

Eritreanska anknytningsärenden och möjligheten att få handlingar från hemlandets myndigheter

RK/004/2021



Fastställelsebeslut: RA/069/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-03-23			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-03-23			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
2023-09-29	2.0	Sammanfattningen, avsnitt 3, 4.5 och 4.6.	RA/058/2023
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga kommentarer

Rättsliga kommentarer utgör Migrationsverkets uttalanden om hur ett domstolsavgörande bör tolkas. De är styrande för myndighetens medarbetare och beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga kommentarer förs in i en särskild dokumentserie, RK-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av en rättslig kommentar förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga kommentarer	1
Sammanfattning.....	3
1. Syfte.....	4
2. Möjligheterna att få handlingar från eritreanska myndigheter.....	4
3.Rättslig reglering.....	6
4. Rättslig bedömning	7
4.1 Familjemedlemmar till flyktingar	8
4.2 När anknytningspersonen inte är flykting	8
4.3 Anknytningspersonen i Sverige	9
4.4 Illegala gränsöverskridande resor	9
4.5 Familjemedlemmar i Eritrea	10
4.6 Kravet på pass	11

Sammanfattning

Vid familjeåterförening måste enligt Migrationsöverdomstolen försiktighet iakttas med att hänvisa en flyktings familjemedlemmar till att uppsöka hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar. Domstolen har därför beviljat bevislättnad för familjemedlemmarnas identiteter. Familjen i målet var eritreanska medborgare och anknytningspersonen i Sverige flykting (MIG 2018:4).

Efter avgörandet återstår dock frågan om vilken betydelse de speciella förhållandena för eritreanska medborgare gentemot den eritreanska staten får vid en proportionalitetsbedömning, i de fall anknytningspersonen inte är flykting. Eritreanska beskickningar kan, för utfärdande av pass, kräva att en person betalar den s.k. tvåprocentskatten och undertecknar ett ångerbrev. Detta är krav som kan ställas på alla eritreanska medborgare som befinner sig utanför Eritrea, oavsett om anknytningspersonen i Sverige är flykting, alternativt skyddsbehövande, eller har uppehållstillstånd på annan grund. När en person undanhåller sig nationaltjänsten eller har flytt landet finns det också risk för repressalier mot anhöriga, som är kvar i hemlandet. Vid en proportionalitetsavvägning mellan en familjs intresse av att återförenas och den svenska statens intresse av säkerhet och reglerad invandring måste stor vikt läggas vid dessa omständigheter.

Enligt Migrationsverket är därmed en bevislättnad gällande identiteten möjlig för eritreanska familjemedlemmar som befinner sig utanför Eritrea. Det gäller oavsett på vilken grund anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd.

Det finns även andra omständigheter som innebär att en bevislättnad vid en proportionalitetsbedömning kan komma ifråga. En sådan situation är när eritreaner som befinner sig i Etiopien och saknar resehandling är hänvisade till en illegal resa för att ta sig till ett annat land, där det finns en eritreansk beskickning som kan utfärda hemlandspass. Migrationsverket kan aldrig kräva att en person som ansöker om uppehållstillstånd begår en olaglig handling.

Även familjemedlemmar som befinner sig i Eritrea kan sakna möjlighet att skaffa identitetshandlingar, och därmed efter en proportionalitetsbedömning få en bevislättnad när det gäller identiteten.

En person som omfattas av kravet på tvåprocentskatt och ångerbrev från den eritreanska staten kan också ha gjort sannolikt att han eller hon saknar möjlighet att få ett hemlandspass. Migrationsverket kan då utfärda främlingspass, förutsatt att personen befinner sig utanför hemlandet.

1. Syfte

Vid familjeåterförening måste enligt Migrationsöverdomstolen försiktighet iakttagas med att hänvisa en flyktings familjemedlemmar till att uppsöka hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar. Domstolen har därför gett en eritreansk familj bevislättnad avseende sin identitet (MIG 2018:4). Frågan återstår dock hur andra eritreanska familjeåterföreningsärenden ska bedömas, när anknytningspersonen i Sverige inte är flykting.

