

Målnummer: UM7734-16**Avdelning:** 1**Avgörandedatum:** 2017-06-21**Rubrik:** Av landinformation framgår att den som lämnar Eritrea illegalt och håller sig undan från nationaltjänstgöringen blir bestraffad och då utsätts för skyddsgrundande behandling. Detta får anses innebära att man riskerar förföljelse på grund av en tillskriven politisk uppfattning och personen är därför flykting.**Lagrum:**

- 4 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716)
- Artikel 1 A (2) i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen)
- Artikel 2 d, artikel 4 och artikel 10.2 i Europaparlamentets 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)

Rättsfall:

- Europadomstolens avgörande den 23 augusti 2016 i mål J.K. mot Sverige (59166/12)
- MIG 2007:9
- MIG 2012:18
- MIG 2013:15
- UN 198-94
- Upper Tribunals avgörande den 7 oktober 2016 i mål MST and Others (national service - risk categories) Eritrea CG (2016) UKUT 00443 (IAC)

REFERAT

A ansökte om asyl i Sverige i augusti 2015. Som grund för sin ansökan åberopade han i huvudsak följande. Han lämnade Eritrea efter att han hade fått en kallelse till militärtjänstgöring. Han var då 25 år. Han vet inte varför han inte hade fått någon kallelse tidigare. Den lokala administrationen tog kanske hänsyn till att hans två bröder är soldater och att han var den ende som kunde hjälpa föräldrarna hemma på gården. Han lämnade hemmet direkt efter att han hade fått kallelsen. Hans föräldrar har inte sagt att de har besvärats av de eritreanska myndigheterna. Han själv riskerar att bli fängslad om han återvänder eftersom han lämnade landet illegalt.

Migrationsverket beslutade den 24 mars 2016 att bevilja A permanent uppehållstillstånd och alternativ skyddsstatusförklaring samt att avslå hans ansökan om flyktingstatusförklaring med i huvudsak följande motivering.

A har lämnat sammanhängande och detaljerade uppgifter om vem han är och varifrån han kommer. Genom sin berättelse har han gjort sin identitet och hemvist sannolika. Han har också gjort sannolikt att han har lämnat Eritrea genom en illegal utresa efter att inte ha inställt sig till militärtjänstgöring. A har endast fått en kallelse. Det har inte framkommit något som tyder på att de eritreanska myndigheterna har tillskrivit honom en politisk uppfattning enbart på grund av att han har lämnat landet illegalt och inte inställt sig till militärtjänstgöring. Det har inte framkommit att han har uppmärksammats av regimen i övrigt. Hotbilden som kan finnas mot A i Eritrea kan inte anses hänförlig till någon av de grunder som anges i 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Han är därför inte flykting och kan inte få uppehållstillstånd på den

grunden. Han kan inte heller få flyktingstatusförklaring.

Den eritreanska lagen föreskriver straff med fängelse i upp till fem år för illegal utresa. Att riskera fängelsestraff i Eritrea, med anledning av de mycket svåra förhållandena i fängelser och den risk för tortyr och godtyckliga bestraffningar som föreligger där, ligger till grund för alternativt skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen. Det har inte heller kommit fram några uteslutande grunder i ärendet. Vid ett återvändande till Eritrea löper A risk att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Han är därför alternativt skyddsbehövande och ska beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige och alternativt skyddsstatusförklaring.

A överklagade Migrationsverkets beslut och yrkade att han skulle beviljas flyktingstatusförklaring. Till stöd för sin talan anförde han i huvudsak följande. Han fick tillstånd att sluta skolan eftersom hans föräldrar är gamla och behövde hjälp. Därefter var militären på honom hela tiden. De genomförde räder och man kunde fastna i deras nät när som helst. Han fick leva ute i bergen och man gjorde många försök mot hans liv. De började även skicka kallelser hem till honom. När myndigheterna till slut fängslade hans föräldrar var han tvungen att lämna landet. Hans ärende är grundat på politiska orsaker, inte ekonomiska.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2016-09-23, ordförande Green samt tre nämndemän), beslutade genom den överklagade domen att bevilja A flyktingstatusförklaring med i huvudsak följande motivering.

Uppgifterna om hur den eritreanska regeringen uppfattar personer som har undanhållit sig nationaltjänstgöring, deserterat eller lämnat landet illegalt går till viss del isär i den landinformation som har lagts fram i målet. I flera av landrapporterna poängteras att frivilligorganisationer och externa organisationer saknar tillträde till Eritrea och att informationen om landet därför får betraktas med viss försiktighet. Sammantaget ger dock landinformationen en mycket tydlig bild av att eritreanska myndigheter regelmässigt utsätter återvändande medborgare och personer som inte gjort militärtjänst för ingripanden och förhör, där syftet bl.a. tycks vara att utröna om personen lämnat landet i syfte att undanhålla sig från militärtjänst men även om denne kan misstänkas för kontakter med oppositionella eller oppositionell verksamhet i utlandet. Av landinformationen framgår också att användandet av tortyr och tortyrliknande metoder i samband med förhör och liknande ingripanden är utbrett inom eritreanska myndigheter. Detta gäller i synnerhet då den förhörde kan misstänkas för oppositionell verksamhet.

