyktingen lämnade in en ansökan till Migrationsverket (familjeanknytning, svenskt medborgarskap, resedokument), lämnade in hemlandspass, på grund av information om in/utresa från gränspolisen och i samband med att den sökande var misstänkt alternativt blivit dömd för brott.

Statistik gällande upphörande av alternativ skyddsstatus

Under den aktuella tidsperioden fattades 24 beslut om att återkalla alternativ skyddsstatusförklaring med anledning av att skyddsbehovet hade upphört. I två av dessa beslut framstår det som oklart om grunden för återkallelse av status är att statusen har upphört eller om statusen återkallas av annan anledning.

I ett beslut (Belarus) initierades återkallelseärendet med anledning av att den sökande blivit dömd till utvisning på grund av brott som inte är grovt i utlänningslagens mening. Migrationsverket gör i detta fall en ny bedömning av skyddsbehovet och finner vid en sammantagen bedömning att det inte är sannolikt att den sökande skulle ha beviljats uppehållstillstånd om alla omständigheter som nu var kända – men som inte hade inträffat vid tiden för det första beslutet – hade varit kända vid beslutstillfället. Migrationsverket anser därför att det rör sig om ett sådant förvrängande av uppgifter som innebär att den alternativa skyddsstatusen ska återkallas.[28]

28 Vi menar att beslutsmotiveringen är svår att följa, men om statusförklaringen återkallades med anledning av att den sökande har förvrängt väsentliga uppgifter så rör det sig inte om upphörande i enlighet med Genèvekonventionen artikel 1 c.

I ett annat beslut (Afghanistan) återkallas statusförklaringen dels på grund av att den sökande har rest tillbaka till hemlandet flera gånger, dels på grund av att hen har lämnat oriktiga uppgifter om sitt skyddsbehov i grundprocessen.

I ett beslut (Syrien) initierades ett återkallelseärende med anledning av att Migrationsverket hade fått information från polisen om att den sökande hade rest till hemlandet och vistats där under en längre period. Migrationsverket konstaterar att återvändandet har varit självmant och att den sökande har varit bosatt i hemlandet under en period om nästan åtta månader, utan att ha problem med myndigheterna i Syrien eller med annan part eller person. Migrationsverket finner att omständigheterna som låg till grund för bedömningen av den sökandes alternativa skyddsbehov har upphört.

I ett beslut (Irak) initierades ett återkallelseärende med anledning av att Migrationsverket kontaktades av den danska gränspolisen som meddelade att den sökande med familj innehade giltiga irakiska hemlandspass och hade varit utresta ur Sverige i mer än 370 dagar. Migrationsverket fann vid en samlad bedömning att agerandet att vid flera tillfällen återvända till hemlandet visar att det inte förelåg någon risk för skyddsgrundande behandling vid beslutstillfället.

Resterande tjugo beslut om återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring med anledning av upphörande gäller afghanska medborgare. Fem av dessa återkallelseärenden initierades antingen med anledning av information från polis (1 beslut), med anledning av att allmän domstol dömt den sökande till utvisning på grund av brott (2 beslut), med anledning av anknytningsärende (1 beslut) eller med anledning av den sökande själv uppgett att skyddsbehovet hade upphört (1 beslut). I tre av dessa beslut bedömdes skyddsbehovet ha upphört med anledning av att den sökande blivit vuxen, s.k. ageing out.

15 av de 24 återkallelseärendena initierades i samband med förlängningsprocessen. Ett beslut rörde ett ensamkommande barn som fortfarande var minderårig då beslut fattades om återkallande av status. I detta ärende ansågs det alternativa skyddsbehovet ha upphört eftersom den sökandes föräldrar och syskon beviljats uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. I resterande 14 beslut om återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring i samband med förlängningsprocessen bedömdes skyddsbehovet ha upphört med anledning av att den sökande blivit vuxen. Att ett afghanskt barn som beviljats status som alternativt skyddsbehövande i enlighet med principerna i MIG 2017:6 blivit vuxen var därmed den klart vanligaste orsaken till upphörande av alternativ skyddsstatus under den aktuella tidsperioden.

Beslut som granskats mer ingående

I syfte att skapa oss en bild av när och hur Migrationsverket tillämpar upphörandebestämmelserna i samband med förlängningsprocessen har vi valt att kartlägga samtliga beslut om återkallelse av flyktingstatus och alternativ skyddsstatus på grund av upphörande som fattats inom ramen för denna process. Samtliga beslut gällande upphörande av flyktingstatus (beslut 1.1–1.5) och sju beslut gällande upphörande av alternativ skyddsstatusförklaring (beslut 2.1–2.7) har valts ut för närmare granskning.

De granskningskriterier som vi har utgått från är:

1. vilken indikator som föranledde att Migrationsverket initierade ett återkallelseärende,
2. huruvida kriterierna för upphörande är uppfyllda,
3. hur eventuell rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats?

Flyktingstatusförklaring återkallas med anledning av upphörande

Inom förlängningsprocessen återkallades flyktingstatusförklaring med anledning av upphörande i totalt fem ärenden.

Generellt

Samtliga personer bedömdes ha upphört att vara flyktingar eftersom de av fri vilja på nytt använt sig av det skydd där vederbörande var medborgare (Genèvekonventionen artikel 1 c p. 1 och 4 kap. 5 § första stycket 1 utlänningslagen). Samtliga hade besökt hemlandet.