Syftet med denna rättsliga kommentar är att ge vägledning för bedömningen i ärenden där eritreanska familjemedlemmar ansöker om uppehållstillstånd p.g.a. familjeanknytning, oavsett om anknytningspersonen i Sverige är flykting eller inte. Bakgrunden är att den eritreanska statens hållning mot sina medborgare innebär särskilda överväganden vid en bedömning av kravet på att sökandens identitet ska vara klarlagd för att uppehållstillstånd p.g.a. anknytning ska kunna ges, eller om det vid en proportionalitetsbedömning är tillräckligt att sökanden gör sin identitet sannolik. I kommentaren ges därför stöd för den proportionalitetsbedömning som måste göras, där familjens intresse av att få återförenas vägs mot den svenska statens intresse av en säkrare utlänningskontroll, och när bevislättnad kan komma ifråga i dessa ärenden.

Vidare ger kommentaren vägledning för när främlingspass kan utfärdas till eritreaner som inte har eller kan förväntas skaffa hemlandspass.

2. Möjligheterna att få handlingar från eritreanska myndigheter

Eritrea är ett av världens mest slutna länder med en mycket auktoritär regim. Ingen opposition tillåts verka i landet och genom ett omfattande övervakningssystem bevakar regeringen individer inom landet och i diasporan.¹

Eritreanska medborgare har möjlighet att få pass utfärdade av hemlandets myndigheter, inklusive beskickningar i utlandet.² Barn kan tas med i föräldrars pass eller få ett eget utfärdat.

Det förekommer uppgifter om att barn vid en viss ålder inte beviljas eget pass. Eritreanska myndigheter har i allmänhet inte beviljat utresevisum till barn från fem år och uppåt sedan restriktionerna skärptes 2014.³

¹ Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet, *Landrapport Eritrea* (version 1.0), 2015-12-15, s. 6.

² Migrationsverket, Lifos. Center för landinformation och landanalys inom migrationsområdet, *Temarapport: Eritrea – Familjemedlemmars kontakt med eritreanska beskickningar i utlandet* (version 1.3), 2018-04-26, s. 7.

³ Migrationsverket, 2018, s. 9–10.

Eritreaner som bor utomlands måste betala två procent i skatt på inkomster intjänade utomlands, den s.k. tvåprocentsskatten. Betald tvåprocentsskatt är ett vanligt krav för att de ska kunna få pass vid en eritreansk utlandsmyndighet, och en förutsättning för att de alls ska få service från Eritreas beskickning i Khartoum.

FN:s undersökningskommission har rapporterat att Eritreas regering använt metoder som FN:s säkerhetsråd ansett otillåtna vid insamlingen av tvåprocentsskatten. Intäkterna finansierar bl.a. den eritreanska försvarsmakten, men uppges även ha använts för att destabilisera Afrikas Horn. FN:s säkerhetsråd har beslutat att Eritrea måste upphöra med utpressning, hot om våld, förskingring och andra otillåtna medel för inhämtning av skatter. Det rapporteras även om fall där lokala tjänstemän har vägrat att registrera barn till föräldrar som bor utomlands och inte betalar tvåprocentsskatt.⁴

Eritreaner som lämnat Eritrea illegalt behöver, oavsett om de deserterat/undanhållit sig från nationaltjänsten eller inte, skriva under ett s.k. ångerbrev för att kunna ansöka om pass vid en eritreansk beskickning. I ångerbrevet uttalar den sökande sin ånger över förseelsen att inte ha fullgjort nationaltjänsten, samt säger sig vara beredd att acceptera lämplig bestraffning i sinom tid. Brevet i sig betyder alltså inte att man är friskriven från bestraffning. Det finns även rapportering om att eritreaner i exil som inte betalar tvåprocentsskatten och inte skriver under ångerbrev kan riskera att familjemedlemmar i Eritrea får problem med utresetillstånd och pass.⁵