Mot denna bakgrund är det uppenbart att personer som har lämnat Eritrea illegalt och därefter återvänder riskerar att utsättas för behandling som i sig når upp till vad som är att betrakta som förföljelse, och att denna behandling regelmässigt bl.a. sker i syfte att ta reda på om vederbörande har haft oppositionella kontakter eller deltagit i oppositionell verksamhet, alternativt att avskräcka från sådan verksamhet och verka allmänpreventivt mot eventuell opposition. Landinformationen ger också stöd för att återvändare riskerar att betraktas som förrädare. Allt detta innefattar en tydlig koppling till vad som i vart fall får betecknas som en av myndigheterna tillskriven (misstänkt) politisk uppfattning, varför risken att drabbas av denna behandling också får anses ha en sådan koppling till flyktinggrunderna i 4 kap. 1 § utlänningslagen som krävs för att den som riskerar att utsättas för sådan behandling ska betraktas som flykting.

Mot denna bakgrund skulle A, som har lämnat Eritrea illegalt, vid ett återvändande riskera att utsättas för förföljelse på grund av åtminstone tillskriven politisk uppfattning. Han är alltså att anse som flykting och flyktingstatusförklaring ska därför beviljas.

Migrationsverket överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle fastställa verkets beslut den 24 mars 2016 samt anförde bl.a. följande.

Det är ostridigt att användning av hård bestraffning och tortyr är så pass utbredd inom den militära delen av nationaltjänsten att alla som tjänstgör där riskerar att drabbas. Även vid frihetsberövanden förekommer tortyr och annan form av illabehandling i stor omfattning. Det kan alltså konstateras att personer som tvingas genomföra nationaltjänsten eller frihetsberövas i samband med att de återvänder till Eritrea riskerar illabehandling som når upp till en allvarlig kränkning av en eller flera grundläggande mänskliga rättigheter. Det finns inte stöd för att personer som återvänder till Eritrea riskerar flyktinggrundande behandling på grund av den illegala utresan eller därför att de undanhållit sig nationaltjänsten. Det finns inte heller stöd för att de generellt sett tillskrivs en politisk uppfattning som motståndare till regimen.

Landinformationen ger inte någon entydig bild av hur regimen ser på personer som har lämnat landet illegalt och/eller undanhållit sig respektive deserterat från nationaltjänstgöringen. I en rapport från FN:s undersökningskommission beskrivs att myndigheterna antar att de personer som tvångsvis verkställs till Eritrea har lämnat landet illegalt och därför ses som förbrytare men även som förrädare. Enligt rapporten kan även den s.k. skjut-för-att-döda-policyn avseende personer som olovligen passerar den eritreanska gränsen ses som ett uttryck för att myndigheterna ser på eritreaner som lämnar landet utan tillstånd som kollaboratörer med fienden (UN Human Rights Council [UNHRC], Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea [Advance Version], den 5 juni 2015, s. 114 och 317).

Av Lifos landrapport gällande Eritrea framgår att uppgifter om att desertörer och personer som undviker nationaltjänstgöringen ses som politiska motståndare eller förrädare huvudsakligen förekommer i äldre landinformation samt i rapporten från FN:s undersökningskommission (Lifos, Landrapport Eritrea, den 15 december 2015, s. 12 f.). En dansk rapport hänvisar till tre källor som uttalar att aktuella personer inte ses som politiska motståndare. Ytterligare en källa menar att personerna i fråga ses som ekonomiska flyktingar (Udlændingestyrelsen, Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return, Appendix edition, december 2014, s. 19). Vad gäller skjut-för-att-döda-policyn ifrågasätter flertalet källor om policyn finns eller har tillämpats i praktiken (se bl.a. European Asylum Support Office [EASO], Country of Origin Information Report, Eritrea National service and illegal exit, november 2016, s. 26 f.). Uppgifterna är förenliga med en mindre strikt syn på personer som lämnar landet som framkommer i landinformationen.

Av landinformationen framgår att personer som har lämnat landet utan tillstånd och som inte genomfört nationaltjänstgöring huvudsakligen riskerar att drabbas av utomrättsliga sanktioner vid ett återvändande. På grund av användningen av utomrättsliga sanktioner går det inte att särskilja vilka påföljder som drabbar den som upptäcks ha gjort en illegal utresa från de påföljder som följer av att man håller sig undan eller deserterar från nationaltjänsten. Att frågorna hanteras utomrättsligt medför även att det finns stora lokala skillnader i behandlingen av lagöverträdandet (se EASO, november 2016, s. 26 f.). Omständigheten att agerandet, trots befintlig lagstiftning på området, regleras utomrättsligt samt att det förekommer stor variation mellan de sanktioner som kan följa kan ses som en indikation på att det saknas en samsyn från myndigheternas sida. Det saknas även ett enhetligt syfte med bestraffningen.

Det förefaller finnas en tolerans för att personer inte återvänder i tid från permissioner (se bl.a. Home Office, Country Policy and Information Note Eritrea: National service and illegal exit, oktober 2016, s. 59). Beteendet är så pass utbrett att det finns informella sätt att reglera handlandet, vilket kan ses som en indikation på att frånvaro från nationaltjänst inte nödvändigtvis sammankopplas med en viss värdering eller åskådning.

Den brittiska domstolen Upper Tribunal har i avgörandet MST and Others uttalat att det finns omständigheter som gör att den enskilde kan löpa större

eller mindre risk att drabbas av illabehandling vid ett återvändande till Eritrea. Domstolen pekar bl.a. på förhållanden gällande personens ställning och släktband.

EASO beskriver att individens nationaltjänstgöringsstatus är en faktor av stor betydelse för myndigheternas syn på den enskilde, dvs. om personen inkallats, påbörjat nationaltjänstgöringen eller avslutat den aktiva delen av tjänstgöringen. En annan avgörande faktor är möjligheten att återupprätta sin relation med staten. För att göra detta krävs att den återvändande medborgaren undertecknar ett "ångerbrev" och betalar en tvåprocentig diasporaskatt. Flera källor rapporterar dock att det inte är möjligt för samtliga att läka sin relation med den eritreanska staten, t.ex. personer som har varit regimkritiska eller skaffat sig en framstående position under sin tid utomlands (EASO, november 2016, s. 30 och 36 f.).