En person hade återvänt för att bosätta sig i hemlandet, och i detta fall har Migrationsverket i sin bedömning resonerat även kring upphörandegrunden väsentliga och bestående förändringar (Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5).

De sökande var medborgare i Irak (2 personer), Iran, Sudan och Uzbekistan.

Ett av besluten fattades av Migrationsverkets asylprövningsenhet i Göteborg och övriga fyra av asylprövningsenheten i Malmö.

Två av besluten förenades med utvisning. I båda fallen förordnades offentligt biträde. I ett ärende genomfördes muntlig handläggning, i det andra framgår inte av beslutet huruvida muntlig handläggning har genomförts.

I ett beslut beviljades den sökande tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande. Offentligt biträde förordnades och det genomfördes muntlighet. I ett beslut beviljades den sökande permanent uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Offentligt biträde förordnades inte, och det framgår inte av beslutet om det genomfördes muntlighet. I ett beslut avskrevs ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd med anledning då den sökande hade återkallat sin ansökan. Med anledning av att den sökande redan var utrest

vid beslutstillfället avskrevs utvisningsärendet. Offentligt biträde förordnades och muntlighet planerades men genomfördes inte eftersom den sökande hade lämnat landet.

Beslutsmotiveringar

Asylrättscentrum har valt att granska samtliga beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring på grund av upphörande inom förlängningsprocessen avseende hur besluten motiveras. Vi har använt oss av granskningskriterierna: vilken indikator som föranledde att Migrationsverket initierade ett återkallelseärende, bedömningen att flyktingen på nytt har begagnat sig av hemlandets skydd och hur eventuell rätt till flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus på annan grund har beaktats.

Beslut nummer 1.1. Flyktingstatus återkallas, utvisningsärendet avskrivs

Omständigheter: Kort efter att ansökan om förlängt uppehållstillstånd inlämnades valde den sökande att återkalla sin ansökan (återkallelseindikator). Migrationsverket beslutade då att förordna offentligt biträde och bokade tid för muntlig utredning. Innan muntlig utredning hann genomföras fick Migrationsverket information om att den sökande var utrest. Migrationsverket valde då att gå till beslut.

Motivering: Migrationsverkets motivering var kortfattad. ”Du har därmed av fri vilja på nytt använt dig av ditt hemlands skydd genom att återvända med eget hemlandspass. Du har dessutom själv uppgett att X inte kommer att göra någonting mot dig mot din vilja. Förändringen får anses vara väsentlig och bestående. Mot bakgrund av att du själv har valt att återvända till ditt hemland och uppgett att du inte riskerar något vid ett återvändande återkallar Migrationsverket din flyktingstatusförklaring samt avskriver din ansökan om förlängt uppehållstillstånd och resedokument.”

Asylrättscentrums kommentar: Det framgår inte uttryckligen av motiveringen att flyktingstatusen återkallas med anledning av upphörande. Av motiveringen är svårt att utläsa om status har upphört på grund av den sökande av fri vilja använder sig av det lands skydd där hen är medborgare (p. 1) eller på grund av att hen av fri vilja återvänder för att bosätta sig där (p. 4). Upphörandegrunderna förefaller ha förväxlats eller tillämpats felaktigt. Det framstår vidare som oklart vilken förändring som anses vara väsentlig och bestående, och vad det har för betydelse mot bakgrund av att skyddsbehovet får antas ha upphört med anledning av flyktingens eget handlande. Beslutet verkar dock vara i överrensstämmelse med bedömningskriterierna i MIG 2011:13 och frivillighetsrekvisitet är uppfyllt, men det förefaller mindre utrett huruvida personen i fråga kan påräkna ett effektivt skydd i hemlandet. Det framgår inte av beslutet huruvida eventuell rätt till flyktingstatus eller alternativ skyddsstatus på annan grund har beaktats.

Beslut nummer 1.2: Flyktingstatus återkallas, permanent uppehållstillstånd beviljas

Omständigheter: I samband med förlängningsprocessen anförde den sökande att hen ville ansöka om förlängt uppehållstillstånd på grund av anknytning till make och barn som var svenska medborgare, men inte på grund av skyddsbehov (återkallelseindikator). Den sökande hade införskaffat hemlandspass och vid två tillfällen rest tillbaka till hemlandet för att hälsa på sin familj. Offentligt biträde förordnades inte, och det framgår inte av beslutet huruvida muntlig handläggning har genomförts.

Motivering: Migrationsverket för ett resonemang kring den motbevisbara presumtionen för upphörande som inträtt då den sökande skaffat ett hemlandspass och återvänt till sitt hemland. Migrationsverket väger in den sökandes egna uppgifter om att det inte längre finns någon hotbild i hemlandet i sin bedömning att hen upphört vara flykting. Migrationsverket skriver i sin motivering: ”Det finns inte tungt vägande skäl mot att upphäva din flyktingstatusförklaring. Det har inte heller framkommit att det finns någon annan grund som du kan beviljas flyktingstatus på.” Den sökande beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutet verkar vara i överrensstämmelse med bedömningskriterierna i MIG 2011:13 och frivillighetsrekvisitet är uppfyllt, men det förefaller mindre utrett huruvida personen i fråga kan påräkna ett effektivt skydd i hemlandet. Det framgår inte av beslutet huruvida eventuell rätt till alternativ skyddsstatus har beaktats. Det framstår som oklart varför Migrationsverket gör en bedömning av huruvida det finns ”tungt vägande skäl” mot återkallelse då anledningen till upphörande är den enskildes egna agerande, och alltså inte är kopplat till Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5 och tidigare förföljelse. Det kan också noteras att begreppet ”upphäva” används i beslutsmotiveringen.

