



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Höstterminen 2017

Examensarbete i folkrätt, särskilt migrationsrätt
30 högskolepoäng

Vuxen man i arbetsför ålder: om internt flyktalternativ i Afghanistan

*Able-bodied adult man: Internal Flight Alternative in
Afghanistan*

Författare: Ellinor Hagman

Handledare: Professor Maja K. Eriksson



Innehållsförteckning

Förkortningar	6
1 Inledning	7
1.1 Introduktion	7
1.2 Syfte och avgränsningar	8
1.3 Metod.....	9
1.4 Disposition.....	11
1.5 Begrepp.....	12
2 Situationen för enskilda i Afghanistan	14
2.1 Historisk bakgrund	14
2.2 Det afghanska samhällets idag	16
2.2.1 Det mångkulturella samhället.....	16
2.2.2 Tillgång till vård, bostäder och arbete	19
2.3 Säkerhetssituationen för civila	20
2.4 De mänskliga rättigheterna.....	23
2.4.1 Rättssäkerhet och myndighetsskydd.....	23
2.4.2 Situationen för minoritetsgrupper.....	25
2.4.3 Tvångsrekrytering.....	26
2.4.4 Yttrandefrihet och hot mot personer som stödjer staten.....	27
2.4.5 Kvinnors rättigheter.....	28
2.4.6 Barn och unga.....	29
2.5 Särskilt om internflyktingars situation	31
2.5.1 Situationen för återvändande från Pakistan och Iran samt internt fördrivna. 31	

2.5.2 Återvändande från Europa samt personer utan socialt nätverk	32
3 Rätten till asyl och internt flyktalternativ	34
3.1 Skydd från förföljelse och principen om non-refoulement	34
3.1.1 Internationella traktater och sedvana	34
3.1.2 EU-rätt	37
3.1.3 Svensk rätt	38
3.2 Internt flyktalternativ	40
3.2.1 Utvecklingen av konceptet internt flyktalternativ	40
3.2.2 Internt flyktalternativ i EU:s skyddsgrundsdirektiv	42
3.2.3 UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ	43
3.2.4 Internt flyktalternativ i svensk rätt.....	46
4 Internt flyktalternativ i Afghanistan	51
4.1 UNHCR:s bedömning av situationen i Afghanistan	51
4.2 Migrationsverkets föreskrifter	52
4.2.1 Särskilt om hemvist i asylärenden	52
4.2.2 Rättsligt ställningstagande SR 31/2017	54
4.3 Exempel på beslut och domar där internt flyktalternativ bedömts	55
4.3.1 Familjen A	56
4.3.2 B	57
4.3.3 C	57
4.3.4 D	58
4.3.5 E.....	59
5 Diskussion	59
5.1 Hur görs internflyktsbedömningarna idag och hur bör de göras?	59

5.2 Finns det rimliga och relevanta interna flyktalternativ i Afghanistan?	63
5.3 Slutsatser.....	66
Källor	69

Förkortningar

EASO	Europeiska stödkontoret för asylfrågor
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Flyktingkonventionen	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning samt 1967 års tilläggsprotokoll
FN	Förenta nationerna
IOM	International Organization for Migration
ISAF	International Security Assistance Force
ISIS	Islamiska staten i Irak och Syrien
ISKP	Islamiska staten i Khorasanprovinsen
Skyddsgrundsdirektivet	Europaparlamentet 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 betraktas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet
UNAMA	Förenta nationernas samordningsorgan i Afghanistan
UNHCR	Förenta nationernas flyktingkommissariat
Utlänningslagen	Utlänningslag (2005:716)

1 Inledning

1.1 Introduktion

Under den så kallade “flyktingkrisen” år 2015, när antalet asylsökande i Sverige var fler än någonsin, var 41 564 av de 162 877 sökande afghanska medborgare.¹ Av dem registrerades 23 480 som barn utan vårdnadshavare. På grund av det höga söktrycket förlängdes handläggningstiderna och många asylsökande hann antingen fylla 18 eller ansågs inte ha gjort sin ålder sannolik, varför deras ålder justerades och deras ärenden bedömdes i den ordning som gäller för vuxna. Under 2016 beviljade Migrationsverket uppehållstillstånd till 45 % av ansökningarna från afghanska medborgare.² Motsvarande siffror för 2017 var 38 %.³

I juni 2017 beskrev Migrationsverket säkerhetssituationen i Afghanistan som ett “eskalerande dödläge”⁴ och många afghaner hänvisar i sina ansökningar till det dåliga säkerhetsläget i landet, såväl som individuella asylberättelser.

Trots att säkerhetsläget är allvarligt och många har individuella asylskäl finns det en möjlighet att avslå en persons asylansökan, om hen rimligen istället kan bosätta sig i en annan del av landet. Det händer att afghanska asylsökande hänvisas till någon av de större städerna i Afghanistan istället för att få uppehållstillstånd i Sverige, men på grund av utvecklingen i landet uppkommer frågan om det verkligen är rimligt att hänvisa någon dit. Bland annat sa Migrationsverkets rättschef Fredrik Beijer i ett samtal under Almedalsveckan i Visby sommaren 2017 att en stor mängd människor just nu söker sig till bland annat Kabul på grund av säkerhetssituationen i landet eller att de återsänds

¹ Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl 2015, 1/1 2016.

² Detta avser endast förstagsavgöranden av ärenden som prövats i sak, ej ärenden som överförts till andra stater enligt förordning EU 604/2013. Se Migrationsverket, Avgjorda asylärenden 2016 1/1 2017.

³ Migrationsverket, Avgjorda asylärenden under 2017, 1/1 2018.

⁴ Migrationsverket, Lägesanalys: Afghanistan (version 1.0) 16/6 2017, s. 15 f.

från utlandet. Detta leder till försämrade förhållanden på destinationsorten vilket måste tas hänsyn till i internflyktsbedömningarna.⁵ Senare under hösten 2017 gjorde Migrationsverket dock bedömningen i ett nytt rättsligt ställningstagande att det även i fortsättningen kan vara rimligt och relevant att hänvisa bland annat vuxna män i arbetsför ålder samt par till internflykt i städerna Kabul, Herat och Mazar-e-Sharif, även i de fall personerna saknar socialt nätverk på internflyktsorten.⁶

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med uppsatsen är att analysera hur svenska myndigheter bedömer möjligheten att tillämpa internt flyktalternativ i asylärenden som gäller Afghanistan. Jag kommer också analysera hur väl dessa bedömningar överensstämmer med nationell och internationell rätt. Följande frågeställningar kommer att användas för att återkoppla till syftet:

- Hur ska en internflyktsbedömning göras enligt folkrätten, EU-rätten samt svensk rätt?
- Hur bedöms möjligheten till internt flyktalternativ i Afghanistan idag?
- Finns det rimliga och relevanta interna flyktalternativ i Afghanistan?

Då asylprövningen i första instans sker hos Migrationsverket, som är både utredande och beslutande myndighet och också den myndighet som för statens talan vid ett eventuellt överklagande till migrationsdomstolarna, kommer deras styrdokument och landinformation att vara i fokus för hur internt flyktalternativ bedöms idag.

⁵ Seminarium i Almedalen 4/7 2017. Migrationsverket, Afghanistan, ensamkommande och asyl.

⁶ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 31/2017, 26/8 2017, s 2.

En avgränsning jag gjort är att rikta in mig på asylansökningar från Afghanistan. Det stora antalet asylansökningar samt det faktum att säkerhetssituationen skiljer sig åt mellan provinserna gör att frågan om internt flyktalternativ ofta uppstår i dessa ärenden. Eftersom Migrationsverket anser att internflykt till Kabul, Mazar-e-Sharif och Herat kan vara rimliga och relevanta för vuxna män samt par bestående av en kvinna och en man även om socialt nätverk saknas, kommer fokus ligga på detta.

1.3 Metod

Jag kommer i denna uppsats använda rättsdogmatisk metod. Rättsdogmatisk metod innebär i korthet att man tolkar och analyserar gällande rätt utifrån rättskälleläran. Asylrättens särskilda karaktär gör dock att hänsyn behöver tas till även andra källor än de strikt juridiska, framför allt aktuell landinformation eftersom asylrätten endast kan tillämpas om man känner till förhållandena i landet den asylsökande prövas mot.