Att det vid tidigare tillfällen funnits rapporter om att personer som lämnat landet utan utresetillstånd och utan att ha fullgjort sin nationaltjänstplikt betraktas som förrädare kan inte utan vidare läggas till grund för att en sådan syn finns i dagsläget. I landinformationen visas sammantaget att det finns omständigheter som kan medföra en positiv eller negativ inverkan på statens syn på den enskildes agerande. Även omständigheten att vissa grupper antas ha enklare att återvända indikerar att det saknas en samsyn från myndigheternas sida. Migrationsverket anser att det saknas stöd i landinformationen för att hävda att alla som har lämnat landet illegalt och utan att ha fullgjort sin nationaltjänstgöring betraktas som förrädare och därför tillskrivs en politisk åskådning. Det krävs alltså individuella skäl.

Vad gäller omständigheterna i A:s fall anser Migrationsverket inte att det har gjorts sannolikt att det finns en koppling mellan den illabehandling han riskerar och förföljelsegrunden politisk åskådning. Han är därför inte flykting i utlänningslagens mening. Det är dock fortfarande Migrationsverkets uppfattning att A har gjort sannolikt att han på grund av sin illegala utresa och genom att undanhålla sig från nationaltjänsten riskerar illabehandling som motsvarar alternativt skyddsbehov.

A ansåg att överklagandet skulle avslås och anförde bl.a. följande. Han instämmer i Migrationsverkets uppfattning att förhållandena vid avtjänande av fängelsestraff och nationaltjänstgöring är sådana att dessa ska ligga till grund för internationellt skydd. Enligt landinformationen förekommer illabehandling även i samband med ingripanden inför och under förundersökningen vid misstanke om brottslighet.

Det förekommer ingen straff- eller militärprocess vid misstanke om brottslighet, vilket förefaller vara ett medvetet tillvägagångssätt av den eritreanska staten bl.a. för att koncentrera makten till representanter för säkerhetsorganen. Det är för övrigt så att illegala utresor som sker genom Etiopien betraktas som allvarigare av den eritreanska staten än utresor som sker genom andra länder. Detta sammanhänger med den historiska och nuvarande mycket ansträngda politiska och militära relationen mellan de båda länderna.

Migrationsverket påstår att den eritreanska statens illabehandling är mildare än tidigare och att asylsökande/skyddsbehövande i viss mån kan återupprätta relationen med staten. Det bestrids i och för sig inte att den eritreanska statens handlande i vissa avseenden förefaller föränderligt, men det begås ändå synnerligen allvarliga och omfattande kränkningar mot mänskliga rättigheter. Det går vidare inte att utläsa hur Migrationsverket anser att de påstådda förändrade förhållandena sammanhänger med hur den eritreanska staten numera ser på handlingar som onekligen fortfarande kan leda till bestraffningar och illabehandling, och som enligt verket grundar behov av internationellt skydd.

I Migrationsverkets tidigare rättsliga ställningstagande angående prövningen av skyddsskäl i förhållande till Eritrea uppgavs bl.a. följande. Det är viktigt att

beakta att den eritreanska regimen betraktar illegal utresa, desertering eller avvikande från nationaltjänsten som ett politiskt ställningstagande, vilket medför att den som gör sannolikt att han eller hon lämnat Eritrea illegalt eller utan godkännande från staten avvikit från nationaltjänsten ska bedömas vara flykting på grund av tillskriven politisk uppfattning (RCI 16/2013, den 5 december 2013).

Migrationsverkets nuvarande hållning, att den eritreanska staten inte längre betraktar aktuella handlingar som uttryck för en politisk uppfattning, avviker från uppfattningar som redovisas i landinformationen, t.ex. i EASO-rapporten från maj 2015 och rapporten från FN:s undersökningskommission. Migrationsverket har inte gjort sannolikt att de förändringar som den eritreanska staten påstås ha uppvisat på senare år ger uttryck för genuina, betydande och bestående förändringar av situationen för mänskliga rättigheter, eller att staten inte längre betraktar handlingarna i fråga som uttryck för en politisk uppfattning.

Med hänsyn till det anförda, och med anledning av att han har hållit sig undan från nationaltjänstgöringen, rest ut illegalt från Eritrea till Etiopien och ansökt om asyl i Sverige, ska han betraktas som flykting på grund av politisk uppfattning.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2017-06-21, Linder, L. Axelsson, referent och Odung), yttrade:

1. Vad målet gäller

Migrationsverket har beviljat A permanent uppehållstillstånd och alternativ skyddsstatusförklaring medan migrationsdomstolen har ansett att A är flykting. Den fråga som Migrationsöverdomstolen ska ta ställning till är alltså om A är flykting på grund av att han riskerar förföljelse i hemlandet därför att han av regimen uppfattas som oppositionell, eftersom han har lämnat landet illegalt och undanhåller sig nationaltjänsten. Frågan om uppehållstillstånd kommer inte att behandlas utan endast om det finns förutsättningar för att bevilja A flyktingstatusförklaring eller om han istället ska anses vara alternativt skyddsbehövande.

2. Tillämpliga bestämmelser m.m.

2.1 Definitionen av flykting och flyktingstatusförklaring

Med flykting avses 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, använda sig av detta lands skydd (4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen).

En utlänning, som med åberopande av skyddsskäl ansökt om uppehållstillstånd, ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 1 § utlänningslagen och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b § samma lag (4 kap. 3 § utlänningslagen).