Beslut nummer 1.3: Flyktingstatus återkallas, tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas

Omständigheter: Migrationsverket fick underrättelse från gränspolisen om att den sökande rest tillbaka till hemlandet (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades och muntlig utredning genomfördes. Sökanden uppgav för Migrationsverket att hen hade återvänt till hemlandet för att leta efter en anhörig och att hen kanske skulle resa tillbaka igen i samma syfte. Sökanden uppgav att hen hade använt sig av sitt resedokument, en uppgift som inte godtogs av Migrationsverket. Sökanden hade vid ett tidigare tillfälle begärt att få tillbaka sitt pass men Migrationsverket hade avslagit begäran. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov.

Motivering: Migrationsverket menar att den sökande genom sitt agerande (att frivilligt återvända samt uttrycka avsikt att företa ytterligare en resa) ”…demonstrerat att du inte hyser en sådan fruktan att utsättas för förföljelse som avses i 4 kap. 1 §. Genom att göra legala in- och utresor till hemlandet har du återigen använt dig av ditt hemlands beskydd. Du har också i direkt anslutning till att du återvänt till Sverige deklarerat att du haft för avsikt att återvända fler gånger och därmed ställa dig under hemlandets beskydd vid ytterligare tillfällen. Du har därigenom upphört att vara flykting.” Det framgår inte av beslutet huruvida eventuell rätt till flyktingstatus på annan grund har beaktats. Den sökande beviljas alternativ skyddsstatusförklaring efter en sammantagen bedömning av säkerhetsläget (inre väpnad konflikt) och individuella omständigheter.

Asylrättscentrums kommentar: Det är inte utrett huruvida den sökande hade sökt och beviljats ett nytt hemlandspass, men Migrationsverket tycks utgå från att så är fallet eftersom den sökande trots anmodan inte kunde inkomma med intyg om detta från hemlandets

ambassad i Sverige. Migrationsverkets förfarande i denna del kan i vår mening i sig anses kontroversiellt då försiktighet måste iakttas när det gäller att hänvisa en flykting till hemlandets myndigheter. Frågan om bevisbördan kan också vara av intresse i sammanhanget. Bedömningskriterierna i MIG 2011:13 är i vart fall inte direkt tillämpliga i brist på bevisning kring passfrågan. Det är enligt Asylrättscentrums mening tveksamt om frivilligkriteriet kan anses vara uppfyllt eftersom det från den sökandes sida inte verkar finnas en avsikt att med sitt handlande på nytt begagna sig av hemlandets skydd, utan att det snarare handlar om en tillfällig kontakt av familjeskäl.

Beslut nummer 1.4: Flyktingstatus återkallas, den sökande utvisas

Omständigheter: Migrationsverket mottog en kopia av ett hemlandspass fotograferat tillsammans med den sökandes uppehållstillståndskort och en flygbiljett från en svensk beskickning i den sökandes hemland (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades och muntlig utredning genomfördes. Den sökande uppgav att hen inte hade något hemlandspass, aldrig hade rest tillbaka till hemlandet och att det inte kunde uteslutas att passet var falskt eller oriktigt utfärdat. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov.

Motivering: Migrationsverket bedömer att den sökande har ett giltigt hemlandspass och att hen har använt sig av det för att resa till hemlandet, varför det finns en motbevisbar presumtion för att hen upphört att vara flykting. Den sökande har inte motbevisat presumtionen och har därmed upphört att vara flykting. Migrationsverket finner att det inte har framkommit att det finns ”tungt vägande skäl mot att upphäva” flyktingstatusförklaringen. Mot bakgrund av uppgifterna i passkopian gjorde Migrationsverket en ny bedömning av den sökandes hemvist och klantillhörighet, och fann att skyddsskälen – till skillnad från vad som var fallet vid beviljandetillfället – skulle prövas mot hela hemlandet. Migrationsverket ansåg att det inte hade framkommit någon annan grund för flyktingstatus. Det fanns inte förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd på grund av alternativt skyddsstatus, eller på annan grund. Migrationsverket beslutade om utvisning och återreseförbud.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutet verkar vara i överrensstämmelse med bedömningskriterierna i MIG 2011:13. Det kan ifrågasättas om frivillighetsrekvisitet är uppfyllt då den sökande förnekar att hen har, eller har haft för avsikt att, begagna sig av hemlandets skydd. Det kan noteras att Migrationsverket skriver ”upphäva” status. Asylrättscentrum noterar också att Migrationsverket gör en omprövning av skyddsbehovet med anledning av uppgifter som framgår av passet, men det är svårt att kommentera bedömningen ytterligare då det inte framgår av beslutet vilka omständigheter som låg till grund för att flyktingstatus beviljades i grundärendet. Det kan noteras att begreppet ”upphäva” används i beslutsmotiveringen.