Urvalet av landinformation kräver viss omsorg eftersom det i många fall rör sig om andrahandskällor från personer som befinner sig i landet, pratar det lokala språket och rapporterar på ett sätt som ger en bild av den generella situationen i landet.

Migrationsverket har ett landinformationsorgan kallat Lifos som sammanställer tillgänglig information samt gör egna utredningsresor där man bland annat pratar med internationella och lokala organisationer, myndigheter och privatpersoner med god insyn i förhållandena på plats. Motsvarande myndigheter finns i andra länder, bland annat brittiska Home Office och norska Landinfo, samt EU-organet European Asylum Support Office (EASO). Andra källor för landinformation som finns tillgängliga på Migrationsverkets landinformationsdatabas www.lifos.migrationsverket.se är information från icke-statliga organisationer som bedriver eget forsknings- och utredningsarbete såsom UNAMA och övriga FN-organ samt

människorättsorganisationer som bland annat Amnesty International, Röda Korset och Human Rights Watch. Jag valt att i huvudsak använda källor i form av de rapporter och andra dokument som finns eller har funnits tillgängliga på Lifos databas i uppsatsen, samt sådana förstahandskällor som hänvisas till i dessa dokument. Trots att databasen har Lifos och därmed Migrationsverket som avsändare strävar de efter att vara opartiska och databasen används av samtliga parter på asylrättens område för att söka landinformation. En grundläggande princip i svensk rätt är den om fri bevisprövning och Migrationsverket och domstolarna värderar generellt sett rapporter från andra aktörer som förekommer i Lifos högt. Dessutom hänvisar dessa organisationer och myndigheter ofta till varandra i sina rapporter. Min uppfattning är därför att det i huvudsak råder samsyn kring sakomständigheterna kring situationen i Afghanistan och att de skillnader som finns framför allt rör de juridiska tolkningarna av landinformationen.

Till de övriga mindre tydligt traditionella rättskällorna som används i uppsatsen hör publikationer av FN:s flyktingkommissarie UNHCR. På grund av att UNHCR skapades i samband med tillkomsten av 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen⁷) och genom flera hänvisningar i andra rättskällor har UNHCR:s riktlinjer kommit att få en särställning i hur flyktingkonventionen och internt flyktalternativ ska tolkas.⁸

Jag har valt att ge exempel på fem verkliga asylärenden för att illustrera hur en internflyktsbedömning kan gå till. Urvalet är gjort för att i så hög grad som möjlig spegla olika typer av situationer och resonemang från Migrationsverket och migrationsdomstolarnas sida, samt enbart bland ärenden där beslut och domar kom under 2016 eller 2017. Då det bara är fem exempel är det ingen kvantitativ

⁷ I fortsättningen avses med flyktingkonventionen också 1967 års tilläggsprotokoll då den senare utvidgar flyktingkonventionen till att omfatta händelser efter 1945 och till skillnad från flyktingkonventionen inte innehåller någon geografisk begränsning.

⁸ Se nedan, avsnitt 3.2.3.

undersökning utan ärendena har valts ut bland de som jag fått ta del av som handläggare på Amnesty International. Eftersom Amnesty International sällan får ta del av bifallsbeslut och detta endast är en bråkdel av de ärenden som beslutats i Sverige under denna period behöver resultatet därför inte vara representativt för samtliga internflyktsbedömningar från Afghanistan. Dock är det relevant att kritiskt analysera även enskilda beslut då frågorna rör mänskliga rättigheter och höga krav därför måste ställas på rättssäkerhet. Jag har arbetat heltid i ca ett år framför allt med asylärenden som rör Afghanistan på Amnesty Internationals svenska sektion. Där har jag fått en ungefärlig bild över hur bedömningarna brukar gå till samt pratat med personer som arbetat länge med dessa frågor, bland annat offentliga biträden och beslutsfattare men också företrädare för organisationer som arbetar med migrationsrelaterade frågor.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds med ett kapitel innehållande en redogörelse för situationen i Afghanistan. Kapitlet börjar med en historisk bakgrund till den nuvarande konflikten för att skapa förutsättningar för läsaren att ta till sig den nutida situationen i Afghanistan. Därefter beskrivs det nutida afghanska samhällsstrukturen samt den militära säkerhetssituationen i Afghanistan, situationen för mänskliga rättigheter samt särskilt om hur förhållandena ser ut bland internflyktingar i städerna Kabul, Herat och Mazar-e-Sharif.

Tredje kapitlet berör internationell rätt på området, både övergripande migrationsrätt och särskilt inriktat på internt flyktalternativ. I detta kapitel används i huvudsak rättsdogmatisk metod för att reda ut gällande rätt.

Det fjärde kapitlet diskuteras UNHCR och Migrationsverkets syn på internt flyktalternativ i Afghanistan. Dessutom används fem verkliga asylärenden för att ge en

bild av hur en internflyktsbedömning kan gå till i praktiken i Sverige hos både Migrationsverket och migrationsdomstolarna. För att anonymisera har namnen ersatts med en bokstav och endast de omständigheter som kan vara relevanta för internflyktsbedömningen nämns. Migrationsverkets och migrationsdomstolens resonemang beskrivs dock så utförligt som möjligt.

I det femte kapitlet analyseras frågeställningarna och uppsatsen sammanfattas med en framåtblickande avslutning.

1.5 Begrepp

I uppsatsen används vissa ord och begrepp vars betydelse kan behöva förtydligas ytterligare då de sällan används i en mer allmänjuridisk kontext eller kan vara främmande för en svensk läsare. Ytterligare ord och begrepp förklaras i texten.

”Non-refoulement” är en grundläggande princip inom asylrätten som innebär ett förbud för en stat att återsända en person till ett land eller område där denne riskerar döden eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.⁹

”Internt flyktalternativ” är ett centralt begrepp i denna uppsats. Konceptet utvecklas närmare i tredje kapitlet men begreppsvalet är inte självklart. På svenska är internt flyktalternativ, internflykt, internt skydd eller inre flykt det begrepp som ibland används för att beskriva en situation då någon tvingas bosätta sig på annan ort än sin hemvist,

⁹ Se nedan, avsnitt 3.1.

men fortfarande inom samma land. Begrepp på engelska inkluderar internal protection alternative, internal relocation alternative samt internal flight alternative. Jag har valt att använda internt flyktalternativ samt internflykt. ”Internflyktingar” korresponderar inte med begreppet ”flykting” eftersom det faller utanför flyktingkonventionen.¹⁰ Begreppet inkluderar alla som flytt inom ett land på grund av en mängd olika faktorer.¹¹ Personen ifråga behöver inte ha flytt hemorten från första början utan skyddsskäl kan ha uppkommit senare. Begreppet gäller både folk som bosätter sig på internflyktsorten efter att ha befunnit sig utomlands och sådana som flyttar inom landet. I praktiken kan en person ha bott nästan hela sitt liv utomlands och ändå betraktas som en internflykting när hen flyttar tillbaka till ursprungslandet.

”Regeringsvänliga och regeringsfientliga styrkor”. På grund av det stora antalet grupper som deltar i den väpnade konflikten har en uppdelning gjorts i denna uppsats mellan de som strider för regeringen i Afghanistan, till exempel olika typer av polis- eller militärstyrkor som är underställda staten samt internationella styrkor som är där för att stödja dessa. Med regeringsfientliga styrkor menas grupper och individer som strider mot regeringen och internationella styrkor, bland annat talibangrupper men även andra.¹²

Den så kallade *Islamiska staten* är en av de regeringsfientliga styrkorna som opererar i Afghanistan. De kallas Islamiska staten Khorasanprovinsen (ISKP) och är en officiell gren av moderorganisationen Islamiska staten i Irak och Syrien (ISIS). Grupperna kommunicerar med varandra men det förekommer inte operativt samarbete i någon högre grad för tillfället.¹³ Det finns också aktörer som agerar i ISIS eller ISKP:s namn

¹⁰ Se nedan, avsnitt 3.2.

¹¹ Se vidare bland annat UN Guiding Principles on Internal Displacement s. 5, bilaga 2.

¹² Se vidare definitionen av ”Anti-Government Elements” i UNAMA, Afghanistan Annual Report on Protections of Civilians in Armed Conflict: 2016, s 105.

¹³ EASO, Afghanistan Recruitment by armed groups, s 27.

men som i själva verket saknar en uppenbar koppling till moderorganisationen utöver att man delar samma mål.