Det rapporteras också om att eritreanska myndigheter har bestraffat familjemedlemmar till personer som undanhåller sig nationaltjänsten eller som har flytt landet. Familjemedlemmar har frihetsberövats, förhörts, krävts på böter, tvingats ersätta den som avvikit, frångåits affärslicenser och fått egendom konfiskerad.⁶

Eritrea saknar beskickning i Etiopien. Utrikesdepartementet rapporterar att det inte är möjligt för eritreanska flyktingar i Etiopien att beviljas visering för att på lagligt sätt resa till Sudan för att där ansöka om hemlandspass. Dessa eritreanska medborgare kan endast beviljas visering till Sudan om de har ett hemlandspass. Passertillstånd (så kallade ”pass permits”), som utfärdas av etiopiska ARRA, är inte någon resehandling som ger rätt att passera en landgräns. För eritreanska flyktingar i Etiopien skulle därför resor till närliggande länder behöva ske illegalt.⁷

⁴ Migrationsverket, 2018, s. 8, 19–21.

⁵ Migrationsverket, 2018, s. 21–23.

⁶ Migrationsverket, 2018, s. 19.

⁷ Sveriges ambassad i Addis Abeba, Reserapport från besök till flyktinglägren i Shire, Tigray-regionen i Etiopien och något om förutsättningarna för eritreanska flyktingar att resa från Etiopien till Sudan, 2017-06-09.

Etiopiska myndigheter kan utfärda resedokument för nödsituationer (*emergency travel documents*) till eritreanska flyktingar. Dessa gäller endast för att lämna Etiopien.

Det har rapporterats om att eritreaner, som rest på ett etiopiskt resedokument för nödsituationer till ett grannland för att där ansöka om och erhålla ett eritreanskt hemlandspass, fått problem att resa tillbaka in till Etiopien på sitt eritreanska pass. Det finns uppgifter om att etiopiska myndigheter misstänker att eritreanska pass utfärdade endast kort tid före en sådan återresa till Etiopien är utfärdade på bristande underlag.⁸

3. Rättslig reglering

En utgångspunkt för att få uppehållstillstånd är att den sökandes identitet är styrkt. I vissa familjeåterföreningsärenden kan den sökande inte styrka sin identitet, t.ex. på grund av förhållanden i personens hemland. Genom praxis från Migrationsöverdomstolen kan då en bevislätnadsregel tillämpas, som innebär att identiteten istället ska göras sannolik (se MIG 2012:1, MIG 2014:16, MIG 2016:6 och MIG 2016:13). En förutsättning är att det finns en dna-analys som styrker släktskapet. Migrationsverket måste då göra en proportionalitetsbedömning där den enskildes rätt till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen vägs mot statens intresse av en reglerad invandring (se det rättsliga ställningstagandet om rätt till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, RS/008/2022). Den inskränkning i en anknytningspersons rätt att utöva sitt familjeliv som uppstår om de anhöriga inte kan bosätta sig här, måste stå i rimlig proportion till intresset av att upprätthålla en reglerad invandring. Vid proportionalitetsbedömningen ska barnets bästa i enlighet med 1 kap. 10 § utlänningslagen och artikel 3 i barnkonventionen, tillsammans med rätten till familjeliv, vägas mot syftet med kravet på klarlagd identitet (jfr det rättsliga ställningstagandet om prövning av barns bästa, RS/009/2020).

Migrationsöverdomstolen har i ett vägledande avgörande beviljat bevislätnad avseende eritreanska familjemedlemmars identiteter (se MIG 2018:4). Målet rörde en kvinna och fyra barn från Eritrea som befann sig i Etiopien där de var registrerade som flyktingar. Anknytningspersonen, deras make/far, hade permanent uppehållstillstånd i Sverige som flykting. Migrationsöverdomstolen förtydligar i domen att försiktighet måste iaktas med att hänvisa en flyktings familjemedlemmar till att uppsöka hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar. En bedömning måste göras i varje enskilt fall om ett sådant krav är proportionerligt.