Beslut nummer 1.5: Flyktingstatus återkallas, den sökande utvisas

Omständigheter: Migrationsverket mottog information från en annan stat om att den sökande hade rest till hemlandet och att hen var innehavare av både svenska resehandlingar och hemlandspass (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades och muntlig utredning genomfördes. Den sökande uppgav att hen hade skaffat hemlandspass på grund av att hen trodde att det var ett krav för att kunna beviljas förlängt uppehållstillstånd i Sverige. Den sökande hade bett en anhörig att skaffa pass åt sig i hemlandet, och därefter rest till ett av hemlandets grannländer för att hämta upp passet. Vid vistelsen i grannlandet hade den sökande enligt egen utsaga blivit kidnappad till hemlandet under ett par dagar innan hen kunde återvända till Sverige via grannlandet. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov.

Motivering: Migrationsverket gör bedömningen att den sökande – genom att skaffa hemlandspass och använt det för en resa – av fri vilja på nytt har använt sig av hemlandets skydd. Migrationsverket bedömer att den sökandes uppgifter och förklaringar inte är tillförlitliga eller trovärdiga. Den sökande hade därmed upphört att vara flykting. Det framgår inte av beslutet huruvida eventuell rätt till flyktingstatus på annan grund har beaktats. Det fanns inte förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd på grund av alternativt skyddsstatus, eller på annan grund. Migrationsverket beslutade om utvisning.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutet verkar vara i överrensstämmelse med bedömningskriterierna i MIG 2011:13. Det kan dock ifrågasättas om frivillighetsrekvisitet är uppfyllt då den sökande förnekar att hen har, eller har haft för avsikt att, återuppta nyttjande av hemlandets skydd.

Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas med anledning av upphörande

Inom förlängningsprocessen återkallades alternativ skyddsstatusförklaring med anledning av upphörande i totalt femton ärenden.

Generellt

Alternativ skyddsbehov bedömdes huvudsakligen ha upphört på grund av ändrade förhållanden av personlig karaktär, nämligen att den sökande som tidigare beviljats tillfälligt uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6 vid förlängningsprocessen blivit vuxen. Detta var den absolut vanligaste anledningen till återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring under den aktuella tidsperioden, och det fattades 14 sådana beslut inom förlängningsprocessen.

Fyra av dessa beslut förenades med utvisning. I samtliga dessa fall förordnades offentligt biträde och muntlig handläggning genomfördes som en del av förlängningsprocessen.

I tio av besluten beviljades den sökande tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier. I tre av dessa ärenden förordnades offentligt biträde. I åtta fall genomfördes muntlig utredning med den sökande. I de resterande två besluten framgår inte av motiveringen huruvida muntlighet har genomförts.

Beslutsmotiveringar

Det är endast tre asylprövningsenheter som har fattat den här typen av beslut under den aktuella tidsperioden: Göteborg, Malmö och Uppsala. Asylrättscentrum har slumpvis valt ut ett beslut från varje enhet som förenades med utvisning, och ett beslut per enhet där tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljades på annan grund, och lagt dem till grund för en mer detaljerad granskning. Vi har använt oss av granskningskriterierna: vilken indikator som föranledde att Migrationsverket initierade ett återkallelseärende, huruvida kriterierna för upphörande är uppfyllda och hur eventuell rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats.

Beslut nummer 2.1. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas

Omständigheter: Det framgår inte uttryckligen av beslutet, men det förefaller som att det är en förändring av den sökandes personliga förhållanden (ålder) som utgör återkallelseindikator.[29] Offentligt biträde förordnades inte. Muntlig handläggning genomfördes. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov.

Motivering: Migrationsverket konstaterar att den sökande inte har uppgett att hen har en konkret och personlig hotbild mot sig i hemlandet. Migrationsverket hänvisar till praxis från Migrationsöverdomstolen (MIG 2018:6) varav framgår att omständigheter som innebär behov av internationellt skydd för ett barn inte kan tillämpas analogt för en person som har fyllt 18 år. Migrationsverket bedömer att det faktum att den sökande blivit vuxen har inneburit ”sådana väsentliga och bestående förändringar att du upphört att vara alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 5 a § utlänningslagen.” Migrationsverket anför vidare att det inte har framkommit några tungt vägande skäl mot att återkalla den alternativa skyddsstatusförklaringen. Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte heller kan få statusförklaring på någon annan grund. Sökandens alternativa statusförklaring återkallas med stöd av 4 kap. 5 c § utlänningslagen. Den sökande beviljas förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier.

Asylrättscentrums kommentar: Omständigheterna i ärendet överensstämmer med en av de exempelsituationer på upphörande på grund av ändrade förhållanden som Migrationsverket behandlar i sitt rättsliga ställningstagande.[30] Beslutsmotiveringen förefaller vara i linje med verkets rättsliga styrning. Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats, men det förefaller mindre utrett huruvida

29 Det kan nämnas att UNHCR i sina rekommendationer till Sverige har uttalat, bland annat, följande: “Refugee children, just as adult refugees, are entitled to a stable and secure legal status. Article 20 of the CRC specifically provides that “when considering solutions, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child´s upbringing”. In UNHCR’s view, the fact that a child turns 18 years of age should not routinely prompt the initiation of cessation procedures or discontinuation of residence permit. The protection risks which gave rise to the granting of protection status do not necessarily end because childhood ends.”, https://www.unhcr.org/neu/se/38669-unhcr-recommendations-to-sweden-on-strengthening-refugee-protection-in-sweden-europe-and-globally.html, 2.3.