Utlänningslagens definition av flykting motsvarar den som återfinns i artikel 1 A (2) i Genèvekonventionen och artikel 2 d i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (Europaparlamentets 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]). Den aktuella definitionen infördes i utlänningslagstiftningen genom 1980 års utlänningslag (1980:376). I förarbetena till denna lag uttalades att det var ändamålsenligt och önskvärt att den definition av flykting som ligger till grund för det centrala internationella

instrumentet på flyktingområdet också ska läggas till grund för den nationella lagstiftningen (prop. 1979/80:96 s. 40 f.).

Med anledning av att den definition av flykting som återfanns i 1954 års utlänningslag (1954:193) avvek från definitionen i Genèvekonventionen i två avseenden diskuterades i förarbetena till 1980 års lag i vilken mån ett införande av konventionens definition skulle innebära en försämring av flyktingarnas skydd i Sverige. I detta sammanhang uttalades följande.

En jämförelse med de svenska bestämmelserna visar att konventionen saknar en uttrycklig motsvarighet till utlänningslagens bestämmelser om förföljelse "på grund av politiska förhållanden" i hemlandet. Denna grund har sin egentliga tillämpning i situationer då en utlänning riskerar ett strängt straff för att han utan tillstånd har lämnat sitt land eller har underlåtit att inom föreskriven tid återvända dit. En sådan person bedöms emellertid i vårt land också som konventionsflykting. Ett sådant handlings sätt från utlänningens sida måste i praktiken uppfattas som ett uttryck för en politisk uppfattning, något som också bör ses mot bakgrund av den rätt som bör tillkomma var och en att lämna sitt eget land. Den rätten har fastslagits såväl i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 13) som i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 12). En utlänning som vid återkomsten riskerar ett strängt straff för sitt handlings sätt hotas därmed av förföljelse på grund av sin politiska uppfattning. Även efter införandet i utlänningslagen av Genèvekonventionens definition av flykting åtnjuter en sådan utlänning ett oförändrat skydd i Sverige. (A. prop. s. 40 f.)

Utlänningsnämnden har i ett avgörande från 1994 (UN 198-94) beslutat att två makar från Kuba och deras dotter skulle betraktas som flyktingar. I avgörandet hänvisade nämnden till det ovan citerade förarbetsuttalandet och anförde bl.a. följande. Enligt nämndens kännedom riskerar personer som lämnat Kuba illegalt eller inte återvänt inom tiden för utresetillståndets giltighet att, beroende på omständigheterna, dömas till fängelsestraff. Även i det fall att den asylsökande saknar ett egentligt politiskt engagemang kan inte annat konstateras än att ett fängelsestraff, då lagstiftningen på Kuba i detta avseende i hög grad skiljer sig från svensk rätts uppfattning, är att betrakta som förföljelse i utlänningslagens mening. Nämnden bedömer att ett års fängelse, i denna situation, måste betraktas som ett strängt straff.

2.2 Förfarandet vid fastställande av flyktingskap

En person är flykting enligt Genèvekonventionen i samma ögonblick som han eller hon lämnar sitt hemland och de rekvisit som anges i konventionen är uppfyllda. Hur ett fastställande av flyktingskap ska göras eller vilket slags förfarande som ska tillämpas finns inte uttryckligen reglerat i konventionen. Man har lämnat åt varje fördragslutande stat att inrätta det förfarande man finner lämpligast med tanke på respektive stats konstitutionella och administrativa bestämmelser (UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, punkten 189).

I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet finns däremot bestämmelser om bedömningen av fakta och omständigheter i en ansökan om skydd. I artikel 4 anges bl.a. att bedömningen ska vara individuell och att alla relevanta uppgifter om ursprungslandet vid prövningstidpunkten ska beaktas. Om den sökande tidigare har varit utsatt för förföljelse är detta en allvarlig indikation på att fruktan för förföljelse är välgrundad. I artikel 10.2 anges vidare att det vid bedömningen av om en sökande har en välgrundad fruktan för förföljelse är irrelevant om sökanden faktiskt har de egenskaper i fråga om t.ex. politisk åskådning som är skälet till förföljelsen, om en sådan egenskap tillskrivs den sökande av den som utövar förföljelsen.

Migrationsöverdomstolen har vid flera tillfällen konstaterat att det inom asylrätten är en grundläggande princip att det är den asylsökande som ska

göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt men att beviskravet inte får ställas allt för högt när det gäller påståenden om risk för förföljelse (se bl.a. MIG 2007:9). Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik. Det sistnämnda tar i första hand sikte på den del av sökandens berättelse som gäller vad han eller hon har gjort eller råkat ut för i hemlandet, det vill säga anledningen till varför personen anser sig vara förföljd. Delvis annorlunda förhåller det sig när det gäller information om situationen i landet och t.ex. uppgifter om vilka oppositionella som riskerar förföljelse. Här har både den enskilde, Migrationsverket och domstolen ett ansvar för att se till att nödvändigt material kommer in (se bl.a. MIG 2012:18). I Europadomstolens dom J.K. mot Sverige (den 23 augusti 2016, mål 59166/12) uttalar domstolen till och med att när det gäller bedömningen av situationen i ett specifikt land har de nationella myndigheterna som behandlar en ansökan om internationellt skydd full tillgång till information och därför ska situationen i ett land fastställas ex officio av de nationella migrationsmyndigheterna.

Det bör slutligen framhållas att vid flyktingskapsbedömningen är det förhållandena vid prövningstillfället som är av avgörande betydelse och att det är en framåtsyftande riskbedömning som ska göras vid prövningen av en asylansökan (MIG 2013:15).