⁸ Migrationsverket, 2018, s. 32.

Att hänvisa familjemedlemmar till en flykting i Sverige att betala tvåprocentsskatten och underteckna ett ångerbrev, och dessutom riskera att eventuella andra anhöriga som finns kvar i hemlandet utsätts för repressalier, ansågs inte stå i proportion till samhällets intresse av att kontrollera identiteten på dem som ska resa in i landet. Det kunde därför inte krävas att de sökande skulle uppsöka en eritreansk utlandsmyndighet för att ansöka om pass.

Om en person inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda främlingspass för honom eller henne att gälla som pass (2 kap. 1 a § första stycket utlänningslagen [2005:716]).

4. Rättslig bedömning

Bevislätnadsregeln för identitet innebär att en proportionalitetsavvägning måste göras mellan å ena sidan personens intresse av att återförenas med sin familj, och å andra sidan de samhällsintressen som kräver att den sökandes identitet klarläggs. Denna avvägning ska göras i varje enskilt ärende.

När det gäller anknytningsärenden från Eritrea medför bedömningen särskilda överväganden, inte minst m.h.t. de krav som den eritreanska staten ställer på sina medborgare. Eritreaner som bor utomlands måste betala två procent i skatt på inkomster intjänade utomlands. Vidare behöver eritreaner som lämnat Eritrea illegalt skriva under ett s.k. ångerbrev för att kunna ansöka om pass vid en eritreansk beskickning. Slutligen rapporteras om att eritreanska myndigheter har bestraffat familjemedlemmar till personer som undanhåller sig nationaltjänsten eller flytt landet.⁹

Migrationsöverdomstolen har i ett anknytningsärende, vid en proportionalitetsbedömning, gett en eritreansk familj bevislätnad avseende identiteten (MIG 2018:4). Anknytningspersonen var i detta fall flykting. Frågan är dock vilken betydelse det får vid en proportionalitetsbedömning att personerna kommer från Eritrea, även i de fall anknytningspersonen inte är flykting.

I den följande bedömningen tas upp om och i så fall när eritreanska medborgare kan förväntas kontakta sitt hemlands myndigheter för att få fram pass, identitetshandlingar eller annan dokumentation. Resonemangen nedan gäller generellt för kontakter med eritreanska myndigheter, oavsett vilka handlingar det är fråga om.

⁹ Migrationsverket, 2018, s. 19–23.

4.1 Familjemedlemmar till flyktingar

Som Migrationsöverdomstolen konstaterar i MIG 2018:4 måste försiktighet iakttas när det gäller att hänvisa familjemedlemmar till hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar i ärenden om familjeåterförening där anknytningspersonen är flykting. Bevislättnad har därför beviljats när det gäller de eritreanska familjemedlemmarnas identiteter.

I ärenden som gäller familjeåterförening för anhöriga från Eritrea med en anknytningsperson som är flykting i Sverige saknar de anhöriga alltså normalt sett möjlighet att skaffa identitetshandlingar från eritreanska myndigheter. Det innebär att det kan bli aktuellt med en bevislättnad vad gäller identiteten.

Det är den sökande, som ska klarlägga sin identitet, som ska göra sannolikt att han eller hon saknar möjlighet att skaffa identitetshandlingar från hemlandet.

Samtidigt är det en del av Migrationsverkets ansvar att ta in den utredning som krävs för att ta reda på varför en person inte kan få exempelvis en passhandling, för att kunna bedöma om det är aktuellt med bevislättnad i det enskilda ärendet. När det gäller eritreanska familjemedlemmar, som inte har resehandlingar, kan vi som huvudregel förutsätta att de saknar möjlighet att skaffa sådana dokument från sitt hemlands myndigheter.