30 RS/054/2021. Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 14 ff. ”Den omständigheten att den sökande numera är vuxen kan utgöra en sådan väsentlig och bestående förändring som kan innebära att de omständigheter som förelåg när den sökande bedömdes som skyddsbehövande inte längre föreligger eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs, se 4 kap. 5 a § första stycket utlänningslagen. Här får det dock avgöras från fall till fall huruvida det finns anledning att initiera en utredning om återkallelse. Det är viktigt att se exakt vilka omständigheter det är som har legat till grund för att den sökande har konstaterats vara alternativt skyddsbehövande.”

situationen i hemlandet Afghanistan – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar i enlighet med de kriterier som följer av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5, vilket är det krav som enligt UNHCR följer av internationell rätt. Det kan noteras att Migrationsverket gör en bedömning av huruvida det finns tungt vägande skäl mot återkallelse, men inte uttryckligen i förhållande till den enskildes vägran att använda sig av hemlandets skydd. Det kan därtill i sammanhanget påminnas om att det är myndigheten/staten som har bevisbördan att visa att förändringarna är av sådan beskaffenhet att skyddet kan upphöra.

Beslut nummer 2.2. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas

Omständigheter: Migrationsverket har funnit anledning att ”ompröva din statusförklaring eftersom du har blivit myndig” (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades inte. Det framgår inte av beslutet huruvida muntlighet har genomförts. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov, med tillägget att hen skulle vara utsatt vid ett återvändande till hemlandet på grund av lång vistelse i Sverige.

Motivering: Migrationsverket konstaterar att den sökande i grundärendet inte hade gjort sannolikt att hen var skyddsbehövande med anledning av en individuell hotbild, men hade beviljats alternativ skyddsstatusförklaring i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6. Migrationsverket hänvisar till MIG 2018:6, för ett resonemang kring omständigheterna i den sökandes ärende, och finner att det inte finns anledning att jämställa sökanden med ett barn vid skyddsprövningen. Migrationsverket gör bedömningen att omständigheten att den sökande kan vara utsatt i hemlandet med anledning av lång vistelse i Sverige inte är tillräcklig för att nå upp till skyddsgrundande behandling. Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte heller kan få statusförklaring på någon annan grund. ”Mot bakgrund av ovan uppgifter bedömer Migrationsverket att du inte längre är alternativt skyddsbehövande och Migrationsverket återkallar således din alternativa skyddsstatusförklaring.” Den sökande beviljas förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier.

Asylrättscentrums kommentar: Det kan noteras att Migrationsverket använder sig av begreppet ”ompröva” statusförklaringen. Beslutsmotiveringen förefaller vara i linje med verkets rättsliga styrning. Det anges dock inte uttryckligen att skyddsbehovet har upphört med anledning av väsentliga och bestående förändringar. Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats, men det förefaller mindre utrett huruvida situationen i hemlandet Afghanistan – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar i enlighet med de kriterier som följer av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5.

Beslut nummer 2.3. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas

Omständigheter: Det framgår inte uttryckligen av beslutet, men det förefaller som att det är en förändring av den sökandes personliga förhållanden (ålder) som utgör återkallelseindikator. Offentligt biträde förordnades inte. Muntlig handläggning genomfördes. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov och anförde inga nya omständigheter.

Motivering. Migrationsverket konstaterar att den sökande i grundärendet inte hade gjort sannolikt att hen var skyddsbehövande med anledning av en individuell hotbild, men hade beviljats alternativ skyddsstatusförklaring i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6. Migrationsverket hänvisar till MIG 2018:6 och för ett resonemang kring omständigheterna i den sökandes ärende. Mot bakgrund av att den sökande inte har bedömts vara skyddsbehövande på någon annan grund än att hen vid beslutstillfället var barn finner Migrationsverket att grunden för alternativt skyddsbehov har upphört. Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte heller kan få statusförklaring på någon annan grund. ”Migrationsverket beslutar därför att återkalla din alternativa skyddsstatusförklaring med stöd av 4 kap. 5 c § utlänningslagen (2005:716).” Den sökande beviljas förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av gymnasiestudier.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutsmotiveringen förefaller vara i linje med verkets rättsliga styrning, även om ingen hänvisning görs i beslutet. Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats, men det förefaller mindre utrett huruvida situationen i hemlandet Afghanistan – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar i enlighet med de kriterier som följer av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5.

Beslut nummer 2.4. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, den sökande utvisas

Omständigheter: Det framgår inte uttryckligen av beslutet, men det förefaller som att det är en förändring av den sökandes personliga förhållanden (ålder) som utgör återkallelseindikator. Offentligt biträde förordnades. Muntlig handläggning genomfördes. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov och yrkade att beviljas flyktingstatusförklaring.

Motivering: Migrationsverket bedömer att den sökande inte har gjort sannolikt att hen har en individuell, aktuell och konkret hotbild mot sig i hemlandet och därför inte är flykting. Migrationsverket konstaterar att den sökande har beviljats alternativ skyddsstatusförklaring i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6. Migrationsverket hänvisar till MIG 2018:6 och för ett resonemang kring omständigheterna i den sökandes ärende. Mot bakgrund av att den sökande inte har bedömts vara skyddsbehövande på någon annan grund än att hen vid beslutstillfället var barn finner Migrationsverket att grunden för alternativt skyddsbehov har upphört. Den sökande saknar tungt vägande skäl för att inte vilja använda sig av hemlandets skydd. ”Det finns därför anledning att återkalla din tidigare beviljade alternativa skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 5 c § utlänningslagen”. Migrationsverket gör bedömningen att den sökande med anledning av säkerhetsläget i hemprovinsen är alternativt skyddsbehövande gentemot sin hemort, men att det finns ett relevant och rimligt internflyktsalternativ. Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte heller kan få statusförklaring på någon annan grund. Det finns inte någon annan grund för uppehållstillstånd, varför Migrationsverket beslutar att utvisa den sökande.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutsmotiveringen förefaller vara i linje med verkets rättsliga styrning, även om ingen hänvisning görs i beslutet. Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats, men det förefaller mindre utrett huruvida situationen i hemlandet Afghanistan – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar i enlighet med de kriterier som följer av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5. Det kan vidare noteras att upphörande av flyktingskap inte kan vara aktuellt om ett säkert återvändande förutsätter att