3. Landinformation m.m.

3.1 Allmänt om landrapporteringen

Det finns en omfattande rapportering om situationen i Eritrea. Det är dock svårt att hitta verifierbar information när det gäller situationen för mänskliga rättigheter och frågor om t.ex. nationaltjänsten. Svårigheterna beror främst på att internationella människorättsorganisationer inte beviljats tillträde till landet och att det inte finns någon fri press eller nationella opartiska organisationer verksamma i landet. Rapporteringen om känsliga ämnen kommer därför i stort från källor utanför Eritrea. Det gäller bl.a. all rapportering från människorättsorganisationer och rapporteringen från FN:s undersökningskommission. De rapporter som finns med information inifrån Eritrea består huvudsakligen av anekdotisk information från representanter i den internationella miljön i huvudstaden Asmara och uttalanden från regeringsrepresentanter (se bl.a. Landrapport Eritrea, s. 5 och EASO, november 2016, s. 15 f.).

3.2 Allmänt om situationen i Eritrea

Eritrea är ett av världens mest slutna länder med en mycket auktoritär regering. Någon opposition tillåts inte verka i landet och genom ett omfattande övervakningssystem bevakar regeringen individer inom landet och i diasporan. Ett stort antal personer flyr från Eritrea varje månad. Majoriteten av de som lämnar landet gör det illegalt, eftersom de är i ålder för tjänstgöring inom nationaltjänsten och det då är mycket svårt att få utresetillstånd beviljat av myndigheterna (se Landrapport Eritrea, s. 4 och 6). Förhållandena inom den militära delen av nationaltjänsten och förhållandena i fängelser och på andra platser där personer hålls frihetsberövade rapporteras vara mycket svåra och innefatta bl.a. kroppsstraff och tortyr (se Landrapport Eritrea, s. 10 och 24 f.).

3.3 Nationaltjänsten och möjligheterna att få utresetillstånd

Nationaltjänsten är ett politiskt projekt och skiljer sig från andra länders militärtjänst på så sätt att det övergripande målet inte endast är att försvara landet utan även att bygga upp det och propagera för en nationell ideologi. Nationaltjänsten beskrivs som "nationens skola" (se bl.a. Landrapport Eritrea, s. 7 och EASO, november 2016, s. 13).

Nationaltjänsten är obligatorisk för alla eritreaner. Enligt lagen är alla män och kvinnor mellan 18 och 40 år tjänstepliktiga och de tillhör en reservarmé till fyllda 50. Nationaltjänsten inleds med en militär grundutbildning och därefter fortsätter rekryterna sin tjänstgöring antingen inom militären eller inom den

civila sektorn. Enligt lagen är tjänstgöringen 18 månader lång, men sedan gränskonflikten med Etiopien (1998–2000) har tjänstgöringen i praktiken pågått under obestämd tid. Likaså tycks den övre åldersgränsen för att genomföra nationaltjänsten i praktiken ha höjts till mellan 50 och 57 år för män och 47 år för kvinnor (se Landrapport Eritrea, s. 7 f.).

För att kunna resa ut ur Eritrea på legal väg krävs ett giltigt utresevisum, vilket förutsätter att man har genomfört nationaltjänsten eller undantagits från tjänsteplikten. I praktiken är förutsättningarna för att beviljas utresevisum oklara och kan ändras godtyckligt utan att det kommuniceras (se Landrapport Eritrea, s. 18). Enligt EASO är dock de flesta källor överens om att utreseviseringar generellt sett beviljas till nedanstående kategorier (EASO, Country of Origin Information Report, Eritrea Country Focus, maj 2015, s. 52).

- Män över 54 år
- Kvinnor över 47 år
- Barn under 13 år (en del källor uppger lägre ålder)
- Personer som undantagits från nationaltjänsten av hälsoskäl
- Personer som reser utomlands för vård och i individuella fall för studier och konferenser
- I en del fall: affärs- och idrottsmän
- Före detta frihetskämpar och deras familjer
- Högt uppsatta regeringsrepresentanter och deras familjer

3.4 Desertering, undanhållande från nationaltjänsten och illegal utresa

Enligt eritreansk lagstiftning kan en person som deserterar eller undanhåller sig från nationaltjänsten dömas till böter och/eller fängelse i två år. Om man har lämnat landet efter att ha avvikit höjs straffskalan till fem års fängelse. Man kan även förlora rätten till anställning, rätten att bedriva näringsverksamhet, att få utresetillstånd och att äga mark (se t.ex. Landrapport Eritrea, s. 12 och Home Office, s. 51 f.). Det är också straffbart att lämna Eritrea utan utresevisering. En person som bryter mot detta riskerar fängelse i upp till fem år (se t.ex. Landrapport Eritrea, s. 20 och EASO, november 2016, s. 25). Det är vidare straffbart att hjälpa någon att lämna Eritrea illegalt och invånarna i landet måste även rapportera till myndigheterna om de ser eller misstänker att en person försöker lämna landet illegalt (se UNHRC, s. 113). Register förs med uppgifter om vilka personer som har lämnat landet utan att ha fullgjort nationaltjänstgöringen (se EASO, november 2016, s. 29).

I praktiken sker bestraffningar utomrättsligt och längden på straffen varierar stort. Det förefaller som att den policy myndigheterna tillämpar för tillfället innebär kortare fängelsestraff än vad som föreskrivs (se t.ex. EASO, november 2016, s. 11 och 21). Desertörer som grips inom landet sänds vanligtvis tillbaka till sin militära enhet eller sitt civila arbete och straffas av sina överordnade. Förstagångsbrytare hålls vanligtvis frihetsberövade under några månader. Straffen för dem som deserterar från den militära delen av nationaltjänsten är generellt sett allvarigare än de straff som tilldelas desertörer som tjänstgör inom den civila sektorn. Det sker ingen systematisk jakt på desertörer varför en del av dem kan undgå straff (se EASO, november 2016, s. 11 och 19 f.).