4.2 När anknytningspersonen inte är flykting

Migrationsöverdomstolen har i MIG 2018:4 betonat den försiktighet som ska iakttas när det gäller att hänvisa familjemedlemmar till flyktingar till hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar. I domen uttalar sig Migrationsöverdomstolen inte beträffande rimligheten i att hänvisa andra än familjemedlemmar till flyktingar till hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar. För att bedöma om det är proportionerligt att för andra anhöriga än till flyktingar upprätthålla ett högt beviskrav gällande identiteten får Migrationsverket ta ställning till den information som finns om den eritreanska statens förhållningssätt gentemot sina medborgare. Det kan också finnas omständigheter i det enskilda ärendet som påverkar bedömningen.

Anhöriga från Eritrea tvingas betala tvåprocentsskatten, som används för politiska syften, och måste underteckna ett ångerbrev där de accepterar bestraffning för att de inte fullgjort militärtjänsten. När en person undanhåller sig nationaltjänsten eller har flytt landet finns dessutom risken för repressalier mot anhöriga, som är kvar i hemlandet.¹⁰ Detta gäller alla eritreanska medborgare som befinner sig utanför Eritrea, även när anknytningspersonen har en annan status än flykting i Sverige.

Förfarandet vid eritreanska beskickningar, och risken för repressalier, kan få samma konsekvenser även i ärenden där anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande, eller har uppehållstillstånd på annan grund.

¹⁰ Migrationsverket, 2018, s. 19–23.

När det är fråga om familjeåterförening väger konsekvenserna av att en familjemedlem tvingas betala tvåprocentskatten och underteckna ett ångerbrev, tillsammans med den godtycklighet som präglar den eritreanska staten, tungt vid en proportionalitetsbedömning. Det är därmed omständigheter som i regel inte står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kontrollera identiteten på dem som ska resa in i landet. Även för dessa familjemedlemmar kan en bevislättning när det gäller identiteten därmed bli aktuell.

Precis som för familjemedlemmar till flyktingar kan vi som huvudregel förutsätta att familjemedlemmar till andra anknytningspersoner, som inte har resehandlingar, normalt saknar möjlighet att skaffa sådana dokument (se kapitel 4.1.).

4.3 Anknytningspersonen i Sverige

När det gäller Eritrea, så kan Migrationsverket inte heller hänvisa en anknytningsperson i Sverige, som är flykting eller skyddsbehövande gentemot den eritreanska staten, till att kontakta sitt hemlands myndigheter i samband med en familjemedlems ansökan om uppehållstillstånd. Med hänsyn till vad som sagt ovan om den försiktighet som generellt iaktas med att hänvisa anhöriga till hemlandets myndigheter för att skaffa identitetshandlingar måste motsvarande försiktighet iaktas när det gäller anknytningspersoner i Sverige som inte är flyktingar eller skyddsbehövande.

4.4 Illegala gränsöverskridande resor

En eritreansk medborgare, som befinner sig i Etiopien, är i första hand hänvisad till den eritreanska beskickningen i Sudan för att få ett hemlandspass. Det är inte möjligt för eritreanska medborgare, som befinner sig i Etiopien och saknar pass, att på lagligt sätt resa till Sudan. Eritreaner utan pass är hänvisade till illegala resor för att ta sig från Etiopien till andra närliggande länder.¹¹ Migrationsverket kan aldrig kräva att en person begår en olaglig handling. Att kräva av en sökande att han eller hon illegalt ska passera en gräns kan aldrig komma ifråga, varken mellan Etiopien och Sudan eller mellan några andra länder. Detta är därmed en sådan omständighet som kan innebära att personen saknar möjlighet att från sitt hemlands myndigheter skaffa fram dokument som klarlägger identitet och släktskap, oavsett övriga förhållanden.