2 Situationen för enskilda i Afghanistan

2.1 Historisk bakgrund

Afghanistan har länge präglats av politisk instabilitet och väpnade konflikter. Efter att ha blivit självständigt i slutet av 1700-talet,¹⁴ ökade spänningarna i närområdet då Ryssland utökade sitt inflytande i regionen genom att vinna krig mot de persiska och osmanska rikena. Rysslands framgångar oroade britterna, vars makt i Brittiska Indien ännu var skört. Afghanistans utsatta läge mellan dessa imperier gjorde att de påverkades av denna maktkamp, som kom att bli känd som "Det stora spelet".¹⁵ Under tre krig 1838, 1878 och 1919 försökte brittiska styrkor erövra Afghanistan utan framgång. De afghanska klankrigarna lyckades gång på gång slå tillbaka britterna och i perioden mellan det första och det andra anglo-afghanska kriget lyckades de afghanska ledarna ena landet. Under moderniseringen under 1920-talet och framåt tog Afghanistan emot bistånd från framför allt Sovjetunionen och Turkiet i form av både infrastruktur och militärt stöd som bestod av både vapen och rådgivning.¹⁶ Även det politiska landskapet utvecklade sig under denna tid, med en falang av socialister och en annan av radikala islamister. 1973 utropade sig Daoud Khan till president och fick då mycket stor makt. Han förbjöd radikala islamistiska partier, bl.a. Hezb-e-Islami, och fortsatte ta emot stöd av Sovjetunionen. Under senare delen av 70-talet växte dock det marxistiska partiet PDPA sig större och 1978 tog de makten genom en revolution.¹⁷ De mötte stort motstånd och radikala islamistiska grupper drog nytta av den splittring och de konflikter

¹⁴ Roberts s 2.

¹⁵ Marsden s 8 f.

¹⁶ A.a. s. 28 f.

¹⁷ A.a. s. 30–35.

som börjat uppstå runtom i landet och inom PDPA.¹⁸ Situationen utvecklades snart till en väpnad konflikt som eskalerade kraftigt då Sovjetunionen i slutet av december 1979 invaderade landet för att stabilisera situationen och stötta den nya kommunistiska regimen.¹⁹ Under det sovjetiska styret i Afghanistan bildades olika motståndsgupper mot regimen. Främst utgjordes de av gräsrotsrörelser, företrädesvis folk på landsbygden som tog till vapen mot en ockupationsmakt som de uppfattade stod vara fiender mot deras kultur och religion. Sovjetunionen var välkända för att förespråka ett strikt ateistiskt samhälle, något som stod i direkt motsättning till önskan hos många afghaner att leva i en islamisk stat.²⁰ Denna motståndsrörelse har kommit att kallas mujahedin och bestod av löst sammansatta grupper, varierande i form av både mål och storlek. Fördelen med denna typ av icke-organisering var att det var svårt att komma åt dem, det räckte till exempel inte att döda en ledare eftersom grupperna ändå i stort sett skötte sig själva. Nackdelen var att gruppernas dåliga samordning gjorde att de inte kunde samarbeta i någon högre utsträckning angående frågor som taktik, tillgång till vapen och utbildning och liknande.²¹ Mujaheddin utgjordes också av mer ideologiskt och politiskt inriktade ”partier” eller snarare nätverk kring religiösa ledare, också stödde de stridande mujahedin på olika sätt. Många av dessa arbetade från tryggheten i Pakistan.²²

Sovjetunionen påbörjade sitt trupptillbakadragande från Afghanistan 1988.

Konsekvensen blev att den afghanska staten, oförmögen att fungera utan det starka sovjetiska ledarskapet, föll samman samtidigt som det fortfarande fanns starka internationella intressen i området.²³ Ungefär 1,4 miljoner flyktingar återvände till Afghanistan från bland annat Pakistan under 1992 och i maktvakuumet som uppstått efter Sovjetunionen stred olika grupper i ett inbördeskrig.²⁴ Den grupp som till slut stod som segrare var talibanerna, en pashtunsk militär grupp främst understödd av ledare i

¹⁸ Olikar, s. 29–31

¹⁹ A.a.s. 34 samt 40.

²⁰ Maley s. 60

²¹ A.a.s. 61 f.

²² A.a.s. 62–64 samt 68.

²³ Maley s. 157–159.

²⁴ A.a. s. 194–19. Stridigheter pågick dock kontinuerligt även under talibanstyret.

Pakistan. *Taliban* betyder student och trots att talibanerna också var krigare var det en politisk och ideologisk rörelse med rötter i religiösa skolor, så kallade madrasas. Många av ledarna hade varit med i ”partierna” som varit en del av mujahedin.²⁵ Talibanernas ideologi har beskrivits som anti-modernistisk och under tiden talibanerna hade makten i Afghanistan tillämpades islamisk lag mycket strikt genom bokstavstolkning av koranen. Det sågs snarare på som ett sätt att leva än som ett rättssystem och metoden var att regera genom fruktan.²⁶

Som en direkt reaktion på Al Qaidas attack mot World Trade Center i New York den 11 september 2001 inledde NATO ”Operation Enduring Freedom” i oktober samma år. Syftet var att slå till mot al-Qaida och talibanerna som stöttat Usama Bin Ladin.²⁷ Med starkt stöd av omvärlden, inklusive Pakistan som slutade med sitt stöd till talibanerna, och av starka anti-talibanstyrkor i Afghanistan tog det bara två månader innan talibanernas regim hade fallit i hela Afghanistan.²⁸ Den 20 december 2001 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1386, vilket gav en internationell styrka kallad International Security Assistance Force (ISAF) mandat att assistera i uppbyggandet av den afghanska staten. Mandatet utvidgades 2003 genom resolution 1510 för att upprätthålla säkerheten i landet och strida mot de talibaner som fortfarande finns i stora delar av landet. ISAF avslutades 2014, men Operation Enduring Freedom pågår fortfarande.²⁹

2.2 Det afghanska samhällets idag

2.2.1 Det mångkulturella samhället

²⁵ A.a. s. 222–224.

²⁶ Maley s. 232–234.

²⁷ A.a. s. 255–256 samt 262–263

²⁸ A.a. s. 266.

²⁹ Nationalencyklopedin, ISAF. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/isaf> 10/1 2018

Enligt konstitutionen³⁰ från 2004 är Afghanistan en islamisk republik. Det är ett mångkulturellt samhälle på det sättet att det förekommer en mängd olika stammar och klaner med olika språk, seder och bruk. Betydelsen av klanerna framhålls redan i första artikeln där det står att nationen består av olika etniska grupper och klaner, varav 14 stycken nämns vid namn. Betydelsen av klantillhörighet återspeglas på många plan i samhället och finns bland annat inskriven i identitetshandlingar och andra officiella dokument. Afghanistan är organiserat i 34 stycken provinser, som i sin tur är uppdelat i distrikt. Det finns också en provinshuvudstad i varje provins. Det afghanska samhället har på grund av sin geografi och sin konfliktfyllda historia i princip aldrig varit starkt centralstyrt utan istället lever de flesta av landets invånare i mindre samhällen på landsbygden och identifierar sig endast i begränsad omfattning som afghaner. I stället för en stark stat är mindre enheter såsom familjen, klanen, byn, folkgruppen och dylikt viktigare för den enskilde och detta har skapat hierarkiska sociala strukturer. Traditionellt tas många viktiga beslut inte av individer utan av en ledare av något slag, till exempel familjens överhuvud, den lokala mullan eller klanens ledare. En viss modernisering har skett i de större städerna de senaste åren, men det beror också på vilken typ av beslut frågan gäller.³¹

Officiella språk i Afghanistan är persiska (dari) och pashto, som båda skrivs med arabiska bokstäver. Det finns över 30 minoritetsspråk i Afghanistan och i de stater där en majoritet talar baluchiska, pashai, nuristanska språk eller pamiriska ska detta språk enligt artikel 16 i konstitutionen ha status som officiellt språk.³²

Nära hälften³³ av landets invånare hör till gruppen pashtuner, som traditionellt haft makten och vars språk tillsammans med dari är de två officiella språken i Afghanistan. I

³⁰ Konstitutionen finns tillgänglig i engelsk översättning på bland annat Afghanistans justitiedepartementets hemsida, <http://moj.gov.af/en/page/legal-frameworks/168329941684>.