Personer som håller sig undan från nationaltjänsten riskerar att gripas i razzior utförda av säkerhetsstyrkorna. De som grips hålls vanligtvis frihetsberövade under en tid som bestäms godtyckligt av säkerhetsstyrkorna, och förs sedan över till ett läger där den militära utbildningen inom ramen för nationaltjänstgöringen sker. En del av dem som undanhåller sig från nationaltjänsten lyckas hålla sig undan från razziorna under lång tid. Det

händer att militären letar efter särskilt utpekade personer, t.ex. personer som redan har fått kallelse att inställa sig till tjänstgöring (se EASO, november 2016, s. 11 och 22 f.).

Personer som grips när det försöker lämna Eritrea utan tillstånd utsätts för bestraffningar. De grips ofta av gränspatruller som sedan lämnar över dem till säkerhetstjänsten. Enligt de flesta rapporter är perioderna för frihetsberövande vanligtvis några månader upp till två år, beroende på omständigheterna. Efter frisläppande måste de som hållit sig undan från nationaltjänsten påbörja den militära grundutbildningen (se bl.a. UNHRC, s. 113 och EASO, november 2016, s. 11 och 25 f.).

3.5 Behandlingen av personer som återvänder till Eritrea

Landinformationen om på vilket sätt personer som återvänder riskerar att straffas för en illegal utresa är begränsad och otydlig. Det är troligen orsaken till den illegala utresan som kan leda till repressalier vid ett återvändande och inte den illegala utresan i sig (se bl.a. Landrapport Eritrea, s. 20 f.).

EASO skriver i sin rapport från maj 2015 att de flesta källorna uppger att desertörer och personer som undanhållit sig nationaltjänsten blir fängslade om de grips på flygplatsen efter att ha återvänt (EASO, maj 2015, s. 42). Enligt FN:s undersökningskommission är det ett vanligt mönster att personer som återvänder med tvång arresteras vid sin ankomst. De förhörs om omständigheterna kring sin flykt, om de fick hjälp att lämna landet, hur flykten finansierades och om de haft kontakt med oppositionella grupper i utlandet etc. Vittnen uppger att de varit fängslade mellan tio veckor och fem år under svåra förhållanden där de utsatts för tortyr, bestraffningar och ibland tvångsarbete (UNHRC, s. 114 och 300).

EASO uppger i sin rapport från november 2016 att det under de senaste åren bara är Sudan (och möjligen Egypten) som har genomfört tvångsvisa utvisningar till Eritrea. Den knapphändiga information som finns tillgänglig kring dessa utvisningar indikerar att myndigheterna behandlar återvändande personer på ett liknande sätt som de behandlar de personer som grips inom landet i razzior eller vid försök att fly. För personer som undanhållit sig nationaltjänstgöring innebär det flera månaders frihetsberövande och därefter nationaltjänstgöring (EASO, november 2016, s. 11 och 37).

Enligt flera rapporter kan personer som har rest ut illegalt och undanhållit sig från nationaltjänsten återvända frivilligt utan att drabbas av repressalier om de återupprättar sin relation med den eritreanska regimen genom att betala den tvåprocentiga diasporaskatten och skriva under det s.k. ångerbrevet. Det finns en särskild blankett, formulär B4/4.2 som ska fyllas i för detta ändamål. På blanketten erkänner personen i fråga att han eller hon har begått ett brott genom att inte fullgöra nationaltjänstgöringen och accepterar att straffas för detta. De exempel som finns på personer som återvänt på detta sätt gäller i de flesta fall personer som har beviljats uppehållstillstånd eller medborgarskap i ett annat land och som reser till Eritrea tillfälligt, t.ex. för att besöka släktingar (se bl.a. Landrapport Eritrea, s. 21 och EASO, november 2016, s. 29 f. och 34 f.).

Det finns uppgifter i landinformationen att återvändande personer som har befunnit sig utanför landet i minst tre år kan beviljas s.k. diasporastatus, vilket innebär att man är undantagen från tjänstgöring inom nationaltjänsten. Diasporastatusen går dock ut efter tre års oavbruten vistelse i landet (se bl.a. EASO, november 2016, s. 30 och 36 samt Home Office, s. 93).

3.6 Uttalanden om regimen syn på desertering och undanhållande från nationaltjänsten

Frågan om hur Eritreas regering uppfattar desertering och undanhållande från nationaltjänsten berörs endast kortfattat i landinformationen. I ett uttalande från december 2015 uppgav det eritreanska utrikesdepartementet att

desertering från aktiv militärtjänstgöring utgör ett allvarligt brott, men det förnekades att straff som utdelas för brottet har en politisk dimension (se EASO, november 2016, s. 20).

I EASO:s rapport från 2015 hänvisas till källor från 2008, 2009 och 2011 enligt vilka desertering och undanhållande från nationaltjänsten, på grund av dess politiska och ideologiska natur, kan uppfattas av myndigheterna som ett uttryck för politiskt motstånd eller förräderi (EASO, maj 2015, s. 41). Även i den senare EASO-rapporten från 2016 behandlas frågan om myndigheternas uppfattning av desertörer m.fl. Det konstateras att denna fråga berörs alltmer sällan i landrapporteringen, men att vissa senare rapporter (huvudsakligen från FN:s undersökningskommission) uppger att desertering, illegal utresa och andra brott såsom undanhållande från nationaltjänsten betraktas som förräderi (EASO, november 2016, s. 22).