personen etablerar sig på viss ort i hemlandet (internflykt)[31], men ett resonemang gällande denna princips eventuella tillämplighet gällande upphörande av alternativ skyddsstatus förs inte i beslutsmotiveringen. Av Migrationsverkets rättsliga ställningstagande framgår att verket delar UNHCR:s bedömning gällande internflykt och återkallelse av flyktingstatus, men inte anser att principen kan tillämpas fullt ut gällande återkallelse av alternativ skyddsstatusförklaring.[32]

Beslut nummer 2.5. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, den sökande utvisas

Omständigheter: ”Då du inte längre är minderårig har Migrationsverket att pröva om du fortfarande är alternativt skyddsbehövande och om din skyddsstatusförklaring ska återkallas” (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades. Det framgår inte av beslutet huruvida muntlighet har genomförts. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov och yrkade att beviljas flyktingstatusförklaring.

Motivering: Migrationsverket bedömer att den sökande inte har gjort sannolikt att hen har en personlig och konkret hotbild mot sig i hemlandet och därför inte är flykting. Migrationsverket konstaterar att den sökande har beviljats alternativ skyddsstatusförklaring i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6. Migrationsverket hänvisar till MIG 2018:6. Migrationsverket menar att det faktum att den sökande inte längre är ett barn är en väsentlig och bestående förändring av den sökandes personliga omständigheter, och att det inte är sannolikt att det sökande inte har ett nätverk i Afghanistan. ”De omständigheter som grundade din rätt till alternativ skyddsstatusförklaring föreligger därför inte.” Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte kan få statusförklaring på någon annan grund. Det finns inte någon annan grund för uppehållstillstånd, varför Migrationsverket beslutar att utvisa den sökande.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutsmotiveringen förefaller vara i linje med verkets rättsliga styrning, även om ingen hänvisning görs i beslutet. Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats, men det förefaller mindre utrett huruvida situationen i hemlandet Afghanistan – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar i enlighet med de kriterier som följer av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5.

31 UNHCR Guidelines, para 17. ... “Changes in the refugee’s country of origin affecting only part of the territory should not, in principle, lead to cessation of refugee status. Refugee status can only come to an end if the basis for persecution is removed without the precondition that the refugee has to return to specific safe parts of the country in order to be free from persecution. Also, not being able to move or to establish oneself freely in the country of origin would indicate that the changes have not been fundamental.”
Se också UNHCR:s position gällande internflyktsbedömning och upphörande uttryckt i UNHCR, *Amicus curiae of the United Nations High Commissioner for Refugees in case number 20-121835SIV-HRET regarding F.K. and others against the State/the Norwegian Appeals Board before the Supreme Court of Norway (Norges Høyesterett)* , 16 December 2020, https://www.refworld.org/docid/602b9c934.html.

32 RS/054/2021. Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 11 och 16 f

Beslut nummer 2.6. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, den sökande utvisas

Omständigheter: ”Mot bakgrund av att du nu är över 18 år ska verket ta ställning till återkallelse av din status som alternativt skyddsbehövande” (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades. Muntlig handläggning genomfördes. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov.

Motivering: Eftersom det inte har framkommit någonting nytt gällande skyddsbehovet finner Migrationsverket inte anledning att ändra sin bedömning att den sökande inte är flykting. Migrationsverket konstaterar att den sökande har beviljats alternativ skyddsstatusförklaring i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6. Migrationsverket hänvisar till MIG 2018:6. Mot bakgrund av att den sökande har uppgett att skyddsbehovet är oförändrat och att hen i det tidigare beslutet inte bedömdes vara skyddsbehövande på någon annan grund än att hen vid beslutstillfället var barn finner verket att ”den grund som du har beviljats uppehållstillstånd på har upphört.” Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte kan få statusförklaring på någon annan grund. ”Migrationsverket beslutar därför att återkalla din alternativa skyddsstatusförklaring.” Det finns inte någon annan grund för uppehållstillstånd, varför Migrationsverket beslutar att utvisa den sökande.

Asylrättscentrums kommentar: Beslutsmotiveringen förefaller vara i linje med verkets rättsliga styrning, även om ingen hänvisning görs i beslutet. Det anges dock inte uttryckligen att skyddsbehovet har upphört med anledning av väsentliga och bestående förändringar. Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats, men det förefaller mindre utrett huruvida situationen i hemlandet Afghanistan – sammantaget med personliga omständigheter – har lett till varaktiga och bestående förändringar i enlighet med de kriterier som följer av Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5.

Förutom de fall där alternativ skyddsstatusförklaring bedömdes ha upphört på grund av s.k. ”ageing-out” fattades endast ett annat beslut om återkallelse med anledning av att alternativt skyddsbehov hade upphört inom förlängningsprocessen. Detta beslut kommenteras i det följande.