³¹ EASO, Afghanistan: Recruitment by armed groups s 22.

³² Svenska Afghanistankommittén, Språk <https://sak.se/afghanistan/sprak>, 8/5 2017.

³³All statistik som nämns här och framöver angående folkmängd är uppskattningar, då ingen folkräkning har genomförts sedan 1979 och inget fungerande system för folkbokföring finns.

dagligt tal använder många av de andra etniska grupperna ordet afghan när de refererar till pashtuner. Detta ses bland annat som ett uttryck för pashtunernas historiska position som den mest betydelsefulla folkgruppen.³⁴ I 2004 års konstitution anges dock att alla medborgare i Afghanistan benämns afghaner. Pashtuner är traditionellt ett nomadfolk som har en livsstil kallad Pashtunwali, en samling sociala och kulturella och även juridiska normer som genomsyrar alla delar av pashtuners liv, och som en pashtun förväntas följa. På grund av pashtunernas stora antal och historiska makt hänger pashtunwali nära samman med landets historia och påverkar alla delar av det afghanska samhället.

Några viktiga principer inom pashtunwali är gästfrihet, heder och mod. Tvister löses ofta i medlingsinstitut som t.ex. *jirga*, en samling äldste som kan medla och lösa en tvist. De anses kompetenta att tolka den komplexa samling sedvänjor och annat som utgör den kvasijuridiska delen av pashtunwali och kan ibland utdöma straff. Hedern är central och om någons heder kränks kan *jirgan*, familjen eller den kränkte kräva hämnd (*badal*). Detta kan leda till blodsfejder som kan vara i generationer, men kan också lösas genom att en part ber om förlåtelse, så kallad *nanawatai*. Nanawatai kan gå till på olika sätt och innebär att om en part fullständigt kapitulerar och ber om förlåtelse får ingen badal vidtas. I vissa sammanhang är dock nanawatai inte möjlig, bland annat om en man kränkt en kvinnas heder, till exempel genom våldtäkt.³⁵

Den näst största gruppen, tadjjiker, utgör cirka en tredjedel av befolkningen. Traditionellt har tadjjiker varit namnet på vissa daritalande grupper i nordöstra Afghanistans bergstrakter. De senaste åren har det förändrade politiska systemet gjort att möjligheterna till politiskt inflytande ökar om man tillhör en stor etnisk grupp. Ända sedan inbördeskriget har det därför blivit vanligare att identifiera sig som tadjjik, och nu för tiden används namnet ofta som ett sorts samlingsnamn på daritalande som inte är

³⁴ Österrike. BFA Staatendokumentation, AfPak - Principals of the tribal & clan structure s. 9–11.

³⁵ Österrike. BFA Staatendokumentation, AfPak - Principals of the tribal & clan structure s. 28–31.

hazarer. Etniska grupper som t.ex. balucher och araber har i allmänhet inga svårigheter att erkännas som tadjiker.³⁶

Många av de asylsökande i Sverige hör till en tredje etnisk grupp, hazarer.³⁷ Hazarerna utgör ungefär 10 % av befolkningen och utmärker sig bland annat genom sin religionstillhörighet då de flesta är shiamuslimer, vilket är en minoritet i förhållande till sunnimuslimerna som ungefär 90% av befolkningen tillhör. Många hazarer talar en dialekt av dari kallad hazarangi. Hazarer har under större delen av Afghanistans historia blivit diskriminerade och förföljda, särskilt under talibanstyret på 90-talet. Under denna tid skedde flera massakrer, bland annat i Kabul 1993 och i Mazar-e-Sharif 1998.³⁸ På grund av förföljelsen lämnade många hazarer Afghanistan under denna period och sökte sig till bl.a. Iran och Pakistan.

De flesta hazarer härstammar från en region i centrala Afghanistan kallad Hazarjat, men idag bor det hazarer över hela landet. Förutom religionen har de flesta hazarer ett särpräglat centralasiatiskt utseende vilket gör att de lätt identifieras på grund av ansiktsdragen.

2.2.2 Tillgång till vård, bostäder och arbete

Tillgången till sjukvård är begränsad och varierar beroende på var i landet man befinner sig. Personer utan afghanska identitetshandlingar, så kallad tazkira, saknar möjlighet att få tillgång till den offentligt finansierade vården och måste vända sig till privata

³⁶A.a. s. 11 f.

³⁷ Migrationsverket, Därför har så många ensamkommande afghanska barn sökt asyl i Sverige, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-21-Darfor-har-sa-manga-ensamkommande-afghanska-barn-sokt-asyl-i-Sverige.html> 21/1 2016.

³⁸ Maley, s. 205 samt s 239 f.

vårdinrättningar. Tillgången till vård har också försämrats över tid på grund av det försämrade säkerhetsläget och de senaste åren har fler attacker riktats direkt mot sjukhus och andra vårdinrättningar, även i Kabul.³⁹ I de stora städerna är tillgången till sjukvård och mediciner något bättre jämfört med resten av landet då det är lättare att ta sig till sjukhus och apotek. Däremot är kvaliteten mycket varierande, bland annat har anställda på ett av Kabuls mest välbesökta sjukhus vittnat om att mycket av den livsviktiga utrustningen var omodern eller inte alls fungerade. Flera andra sjukhus saknade helt elektricitet. Även om det finns ett stort antal apotek i Kabul är medicinen mycket dyr och av låg kvalitet. Tillgången på medicin varierar också mycket mellan apoteken och 2015 hade inte ett enda av Kabuls över 5000 apotek ett kylutrymme att förvara temperaturkänslig medicin i.⁴⁰

Bostadsförhållandena i de stora städerna är i allmänhet svår. I Kabul klassificeras ca 86% av stadens bostäder som slum och låg- och medelinkomsttagare i Kabul har i allmänhet inte råd med något bättre, då boendekostnaderna i regel är dyrare än i andra städer. Det finns ett juridiskt system för äganderätt men reglerna är otydliga och processen långsam och dyr. Korruption och tvångsvräkningar förekommer ofta.⁴¹

2.3 Säkerhetssituationen för civila

Sedan 2014 då merparten av de internationella styrkorna i Afghanistan drog sig tillbaka har situationen kraftigt försämrats för civila. United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) kunde i sin årsrapport för 2016 bekräfta det högsta antalet

³⁹ EASO, Afghanistan Key socio-economic indicators, state protection, and mobility in Kabul City, Mazar-e Sharif, and Herat City s. 51.

⁴⁰ EASO, Afghanistan Key socio-economic indicators, state protection, and mobility in Kabul City, Mazar-e Sharif, and Herat City s. 56 f.

⁴¹ A.a. s. 58–62.

civila offer sedan de började sin dokumentation 2009.⁴² En av orsakerna till de höga antalet civila offer är att regeringsfientliga styrkor har förändrat sin taktik, från att mest ha hållit på med gerillakrigföring i form av bl.a. riktade attacker inriktar sig talibanerna nu i allt högre grad på att lägga under sig och behålla territorium.⁴³ En oroväckande trend, som beror på den ökade förekomsten av markstrider, är ökade offer på grund av artilleri, granateld och flygangrepp från såväl regeringsfientliga som internationella och afghanska säkerhetsstyrkor. De civila offren från sådana angrepp utförda av regeringsvänliga styrkor minskade dock med 20 % under första halvåret 2017 jämfört med samma period 2016, vilket enligt UNAMA visar att ett aktivt arbete för att försöka undvika sådana förluster ger resultat.⁴⁴ Det totala antalet civila offer minskade under första halvåret 2017 då UNAMA dokumenterade 5 243 offer jämfört med under samma period 2016 då motsvarande siffror var 5 267. Antalet döda under perioden steg dock från 1 637 år 2016 jämfört med 1 662 år 2017.⁴⁵

Det är dock viktigt att framhålla att både intensiteten, naturen och omfattningen av våldet varierar mellan de olika provinserna. Regeringsfientliga styrkor bedöms fortfarande sakna möjlighet att inta större provinshuvudstäder och därför ser konfliktmönstret i de större städerna annorlunda ut. Kabul är till exempel den provins med flest civila offer i hela Afghanistan vilket visar på säkerhetssituationens komplexitet. I staden Kabul förekommer få markstrider, men 70 % av de civila offren i självmordsdåd och komplexa attacker 2016 skedde i Kabul.⁴⁶ Under första halvåret 2017 ökade dessa attacker och även Kabuls andel ökade till 83 % av de totala antalet offer för självmordsdåd och komplexa attacker i Afghanistan. Bland annat skedde en bombattack den 31 maj som enligt UNAMA dödade 91 personer och skadade 544, vilket gjorde den till den dödligaste attacken UNAMA bekräftat sedan 2001.⁴⁷ Både talibanerna och ISKP dementerade att de låg bakom dådet och ingen annan grupp tog på

⁴² UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2016, s. 3.