Några källor som citeras i en dansk rapport från 2014, varav en refererade till uttalanden från en regeringsrepresentant, uppger att Eritreas regering inte uppfattar desertörer och personer som undanhåller sig från nationaltjänsten som förrädare eller politiska motståndare (se Udlændingestyrelsen, s. 19).

3.7 Utländsk praxis

Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) har den 7 oktober 2016 i avgörandet MST and Others (national service – risk categories, Eritrea CG [2016] UKUT 00443) uttalat sig om situationen för personer som återvänder till Eritrea efter att ha lämnat landet illegalt. Domstolen, som är en överrätt och prejudikatinstans i utlänningsmål i Förenade kungariket, kom efter genomgång av omfattande landinformation fram till bl.a. följande.

Om en person vid ett återvändande uppfattas som en desertör eller person som undanhåller sig nationaltjänsten löper han eller hon, förutom i vissa undantagssituationer, en verklig risk för förföljelse, allvarlig skada eller illabehandling i strid med artikel 3 eller 4 i Europakonventionen (p. 431.7). I EASO:s rapport från maj 2015 uttalas att desertering och undanhållande från nationaltjänsten, på grund av dess politiska och ideologiska natur, kan uppfattas av myndigheterna som ett uttryck för politiskt motstånd eller förräderi. Landinformation av senare datum visar inte att den eritreanska regimen har slutat att betrakta nationaltjänsten i politiska och ideologiska termer. När det finns en verklig risk att utsättas för förföljelse är det därför högst sannolikt att förföljelsen kan kopplas till en förföljelsegrund, nämligen tillskriven politisk uppfattning (p. 430 och 431.10).

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

4.1 Identitet och hemvist

Migrationsöverdomstolen noterar inledningsvis att A inte har styrkt eller gjort sin identitet sannolik genom att visa någon godtagbar identitetshandling. Det saknas emellertid skäl att ifrågasätta att han är medborgare i Eritrea och prövningen ska därför ske utifrån förhållandena där.

4.2 Utgångspunkter för prövningen av om A är flykting

Det är ostridigt att A har rest ut från Eritrea utan utresevisum efter att han har fått kallelse till nationaltjänstgöring. Han har alltså rest ut ur landet illegalt och undanhållit sig från den obligatoriska nationaltjänstgöringen. Eftersom han ännu inte har påbörjat nationaltjänstgöringen får det antas att det är den militära grundutbildningen av densamma som han riskerar att få delta i efter ett eventuellt återvändande till hemlandet.

A har av Migrationsverket beviljats uppehållstillstånd i Sverige och status som alternativt skyddsbehövande med hänvisning till den illabehandling han riskerar vid ett återvändande till hemlandet. Den illabehandling han riskerar, i samband med ett frihetsberövande eller tjänstgöring inom nationaltjänsten, når upp till

en allvarlig kränkning av en eller flera grundläggande mänskliga rättigheter. A riskerar alltså skyddsgrundande behandling vid ett återvändande till Eritrea. Frågan är då om risken för denna behandling kan kopplas till någon av förföljelsegrunderna som räknas upp i 4 kap. 1 § första stycket utlänningslagen. Den i målet aktuella grunden är förföljelse på grund av politisk eller tillskriven politisk uppfattning. Migrationsöverdomstolen ska alltså nu göra en prövning av om orsaken till att A riskerar skyddsgrundande behandling vid ett återvändande till hemlandet är att han genom sitt handlande av regimen uppfattas som politisk motståndare.

4.3 Prövning av om A är flykting

A har inte själv anfört några omständigheter som stödjer att han har varit politiskt aktiv, vare sig i hemlandet eller i Sverige, eller att han i och för sig har en viss politisk uppfattning. Han har inte heller gjort gällande att han lämnat hemlandet eller inte vill göra nationaltjänsten av politiska eller ideologiska skäl. Varje handling som av hemlandsmyndigheterna uppfattas som ett hot mot regimen ska emellertid tillmätas betydelse vid flyktingskapsbedömningen. Frågan är alltså om han av regimen kommer att tillskrivas en politisk uppfattning på grund av sitt agerande. I ett fall som detta kan denna fråga egentligen bara avgöras genom att bedöma den landinformation som finns att tillgå. Som framgår ovan finns det en omfattande rapportering om situationen i Eritrea. Trots detta är det mycket svårt att dra några säkra slutsatser om hur läget i landet egentligen är. Många av rapporterna hänvisar till varandra, det finns lite information att få från personer som faktiskt befinner sig i landet och informationen är motsägelsefull i vissa delar. Den information som finns måste därför bedömas med stor försiktighet.

Vad gäller den landinformation som specifikt beskriver hur eritreanska myndigheter uppfattar personer som hållit sig undan från nationaltjänstgöring finns rapporter av äldre datum där det uppges att sådana personer uppfattas som politiska motståndare eller förrädare. Denna uppfattning förekommer inte längre lika ofta, men finns fortfarande i vissa senare rapporter. I en av de senare rapporterna uppges dock några källor att aktuella personer inte uppfattas som oppositionella.

Det finns vidare ett uttalande från en regeringsföreträdare som förnekar att straffet för desertering har en politisk dimension. Även om man inte utan vidare kan lägga ett sådant uttalande till grund för bedömningen visar det i vart fall att regimen inte officiellt anser att personer som avviker från nationaltjänsten betraktas som oppositionella.