Beslut nummer 2.7. Alternativ skyddsstatusförklaring återkallas, tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas

Omständigheter: ”Vid tidpunkten för ditt beslut befann sig din familj i Iran, de har därefter kommit till Sverige på anknytning till dig. Dina föräldrar och syskon har i samband med sin ansökan om förlängt uppehållstillstånd även åberopat skyddsbehov. Vi har bedömt att de inte är skyddsbehövande. Vi bedömer därför att det finns skäl att pröva om din alternativa skyddsstatusförklaring ska återkallas” (återkallelseindikator). Offentligt biträde förordnades inte. Muntlig handläggning genomfördes med god man närvarande eftersom den sökande fortfarande var minderårig. Den sökande vidhöll sitt skyddsbehov.

Motivering: Eftersom det inte har framkommit någonting nytt gällande skyddsbehovet finner Migrationsverket inte anledning att ändra sin bedömning att den sökande inte är flykting. Migrationsverket gör en sammanvägd bedömning av samtliga omständigheter som legat till grund för att den sökande bedömts som alternativt skyddsbehövande – såväl de som rör

personliga förhållanden som de som rör ändrade förhållanden i hemlandet – och finner att sökanden förvisso fortfarande är ett barn med begränsad lokalkännedom om Afghanistan (MIG 2017:6) men att familjen inte längre är i Iran utan befinner sig i Sverige och inte har ansetts vara skyddsbehövande mot Afghanistan. ”Vi bedömer att omständigheten att din familj inte längre är bosatt i Iran är en sådan väsentlig och bestående förändring som medfört att du har upphört att vara alternativt skyddsbehövande.” Migrationsverket gör bedömningen att den sökande inte kan få statusförklaring på någon annan grund. ”Du är därför inte alternativt skyddsbehövande och vi återkallar din skyddsstatusförklaring.” Det finns inte någon annan grund för uppehållstillstånd, varför Migrationsverket beslutar att utvisa den sökande.

Asylrättscentrums kommentar: Det framgår av beslutsmotiveringen att den sökandes eventuella rätt till skyddsstatus på annan grund har beaktats. Beslutsmotiveringen gör inga hänvisningar till internationell praxis eller till verkets rättsliga styrning, men för ändå ett relativt utförligt resonemang gällande de omständigheter som medförde att den sökande bedömdes som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs (jmf Genèvekonventionen artikel 1 c p. 5 och 4 kap. 5 a § utlänningslagen).



Tendenser och reflektioner

Vi kan konstatera att det totalt sett har fattats betydligt fler beslut om återkallelse på grund av upphörande av flyktingstatus än alternativ skyddsstatus under den aktuella tidsperioden. Relativt få av de återkallelsebeslut som vi begärde ut från Migrationsverket initierades och beslutades inom förlängningsprocessen.

När vi endast ser till återkallelsebeslut med anledning av upphörande inom förlängningsprocessen ser vi att upphörande av alternativ skyddsstatus är betydligt mer vanligt förekommande.

Flyktingstatus bedömdes i samtliga beslut ha upphört med anledning av att den sökande av fri vilja hade begagnat sig av hemlandets skydd. Vi är av uppfattningen att bedömningen huruvida frivillighetsrekvisitet är uppfyllt inte i alla fall är tillfredsställande motiverad, samt noterar att de överväganden som gjorts gällande frågan om den sökande kan påräkna ett *effektivt* skydd i hemlandet sällan kan följas i beslutsmotiveringen.

Alternativ skyddsstatus bedömdes ha upphört med anledning av att de omständigheter som medförde att den sökande bedömts som skyddsbehövande inte längre finns eller har ändrats i sådan omfattning att skydd inte längre behövs, och i samtliga fall utom ett med anledning av att den person som tidigare beviljats status i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6 nu blivit myndig.

Det kan noteras att det inte fattades något återkallelsebeslut som motiverades med att grunderna för skyddsbehovet har upphört på grund av grundläggande förändringar i hemlandet, varken för flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Det kan dock vara på plats att erinra om att situationen i hemlandet alltid måste vara en del av upphörandebedömningen, även om det har skett förändringar i de personliga förhållandena.

Gällande frågan om förordnande av offentligt biträde och muntlig handläggning när ett återkallelseärende initierats i förlängningsprocessen kan vi konstatera att handläggningen i de flesta fall är förenlig med verkets rättsliga styrning. Offentligt biträde förordnades i alla ärenden där fråga om utvisning uppkom, men också i ett antal ärenden där det enbart var fråga om återkallelse av statusförklaring. Muntlig handläggning genomfördes i de allra flesta fall, men det var i vissa ärenden svårt att utläsa av beslutet huruvida muntlighet hade förekommit och/eller vilka yrkanden den sökande hade anfört i samband med förlängningsprocessen.

Gemensamt för de återkallelsebeslut som vi har granskat är att väldigt få innehåller hänvisningar till annan praxis än avgöranden från Migrationsöverdomstolen, och ett bristande angivande av lagrum. Detta är enligt vår mening oroväckande eftersom upphörandegrunderna är uttömmande och ska tolkas restriktivt. Det leder också till något spretiga beslut och ibland är det oklart vilken upphörandegrund som har tillämpats. I några fall tycks statusförklaringen ha återkallats på kumulativa upphörandegrunder.