⁴³ A.a. s. 10.

⁴⁴ UNAMA, Protection of Civilians in Armed Conflict, Midyear Report 2017 s. 61.

⁴⁵ UNAMA, Protection of Civilians in Armed Conflict, Midyear Report 2017 s. 3.

⁴⁶ UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2016 s. 60.

⁴⁷ UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Midyear Report 2017 s. 33.

sig ansvaret. Det är därför inte klart vad målet var, men då bomben detonerade i Kabuls diplomatkvarter och förstörde delar av tyska ambassaden misstänktes den vara riktad mot den västerländska närvaron i landet.⁴⁸ I sin årsrapport för 2016 uttryckte UNAMA oro för att offren för denna typ av attacker ökat de senaste åren, inte bara för att det är attacker som är urskillningslösa och orsakar stora antal civila offer utan också för att det bidrar till att sprida rädsla och osäkerhet i storstäderna.

Även Lifos har uppmärksammat den ökande aktiviteten hos ISKP under 2017. De har framhållit att trots att ISKP bekämpas hårt i Afghanistan och lidit stora förluster så har de behållit sin närvaro i Afghanistan och utfört ett antal attacker i bland annat Kabul och Herat under 2016 och 2017.⁴⁹ ISKP:s ökade aktivitet har också lett till att många utländska aktörer intresserat sig för Afghanistan, bland annat Ryssland och Iran som har ett intresse av att ISKP inte får fäste i deras närområde.⁵⁰ Utöver detta har USA trappat upp sin närvaro i landet och riktar särskilt in sig på att bekämpa ISKP.⁵¹ Bland annat släppte man världens största icke-nukleära bomb, GBU-43 eller Massive Ordnance Air Blast (MOAB) över ett område i Nangarharprovinsen den 13 april 2017. UNAMA kunde inte bekräfta några civila förluster för den bomben, dock för vissa andra luftangrepp från internationella styrkor.⁵²

⁴⁸ A.a. s. 34 f.

⁴⁹ Lifos, Lägesanalys: Afghanistan (version 1.0), s. 5.

⁵⁰ Bland annat Lifos, Lägesanalys: Afghanistan (version 1.0), s. 5 f. samt Rashid, Ahmed, Moscow moves into the Afghanistan vacuum 13/1 2017.

⁵¹ Bland annat Vita huset, Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia.

⁵² UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Midyear Report 2017 s. 54 f.

2.4 De mänskliga rättigheterna

2.4.1 Rättssäkerhet och myndighetsskydd

Människorättssituationen i Afghanistan hänger i hög grad samman med säkerhetsläget i landet, då stora områden står under talibaner eller andra väpnade gruppers kontroll. Även om situationen är värre i de områden som kontrolleras av regeringsfientliga grupper, kränks mänskliga rättigheter regelbundet också av myndighetsaktörer.

Trots att Afghanistan ratificerat och skrivit under ett stort antal människorättskonventioner, bland annat konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, konventionen mot tortyr och konventionen om barnets rättigheter så gör den utbredda korruptionen och den svaga centralstyrningen att straffriheten är utbredd.

Förutom en stark misstro mot rättssystemet som bland annat har sin grund i att folket traditionellt har föredragit att sköta angelägenheter internt inom familjen eller klanen snarare än genom en centralstat, är korruptionen utbredd och rättssäkerheten bristfällig. Folks förtroende för regeringen har dessutom försämrats sedan 2015.⁵³ Godtyckliga frihetsberövanden och utomrättsliga avrättningar är vanliga hos den afghanska säkerhetstjänsten (NDS) lokala polisen (ALP), nationella polisen (ANP) och den nationella armén (ANA).⁵⁴ UNAMA rapporterar också att misshandel, sexuellt våld och annan tortyr i syfte att framtvinga erkännanden är vanliga i afghanska fängelser.⁵⁵ Trots att afghanska regeringen och ANP vidtagit åtgärder för att ställa folk till svars för grova

⁵³ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan s. 24.

⁵⁴ UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2016 s. 90–97

⁵⁵ A.a. s. 96.

människorättskränkningar är detta inte tillräckligt enligt UNAMA, utan det är mycket vanligt att utredningar inte ens startats även efter att incidenter rapporterats.⁵⁶

Utöver detta förekommer, som nämnts ovan i avsnittet om *pashtunwali*, parallella rättsstrukturer som t.ex. *jirga*. UNAMA kunde bekräfta 41 incidenter under 2016 där folk straffats av parallella rättsstrukturer. Trots att det är en minskning jämfört med tidigare, poängterar man att mörkertalet är stort och förmodligen ökar på grund av att regeringsfientliga styrkor kontrollerar större områden och UNAMA och andra därmed inte kan dokumentera de kränkningar som sker i lika hög utsträckning.⁵⁷ I dessa rättsstrukturer tillämpas inte afghansk lag utan olika typer av lokala sedvänjor, vilket gör att de inte uppfyller de krav som finns på en rättvis rättegång och att folk riskerar att straffas utan stöd i lag. Kroppsstraff och avrättningar är vanliga.⁵⁸

Även staten Afghanistan tillämpar dödsstraff och under 2016 väntade cirka 600 personer på att avrättas, varav många dömts till döden i rättegångar som inte uppfyllde kraven på en rättvis prövning. Den 25 april 2016 höll president Ghani ett tal där han lovade hårdare straff inklusive fler dödsdomar. Talet följdes av flera dödsdomar och avrättningar, bland annat hängdes sex personer den 8 maj.⁵⁹

På grund av den allvarliga situationen gör UNHCR i likhet med bland andra UNAMA tolkningen att myndigheterna i Afghanistan saknar vilja och förmåga att skydda personer från människorättskränkningar, och denna oförmåga är en människorättskränkning i sig.⁶⁰ Slutsatsen av detta är att det inte är möjligt i att hänvisa folk till myndighetsskydd i någon del av Afghanistan.

⁵⁶ A.a. s. 95 samt 97–98.

⁵⁷ UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2016 s. 69.

⁵⁸ A.a. s. s 68–70.

⁵⁹ Amnesty International, Årsrapport 2016/17 – Afghanistan.

⁶⁰ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan s. 24–26.

2.4.2 Situationen för minoritetsgrupper

Afghanistans har religionsfrihet inskriven i konstitutionen, men i artikel 130 och 131 konstitutionen förtydligas att domstolar ska följa den sunnimuslimska Hanafiskolan respektive shiamuslimsk rätt i fall som inte regleras av lag. Kritiker menar att detta får till resultat att domstolar tillämpar islamisk lag trots att denna ibland står i konflikt med Afghanistanens folkrättsliga förpliktelser.⁶¹ Apostasi, eller konvertering från Islam till en annan religion, är straffbart med döden enligt Hanafi och trots att det inte är definierat som ett brott i afghansk rätt händer det att folk döms på grund av Hanafi. Detsamma gäller blasfemi och båda brotten kan leda till dödsstraff. Att öppet praktisera andra religioner än islam är formellt sett tillåtet, men i praktiken möter många hinduer och sikher grov diskriminering på grund av religiös intolerans i samhället. Bland annat påverkar den tillgången till utbildning och arbete, men det förekommer också våld och hot från muslimska ledare.⁶² Kristendom ses som ännu värre och kristna saknar helt möjlighet att utöva sin religion, av rädsla för förföljelse. Det är svårt att rapportera kring kristna eftersom det är så dolt, men enligt Migrationsverket är de kristna som finns ofta konvertiter från islam, vilket gör att de riskerar att straffas som avfällingar.⁶³

Det sekteristiska våldet i Afghanistan har förändrats mycket de senaste åren. Som nämnts ovan har gruppen hazarer under lång tid fått utstå diskriminering och förtryck. Sedan 2001 har situationen dock förbättrats och många hazarer har fått möjlighet till utbildning och anställning i de samhällsfunktioner som byggts upp sedan talibanregimens fall.⁶⁴ Attacker mot hazarer är dock fortfarande vanligt förekommande och i sin årsrapport för 2016 hade UNAMA för första gången ett avsnitt om sekteristiskt våld mot shiamuslimer. Trots att även de bedömer att situationen förbättrats sedan 2001, framför allt då talibangrupperna blivit mer inkluderande som ett led i tanken att ena alla

⁶¹ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan s. 24–26.