I landinformationen finns inte något som tyder på att myndigheterna har ett systematiskt förhållningssätt till desertörer och personer som undanhåller sig från nationaltjänsten. Om man får något straff, och i så fall hur omfattande det är, tycks vara godtyckligt och närmast bero på den enskilde beslutsfattaren. Det verkar inte heller råda något tvivel om att många eritreaner i exil återvänder frivilligt för kortare eller längre besök i hemlandet och att det i denna grupp finns personer som tidigare rest ut ur landet illegalt och undanhållit sig från nationaltjänsten. Det finns olika uppgifter om hur detta fungerar men det verkar åtminstone som att de som har varit borta från landet i mer än tre år och som betalar en särskild diasporaskatt samt undertecknar ett "ångerbrev" får resa in i landet utan att myndigheterna ingriper och utan att de tvingas tillbaka till nationaltjänsten. Det finns till och med en officiell blankett som ska fyllas i för detta ändamål.

Migrationsverket har i beslutet att bevilja A uppehållstillstånd på grund av alternativt skyddsbehov bedömt att han riskerar fängelse på grund av sin illegala utresa, vilket bland annat innebär en risk att utsättas för tortyr och godtyckliga bestraffningar. Eftersom A förutom den illegala utresan har gjort sig skyldig till undanhållande från nationaltjänsten är det emellertid svårt att avgöra om det är den illegala utresan i sig som gör att han riskerar allvarliga repressalier från myndigheternas sida. Enligt landinformationen verkar det

snarare vara orsaken till den illegala utresan som är det väsentliga för myndigheternas agerande vid ett återvändande. Eftersom straff huvudsakligen beslutas utomrättsligt är det dock mycket svårt att verifiera denna information.

Omständigheten kvarstår dock att eritreanska myndigheter har valt att kriminalisera illegala utresor med fängelse i upp till fem år och att kriminaliseringen, precis som det strikta förhållningssättet till att bevilja utresetillstånd, verkar ha ett nära samband med regimens önskan att kontrollera att befolkningen genomför nationaltjänstgöringen. Dessutom talar landinformationen för att illegal utresa kan vara en försvårande faktor när straffet för en person som undanhållit sig från nationaltjänstgöring ska bestämmas. Samtliga dessa omständigheter bör vägas in vid bedömningen av om den skyddsgrundande behandling A riskerar vid ett återvändande kan kopplas till förföljelsegrunden tillskriven politisk uppfattning.

Vid bedömningen av om A:s agerande kan uppfattas som ett uttryck för en politisk åskådning behöver man även beakta syftena med nationaltjänsten. Nationaltjänsten i Eritrea är nämligen annorlunda än andra länders militärtjänstgöring. Det är fråga om ett politiskt projekt, där det övergripande syftet inte endast är att försvara landet, utan även att bygga upp det och att propagera för en nationell ideologi. Nationaltjänsten anses vara "nationens skola". De lagliga konsekvenserna av att en person lämnat landet efter att ha avvikit från nationaltjänstgöring behöver också beaktas. Förutom att man riskerar flera års fängelse kan man även förlora rätten till anställning samt rätten att äga mark, bedriva näringsverksamhet och att få utresetillstånd.

Vid en samlad bedömning av landinformationen om den aktuella situationen i Eritrea håller Migrationsöverdomstolen med Migrationsverket om att informationen inte ger någon entydig bild av hur den eritreanska regimen kommer att betrakta en person som A, dvs. en person som har undanhållit sig från nationaltjänsten och rest ut ur landet illegalt, för det fall att han återvänder till hemlandet. När det gäller den landinformation som specifikt tar upp frågeställningen överväger dock de källor som uppger att regimen kommer att betrakta honom som oppositionell, dock med den reservationen att uttalandena i denna riktning gjordes för flera år sedan. Till detta kommer det fortfarande relevanta uttalandet i förarbetena till 1980 års utlänningslag om att en person som riskerar ett strängt straff för att utan tillstånd ha lämnat sitt land ska betraktas som flykting, eftersom agerandet måste uppfattas som ett uttryck för en politisk uppfattning.

Sammantaget anser därför Migrationsöverdomstolen att med hänsyn till vad som nu är känt om hur personer som lämnar Eritrea illegalt och håller sig undan från nationaltjänsten blir behandlade, föreligger en sådan risk för förföljelse på grund av politisk uppfattning som avses i 4 kap. 1 § utlänningslagen. Eftersom A har gjort sannolikt att han rest ut ur Eritrea illegalt och hållit sig undan från nationaltjänstgöringen har han också gjort sannolikt att han vid ett återvändande känner en välgrundad fruktan för förföljelse. Han uppfyller därför kriterierna för att betraktas som flykting. Någon grund för uteslutande från flyktingskap har inte kommit fram. A har därmed rätt till flyktingstatusförklaring. Beslutet att bevilja A flyktingstatus ska därför stå fast och Migrationsverkets överklagande avslås.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 1979/80:96 s. 40 f.; UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, punkten 189; UN Human Rights Council (UNHRC), Report of the detailed findings of the Commission of Inquiry on Human Rights in Eritrea (Advance Version), den

15 juni 2015, s. 113 f., 300 och 317; European Asylum Support Office (EASO), Country of Origin Information Report, Eritrea National service and illegal exit, november 2016, s. 11, 13, 15 f., 19-30, 34 f., 36 f.; EASO, Country of Origin Information Report, Eritrea Country Focus, maj 2015, s. 41 f. och 52; Lifos, Landrapport Eritrea, den 15 december 2015, s. 4-8, 10, 12 f., 18, 20 f., 24 f.; Utlændingestyrelsen, Eritrea – Drivers and Root Causes of Emigration, National Service and the Possibility of Return, Appendix edition, december 2014, s. 19; Home Office, Country Policy and Information Note Eritrea: National service and illegal exit, oktober 2016, s. 51 f., 59 och 93