Det finns även en möjlighet för eritreanska medborgare i Etiopien att få resedokument för nödsituationer. De resehandlingarna gäller endast för att lämna Etiopien, d.v.s. inte för återresa. Det har rapporterats om att eritreaner som rest ut från Etiopien på ett etiopiskt resedokument för nödsituationer, fått problem att resa tillbaka till Etiopien på sitt eritreanska pass. Det finns uppgifter om att etiopiska myndigheter misstänker att eritreanska pass utfärdade endast kort tid före en sådan återresa till Etiopien är utfärdade på bristande underlag.¹²

¹¹ UD, 2017.

¹² Migrationsverket, 2018, s. 32.

Det är oklart i vilken omfattning den etiopiska staten utfärdar dessa resedokument för nödsituationer, eller i vilka fall det skulle kunna vara möjligt att återvända till Etiopien med ett eritreanskt pass. Därmed kan vi inte kräva att en eritreansk medborgare genomför en resa till ett annat land för att söka pass, utan att kunna återvända till Etiopien.

Migrationsverket bör inte heller i andra situationer hänvisa en person till att genomföra en farlig resa, eller att lämna det land där han eller hon vistas utan att kunna återvända. Även i sådana fall kan personen därmed sakna möjlighet att från sitt hemlands myndigheter skaffa fram dokument som klarlägger identitet och släktskap.

Det innebär att utfallet av en proportionalitetsbedömning i dessa fall kan komma att innebära att personen ges en bevislättning avseende sin identitet.

4.5 Familjemedlemmar i Eritrea

Familjemedlemmar som fortfarande befinner sig i Eritrea och vill skaffa pass möts inte av samma krav på betalning av tvåprocentskatt och undertecknande av ångerbrev som vid landets utlandsbeskickningar.¹³ Mot bakgrund av de repressalier som rapporteras mot familjemedlemmar som finns kvar i hemlandet bör vi ändå vara försiktiga när det gäller att hänvisa anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande till eritreanska myndigheter för att skaffa pass. Migrationsverket måste också i dessa ärenden göra en avvägning i det enskilda fallet om det är proportionerligt att kräva att de sökande kontaktar hemlandets myndigheter för att skaffa pass. I den situationen får vi ta hänsyn till anknytningspersonens status i Sverige, men också vad som kommit fram om den sökandes situation i hemlandet och om varför han eller hon inte kan skaffa pass. Om vi bedömer att det inte är rimligt att kräva att personen ska styrka sin identitet kan, när förutsättningarna är uppfyllda, en proportionalitetsbedömning leda till att en bevislättning blir aktuell även för familjemedlemmar som finns i Eritrea.

Det finns uppgifter om att eritreanska barn vid en viss ålder inte beviljas eget pass av eritreanska myndigheter.¹⁴ Även för dessa barn kan därmed en bevislättning, efter en proportionalitetsbedömning av intresset för familjeåterförening med barnet och samhällets intressen av att klarlägga barnets identitet, komma ifråga.

¹³ Migrationsverket, 2018, s. 19–23.

¹⁴ Migrationsverket, 2018, s. 9.

4.6 Kravet på pass

För att kunna beviljas ett uppehållstillstånd i Sverige måste den sökande ha ett pass, vilket följer av 2 kap. 1 § utlänningslagen. Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och inte heller har möjlighet att skaffa en sådan handling, kan Migrationsverket utfärda främlingspass. Även i andra fall får Migrationsverket utfärda främlingspass, om det finns särskilda skäl (se vidare 2 kap. 1 a § utlänningslagen).

Migrationsverket kan normalt inte kräva att en eritreansk medborgare ska betala tvåprocentskatten och underteckna ett ångerbrev för att skaffa identitetshandlingar.

En person som omfattas av detta krav, men inte vill ha kontakt med den eritreanska staten, har därmed gjort sannolikt att han eller hon saknar möjlighet att få ett hemlandspass. Migrationsverket kan därför utfärda främlingspass, förutsatt att personen befinner sig utanför Eritrea.