⁶² US Department of State, 2016 Report on International Religious Freedom – Afghanistan, s 14–16.

⁶³ Lifos, Temarapport: Afghanistan - Kristna, apostater och ateister s 6.

⁶⁴ Lifos, Temarapport: Hazarer i Afghanistan (version 1.0) s. 10

etniska grupper i kampen mot de internationella styrkorna och den afghanska staten och i förlängningen upprätta en islamisk stat baserad på Sharia.⁶⁵ Det förekommer dock fortfarande incidenter av bland annat kidnappningar av hazarer samt risker och diskriminering på grund av att många är shiamuslimer och att de tillskrivs en politisk eller religiös uppfattning på grund av sin etnicitet.⁶⁶

I Europadomstolens dom A.M mot Nederländerna den 5 juli 2016 var en av frågorna om ett återsändande till Afghanistan skulle stå i strid mot tortyrförbudet och principen om non-refoulement som ingår i artikel 3 Europakonventionen. Den sökande hade åberopat den allmänna säkerhetssituationen, tillhörighet till den etniska gruppen hazarer samt en individuell hotbild som domstolen bedömde att han inte gjort sannolik. Domstolen fann att situationen för hazarer hade förbättrats sedan 2001 och trots att gruppen fortfarande var utsatt för diskriminering i delar av landet fanns ingen generell risk för skyddsgrundande behandling vid ett återsändande. Samma slutsats drog de angående den allmänna säkerhetssituationen och hänvisade till landinformation samt sin bedömning i domen H och B mot Förenade kungariket från 2013.

2.4.3 Tvångsrekrytering

Tvångsrekrytering till väpnade grupper är vanligt i delar av Afghanistan på grund av den väpnade konflikten. Tvångsrekrytering sker till både regeringsvänliga och regeringsfientliga styrkor, inklusive myndigheter såsom den lokala polisen.⁶⁷ Rekryteringen kan ske genom tvång från olika personer. Antingen kan personen eller

⁶⁵ EASO, Recruitment by armed groups, s. 16–18.

⁶⁶ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan s. 73–76.

⁶⁷ EASO, Afghanistan: Recruitment by armed groups s. 35–35.

hans familj bli hotad av den väpnade gruppen eller så bestämmer familjens överhuvud eller någon annan på en hög position i samhället att personen ska ansluta sig⁶⁸

Talibanerna är traditionellt en pashtunsk rörelse men har på senare år öppnat upp för mer tolerans mot andra grupper. Även om pashtunerna fortfarande utgör en majoritet är idag flera ledare inom grupperna av andra etniciteter såsom tadjjiker och uzbeker och det förekommer även rapporter om att hazarer anslutit sig till lokala talibangrupper. Det finns dock ingen entydig forskning om detta och det framgår inte om hazarer riskerar tvångsrekrytering från talibangrupper eller om de i förekommande fall anslutit sig frivilligt.⁶⁹

Det förekommer rapporter om att alla parter i konflikten tvångsrekryterar barnsoldater, även om antalet fall ser ut att sjunka. Både regeringsfientliga och regeringsvänliga styrkor har officiella policys att inte rekrytera barn till stridande befattningar men på grund av svag centralstyrning och att många inte vet sin egen ålder sker det ändå i praktiken.⁷⁰

2.4.4 Yttrandefrihet och hot mot personer som stödjer staten

Personer som arbetar för eller på annat sätt upplevs stödja regeringen eller internationella styrkor är särskilt utsatta för attacker från regeringsfientliga styrkor.⁷¹

⁶⁸ EASO, Afghanistan: Recruitment by armed groups s. 22.

⁶⁹ A.a. s. 18–20.

⁷⁰ Det är dock svårt att veta säkert eftersom mörkertalet är stort, se A.a. s. 39 f. samt 44–47.

⁷¹ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Afghan Asylum-Seekers s. 36–39.

Detsamma gäller folk som motsätter sig talibaners eller ISKP:s tolkningar av islam samt de som upplevs ha anpassat sig efter västerländska normer.⁷²

Trots att yttrandefrihet, tryckfrihet och förbud mot censur finns i konstitutionen möter många journalister och andra personer svårigheter. Detta gäller framför allt om de uttrycker sådant som anses vara kritiskt mot islam eller andra religioner. En vagt formulerad straffbestämmelse mot sådant finns i medialagen från 2009 och trots att UNHCR inte känner till några åtal på grund av denna används den för att censurera tidningar och andra media.⁷³ Detsamma gäller en förtalsbestämmelse som ofta används för att motarbeta sådana som uttrycker kritik mot staten och i det finns exempel på då den använts till att trakassera och ibland fängsla journalister. Staten är den vanligaste förövaren men det rapporteras om att trakasserierna från regeringsfientliga styrkor ökar.⁷⁴

2.4.5 Kvinnors rättigheter

Situationen för kvinnors och flickors mänskliga rättigheter är mycket problematisk i hela landet. Trots att Afghanistan stiftat flera lagar för att skydda kvinnor och flickors rättigheter är de faktiska förbättringar som skett sedan 2001 begränsade.⁷⁵ Bland annat fortsätter domstolar att hänskjuta frågor som rör våld mot kvinnor till informella rättsstrukturer såsom jirga.⁷⁶ Straffriheten för sexualiserat våld, tvångsgiftermål,

⁷² UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Afghan Asylum-Seekers s. 41.

⁷³ A.a. s. 43.

⁷⁴ A.a. s. 43–44.

⁷⁵ A.a. s. 56–58

⁷⁶ A.a. s. 58.

barnåktenskap och andra grova övergrepp mot kvinnor och flickor är utbredd och kvinnan måste ofta förlita sig på sin föröväre för sin försörjning.⁷⁷

Situationen för kvinnor som saknar manligt nätverk är särskilt allvarlig eftersom de är sårbara då de tvingas bryta normer som t.ex. krav på att åtföljas av en manlig släkting i offentligheten. Utöver detta är kvinnor som anklagas för så kallade moraliska brott, som till exempel att rymma hemifrån, vägra ett giftermål, vara otrogen eller ha sex utanför äktenskapet riskerar att dömas till hårda straff av både staten och informella rättsstrukturer. Hedersmord och syraattacker från familjen förekommer och män som motarbetar sådana strukturer riskerar också att utsättas.⁷⁸

2.4.6 Barn och unga

Ett avgörande från Migrationsöverdomstolen i mars 2017 berörde frågan om situationen för barn i Afghanistan. Fallet rörde en 17-årig pojke person med ursprung i provinsen Ghazni som flyttat till Iran med sin familj när han var mycket liten. Han beviljades uppehållstillstånd på grund av särskilt ömmande omständigheter, men överklagade och yrkade skyddsstatus. Han anförde att han var hazar och shiamuslim samt saknade nätverk i Afghanistan. Dessutom menade han att det fanns en hotbild mot hans familj på grund av en marktvist, något som dock enligt Migrationsöverdomstolen inte ansågs utgöra en risk i framtiden. Eftersom han vuxit upp i Iran ansågs han sakna hemvist i Afghanistan och bedömningen gjordes gentemot hela landet.⁷⁹

⁷⁷ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Afghan Asylum-Seekers s. 59–60.

⁷⁸ A.a. s. 63–64.

⁷⁹ Detta med hemvist kommer eventuellt bedömas annorlunda i framtiden, i enlighet med Rättsligt ställningstagande SR 30/2017. Enligt detta upphör inte hemvisten i sitt ursprungsland för att man flyttar utomlands. Att pröva mot hela landet utan att göra en internflyktsbedömning diskuteras i avsnitt 5.1.