Återkallelsebeslutens struktur och kronologi skiljer sig mycket åt mellan besluten, vilket skulle kunna tala för att det finns ett behov av metodstöd och tydligare rättslig vägledning för Migrationsverkets operativa verksamhet.

Av UNHCR:s handbok framgår att en flyktings rättsliga ställning i princip inte bör göras till föremål för en ofta återkommande omprövning.[33] Handboken är i enlighet med Migrationsöverdomstolens praxis en viktig rättskälla. I äldre svenska förarbetsuttalanden anförs att det i allmänhet saknas anledning att ta upp frågan om återkallelse endast därför att utlänningen ansöker om förlängt uppehållstillstånd. Migrationsverket har dock som rättslig utgångspunkt att det får anses riktigt att frågan aktualiseras när en sökande som innehar statusförklaring inkommer med en ansökan om förlängning av uppehållstillstånd. Om det uppkommer indikationer på att den sökande upphört att vara flykting eller annan skyddsbehövande eller att den sökande aldrig borde ha fått skyddsstatusförklaring bör detta utredas vidare. Det är dock inte fråga om att verket generellt ska ompröva tidigare fattade beslut om det inte finns något nytt underlag som tillförts.[34] Vi är av uppfattningen att Migrationsverkets rättsliga ställningstagande kan upplevas som otydligt och närmast motsägelsefullt i denna del, och befarar att det kan leda till tillämpningsproblem för verkets operativa verksamhet. Förlängningsprocessen får naturligtvis inte leda till en automatisk omprövning av skyddsstatus då detta uppenbart skulle strida mot upphörandeklausulernas ändamål. Genom vår granskning får vi intrycket att så inte heller var fallet under den aktuella tidsperioden, men kan inte dra några slutsatser om detta eftersom vi inte har tagit del av statistik gällande initierade återkallelseärenden som *inte* resulterat i återkallelse på grund av upphörande.

Vi kan konstatera att det inte alltid står klart vilken anledning som har väckt frågan om återkallelse, men att det finns en dominerande återkallelseindikator, nämligen att ett afghanskt barn som bedömts vara alternativt skyddsbehövande i enlighet med kriterierna i MIG 2017:6 har blivit vuxen. Vi kan också konstatera att upphörande av alternativ skyddsstatus oftast motiveras i enlighet med Migrationsverkets rättsliga styrning, men att beslutsmotiveringarna sannolikt inte alltid lever upp till den standard och de principer som UNHCR förespråkar för upphörande. Detta är emellertid inte särskilt förvånande med beaktande av att UNHCR:s inställning i den här frågan inte i alla delar blir allmänt känd förrän Migrationsöverdomstolen meddelar dom i det mål som rör återkallande av alternativ skyddsstatusförklaring. Mot bakgrund av att frågan om ”ageing-out” är omdiskuterad och det har beviljats prövningstillstånd i Migrationsöverdomstolen avseende denna fråga framstår det dock i vår mening som otillfredsställande att återkallelsebesluten oftast är mycket sparsamt motiverade i denna del.

Det kan noteras att det endast är asylprövningsenheterna i Göteborg, Malmö och Uppsala som har återkallat alternativ skyddsstatusförklaring med anledning av ”ageing-out” under den aktuella tidsperioden, vilket kan tyda på att det finns regionala tillämpningsvariationer. Eftersom det endast har fattats fem beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring med anledning av upphörande inom förlängningsprocessen under den aktuella tidsperioden är tendensen inte lika tydlig för den kategorin, men det kan konstateras att det enbart var

33 Omprövning är den term som används i den svenska texten i UNHCR:s handbok, men det kan ifrågasättas om omprövning kan vara aktuellt i svensk förvaltningsrättslig mening då Migrationsverket, i enlighet med 13 kap. 13 § utlänningslagen, inte får ompröva till nackdel för enskild.

34 RS/054/2021. Migrationsverket. Rättsligt ställningstagande. Förutsättningarna för att återkalla en skyddsstatusförklaring, s. 24 f

asylprövningsenheterna i Göteborg och Malmö som återkallade flyktingstatusförklaring med anledning av upphörande. Som en parentes kan nämnas att vi – utifrån den data som vi har – inte kan se att asylprövningsenheterna i Stockholm, Arlanda och Boden återkallade en enda statusförklaring med anledning av upphörande inom förlängningsprocessen under det senaste halvåret. Det är givetvis inte tillfredsställande och vore tämligen rättsosäkert om det förhåller sig så att geografisk placering har en inverkan på huruvida en skyddsstatus riskerar att bli föremål för återkallelse.

Vår förhoppning är att vi genom denna rapport kan bidra till att belysa frågan om upphörande av status och därigenom verka för en rättssäker och konventionsenlig migrationsprocess som fullt ut beaktar och respekterar de principer som följer av Genèvekonventionen och UNHCR:s samlade vägledning.

Den här rapporten är en del av Asylrättscentrums samarbete med UNHCR. Arbetet med rapporten har finansierats av UNCHR.

Asylrättscentrum
SWEDISH REFUGEE LAW CENTER

Taptogatan 6, Stockholm
Hemsida: sweref.org
Mail: info@sweref.org
Telefon: 0200-88 00 66

90 KONTO | SVENSK INSAMLINGS KONTROLL

Bankgiro 900-5794
Plusgiro 900579-4
Swish 123 900 57 94