Migrationsöverdomstolen konstaterade att varken situationen för hazarer eller shiamuslimer i Afghanistan generellt var sådan att han kunde få skydd på grund av detta. Enligt Migrationsöverdomstolen var varken barn eller barn utan socialt nätverk sådana grupper som avses med ”viss samhällsgrupp” i utlänningslagens mening. Däremot ansåg domstolen att sökanden i egenskap av barn skulle vara särskilt utsatt för våld och bland annat skulle riskera tvångsrekrytering, barnarbete, tvångsäktenskap, prostitution eller sexuellt utnyttjande. De uttalade också att det inte finns något godtagbart myndighetsskydd och att ett socialt nätverk och lokalkunskap är särskilt viktigt för att skydda mot denna typ av kränkningar. Därför gjorde Migrationsöverdomstolen bedömningen att han riskerade döden, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling och han beviljades skydd som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap 2 § Utlänningslagen.

Domen väcker frågan om samma risker kan anses föreligga för unga vuxna i 18-årsåldern. Pojken ifråga var 17,5 år när domen kom och skillnaden i mognad mellan en 18-åring i motsvarande situation får anses vara minimal. Även om till exempel barnarbete är något som en vuxen per definition inte kan utsättas för och tvångsäktenskap får anses vara allvarigare om offret är barn så bör inte de övriga riskerna, bland annat tvångsrekrytering, prostitution och sexuellt utnyttjande minska för att personen fyllt 18 år. Migrationsöverdomstolen beviljade i december 2017 prövningstillstånd i ett ärende gällande en 18-årig man där omständigheterna var liknande.⁸⁰ När denna uppsats skrevs hade ingen dom kommit.

⁸⁰ Efendić Svenska Dagbladet 9/12 2017.

2.5 Särskilt om internflyktingars situation

2.5.1 Situationen för återvändande från Pakistan och Iran samt internt fördrivna

Antalet internflyktingar i Afghanistan nådde under 2016 och 2017 mycket höga nivåer. Under 2016 flydde ca 625 000 människor sina hem och ungefär 600 000 tvingades återvända från Pakistan.⁸¹ Ungefär 1,4 miljoner afghanska medborgare var 2016 registrerade som flyktingar i Pakistan och pakistanska myndigheter beräknade att ytterligare 1 miljon afghaner befann sig i landet utan att vara registrerade.⁸² Under 2016 försämrades de politiska relationerna mellan Afghanistan och Pakistan vilket ledde till dödliga sammandrabbningar mellan myndigheter och landets afghanska befolkning. I juni 2016 förvärrades situationen ytterligare, och pakistanska myndigheter började ställa krav på att alla afghanska medborgare skulle återvända till Afghanistan. 15 mars 2017 sattes som tidsfrist för frivilligt återvändande, samtidigt som polis började verkställa massutvisningar. I februari 2017 beslutades att tidsfristen skulle förlängas till slutet av 2017, och sedan dess har den också förlängts till slutet av januari 2018. Afghanernas rättsliga ställning är fortfarande osäker och Pakistan fortsätter att tvångsvis återsända tusentals afghaner i strid med principen om non-refoulement.⁸³ 2017 medförde ett mindre antal nya internt fördrivna än beräknat men UNOCHA uttryckte stor oro över att det försämrade säkerhetsläget kan komma att förvärra krisen.⁸⁴ Även om de i första hand söker sig till provinshuvudstäder eller grannprovinser, hamnar många i de stora städerna eftersom utsikterna att kunna försörja sig är högre där.

I juni 2016 publicerade Amnesty International *My Children Will Die This Winter - Afghanistan's Broken Promise to the Displaced*, en researchrapport vars syfte var att undersöka Afghanistans implementering av den policy som staten antog 2014 som skulle förbättra situationen för landets internflyktingar. Policyn innehöll både

⁸¹ UNOCHA, Humanitarian response plan 2017, s.6 f.

⁸² Amnesty International, Amnesty International Report 2016/17 - Pakistan

⁸³ Amnesty International, Amnesty International Report 2016/17 - Pakistan

⁸⁴ UNOCHA, Humanitarian response plan 2018, s. 6–8.

grundläggande förklaringar om internflyktingars rättigheter och vilka konkreta åtgärder som krävdes för att uppfylla dessa. För att utvärdera vad som hänt i praktiken träffade Amnesty Internationals utredare i november 2015 och februari 2016 myndighetsföreträdare, hjälparbetare från internationella organisationer samt besökte flera informella bosättningar i Kabul, Mazar-e-Sharif och Herat för att intervjua internflyktingar.⁸⁵ Samma bosättningar hade besökts 2012 under en liknande utredningsresa, och man fann att situationen såg ungefär likadan ut och i många fall hade förvärrats på grund av ett ökat antal internflyktingar som konkurrerade om samma knappa resurser. Ett exempel var en studie som UNHCR och världsbanken gjorde 2011 som visat att internflyktingar var ännu mer utsatta än andra fattiga i samma stad. Bland annat saknade 70% av internflyktingarna tillgång till elektricitet, i jämförelse med 17% av andra fattiga stadsbor.⁸⁶ Ett annat problem som påpekades och som inte var begränsat till bosättningarna var tillgång till vatten. Enligt en lokal nyhetsartikel från 2015 saknar halva Kabul regelbunden tillgång till vatten och situationen förvärras i städer i hela Afghanistan i takt med att de växer.⁸⁷

2.5.2 Återvändande från Europa samt personer utan socialt nätverk

Lifos rapporterade i september 2017 att en FN-organisation de talat med som är väl insatta i situationen för internflyktingar inte känner till att några afghaner som återvänt från europeiska länder skulle hamnat i de informella bosättningarna som avses i bland

⁸⁵ Amnesty International, *My Children Will Die this Winter* s. 7.

⁸⁶ UNHCR and The World Bank, *Research Study on IDPs in urban settings – Afghanistan*, May 2011 s. 8.

⁸⁷ Shabnam Sherzad, *Half of Kabul residents lack access to potable water*, Pajhwok, 29/8 2015.

annat Amnesty Internationals rapport.⁸⁸ Istället menade de att personer som återvänder från Europa ofta tar sig vidare till de byar där deras släkt finns.

Om man dock inte har något socialt nätverk i Afghanistan eller har hänvisats till internt flyktalternativ och befunnit sig utomlands under en längre tid kan andra svårigheter uppstå. EASO menar i rapporten *Afghanistan Key socio-economic indicators, state protection, and mobility in Kabul City, Mazar-e Sharif, and Herat City* att personer som växt upp utanför Afghanistan eller befunnit sig länge utomlands och därför kanske inte känner till de lokala sedvänjorna befinner sig i en svårare situation än de som har stöd av ett nätverk. De riskerar att ha svårt att integreras i det afghanska samhället, även i större städer. På grund av den omfattande korrruptionen och nepotismen samt en generell samhällslig skepsis mot normbrytare kan en sådan person ha svårt att få tillgång till sådant som körkort och ID-handlingar, samt riskerar att få andra rättigheter kränkta. Källan de pratat med menade till exempel att det var osannolikt att polisen skulle hjälpa en person som inte hade någon som kunde gå i god för den.⁸⁹

Om man självmant återvänder efter att ha fått avslag på eller tagit tillbaka sin asylansökan från till exempel Sverige kan man ha rätt att ta del av ett återetableringsstöd. Det består av motsvarande 30 000 kr som utbetalas i amerikanska dollar av International Organization for Migration (IOM) i Kabul om man ansöker innan avresan från Sverige och i övrigt uppfyller villkoren.⁹⁰ Man kan också ansöka om integreringsstöd i form av bl.a. tillfälligt boende, utbildning eller stöd vid kontakt med myndigheter.⁹¹ För att få detta stöd krävs inte att man återvänt självmant.

⁸⁸ Lifos lägesanalys (version 1.1), s 14.

⁸⁹ EASO, *Afghanistan Key socio-economic indicators, state protection, and mobility in Kabul City, Mazar-e Sharif, and Herat City* s. 103.

⁹⁰ Migrationsverket, Ekonomiskt stöd till återetablering, <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efter-beslut/Om-du-far-avslag-pa-din-ansokan/Stod-till-ateretablering/Ekonomiskt-stod.html> 12/4 2017.

⁹¹ Migrationsverket, Stöd till återintegrering, <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efter-beslut/Om-du-far-avslag-pa-din-ansokan/Stod-till-ateretablering/Stod-till-aterintegrering.html> 8/1 2018.

3 Rätten till asyl och internt flyktalternativ

3.1 Skydd från förföljelse och principen om non-refoulement

3.1.1 Internationella traktater och sedvana

3.1.1.1 Folkrättslig bakgrund

Asylrätt är internationell rätt då den reglerar skyldigheter för en stat gentemot enskilda, i detta fall både sina och andra staters medborgare. Huvudregeln är att varje stat har rätt att själv bestämma vilka personer som tillåts uppehålla sig på dess territorium. Folkrätten innehåller dock vissa undantag till denna princip. Internationell rätt består av traktaträtt och sedvanerätt, där traktater är skriftliga överenskommelser mellan stater oavsett vad de kallas och sedvanerätt är en norm som är så grundläggande att den gäller⁹² oavsett om en stat har tillträtt traktater eller inte.

Ett av de mest grundläggande dokumenten inom folkrätten är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, som bland annat innehåller en absolut rättighet att söka och åtnjuta skydd undan förföljelse. FN:s förklaring är inte rättsligt bindande men utan utgör en viljeförklaring och ett ramverk för de traktater som kom att bli efterföljden av förklaringen. Rätten till att söka och åtnjuta skydd undan förföljelse finns uttryckt i artikel 14. I allmänhet anses FN:s allmänna förklaring vara ett uttryck för sedvanerätt, helt eller delvis⁹² Rätten till skydd undan förföljelse och förbudet mot att återsända asylsökande till ett land där de riskerar förföljelse eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning finns dessutom uttryckt i en mängd olika traktater. Detta innebär att den även gäller stater som inte ratificerat ovan nämnda traktater.

⁹² FN, The Foundation of International Human Rights Law, <http://www.un.org/en/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/index.html>.

För att konkretisera och förstärka principen om non-refoulement finns den dock uttryckt i många traktater. En av de tidigaste är flyktingkonventionen som merparten av världens stater, inklusive Sverige, har ratificerat. I artikel 1 definieras vem som är flykting⁹³ och konventionens artikel 33 innehåller ett förbud mot att återsända flyktingar till ett land där de riskerar förföljelse. Det innehåller dock ett undantag för vissa flyktingar, och är därmed inte absolut.

Förbudet mot refoulement finns också uttryckt i flera andra av de människorättskonventioner som Sverige har ratificerat, bland annat FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning vars artikel 3 innehåller ett förbud mot att utvisa, återföra eller utlämna en person till en stat där det finns grundad anledning att tro att hen skulle vara i fara för att utsättas för tortyr. FN:s kommitté mot tortyr kan ta upp enskilda fall, och finner de att en avvisning eller utvisning av en person skulle strida mot tortyrkonventionen ska den sökande beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap 4 § utlänningslagen. Enligt denna paragraf ska uppehållstillstånd beviljas om ett internationellt organ med behörighet att pröva klagomål från enskilda finner att utvisning eller avvisning strider mot Sveriges internationella åtaganden.

3.1.1.2 Europakonventionen

Sverige är dessutom parter till Europakonventionen som intar en särställning i svensk rätt genom att vara införd som lag⁹⁴. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får ingen lag stiftas i strid med Europakonventionen och enskilda kan klaga till Europadomstolen efter att samtliga rättsmedel i Sverige uttömts.⁹⁵ Genom praxis har non-refoulement

⁹³ Se nedan avsnitt 3.1.3 för definition.

⁹⁴ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁹⁵ Artikel 34–35 Europakonventionen.

tolkats in i förbudet mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling och bestraffning i artikel 3 i Europakonventionen.

I avgörandet *Soering mot Förenade kungariket* fastslog Europadomstolen att artikel 3 Europakonventionen innefattar ett förbud att överföra en person som riskerade dödsstraff i USA. Domstolen fastslog bland annat att personens hälsotillstånd och det faktum att han skulle få tillbringa lång tid i dödszell om han blev utlämnad var så allvarlig att det uppnådde artikel 3-stridig behandling⁹⁶ Eftersom konventionsstaten i dessa fall medverkar genom att vidta en åtgärd som leder till artikel 3-kränkningen av den enskildes rättigheter, kan konventionsstaten fällas till ansvar trots att man inte själv utför tortyren.

I *Saadi mot Italien* gällde frågan en tunisisk medborgare som var dömd för terrorrelaterade brott i Tunisien och sökt asyl i Italien. Italien avslog hans ansökan med motiveringen att det nationella intresset att skydda sin säkerhet gjorde att staten borde ha tvistemålets fördel angående riskerna för tortyr i tunisiska fängelser. Angående argumentet att starkare bevisning skulle krävas av en person som är en fara för rikets säkerhet uttalade Europadomstolen att de två olika bedömningarna av risken för illabehandling och faran mot samhället är fristående från varandra och antingen finns en risk eller inte. Riskbedömningen påverkas inte av hur eventuellt farlig Saadi skulle anses vara i Italien, då prövningen av riskerna görs gentemot Tunisien.

⁹⁶ Soering mot Förenade Kungariket p.101

3.1.1.3 Non-refoulement som jus cogens

Ovan har redogjorts för omständigheterna i *Saadi mot Italien*. Ett principiellt uttalande som görs i punkten 127 lyder:

”Article 3, which prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, enshrines one of the fundamental values of democratic societies. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols Nos. 1 and 4, Article 3 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15, even in the event of a public emergency threatening the life of the nation ”

Utöver att man resonerar kring att tortyrförbudet är absolut och alltså inte går att göra undantag ifrån skriver Europadomstolen att det dessutom är en av de allra mest grundläggande värderingar som finns i demokratiska samhällen. Eftersom inga undantag får göras är därför skyddet i artikel 3 Europakonventionen bredare än det som omfattas av flyktingkonventionen, där vissa personer är undantagna från förbudet mot refoulement i artikel 33. Dessutom antyder att man förbudet mot tortyr, inklusive förbud mot refoulement då det tolkas in i tortyrförbudet, är en universell norm. Det finns därför en diskussion om huruvida non-refoulement utgör jus cogens, d.v.s. en norm så grundläggande att den gör alla traktater som ingås i strid med den ogiltiga.⁹⁷

3.1.2 EU-rätt

Sverige är med i EU och medlemsstaterna har givit kompetens till EU att utforma en gemensam asylpolitik som syftar till att uppfylla kraven i flyktingkonventionen och

⁹⁷ Se bland annat Allain, s 553–558 och Wienkonventionen om traktaträtten artikel 53 och 64.

säkerställa principen om non-refoulement.⁹⁸ I Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) återfinns i artikel 18 en rätt till asyl i enlighet med flyktingkonventionen. I artikel 19.2 finns förbud mot återsändande till en stat där personen riskerar refoulement.

En av de mest centrala av de nu gällande EU-rättsakterna för genomförande av EU:s gemensamma asylpolitik är direktiv 2011/95/EU⁹⁹, det s.k. skyddsgrundsdirektivet. Skyddsgrundsdirektivet delar upp principen i två olika delar, en som flykting där definitionen stämmer överens med flyktingkonventionen och en som subsidiärt skyddsbehövande där rekvisiten är att det vid återsändande finns en verklig risk för allvarlig skada i form av dödsstraff, tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller allvarligt och personligt hot mot personens liv eller lem på grund urskillningslöst våld i situationer av internationell eller intern väpnad konflikt.

3.1.3 Svensk rätt

För att leva upp till sina internationella förpliktelser har Sverige implementerat flyktingdefinitionen och principen om non-refoulement genom lag. Utlänningslagen (2005:716) innehåller i 4 kap. 1 § bland annat en definition av vem som är flykting som i huvudsak överensstämmer med artikel 1 A i flyktingkonventionen och lyder som följer:

"Med flykting avses i denna lag en utlänning som

⁹⁸ Genom art 78 Fördraget om den europeiska unionens funktionssätt FEUF.

⁹⁹ Direktiv 2011/95/EU ersatte direktiv 2004/83/EG men i all väsentlighet är densamma.

- befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och

- inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd.

Första stycket gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse eller om utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse från enskilda och inte kan antas bli erbjuden ett effektivt skydd som inte är av tillfällig natur. Vid bedömningen av om skydd erbjuds beaktas endast skydd som ges av staten eller av parter eller organisationer som kontrollerar hela eller en betydande del av statens territorium.”

Dessutom finns en definition av alternativt skyddsbehövande motsvarande skyddsgrundsdirektivets “subsidiärt skyddsbehövande” i 4 kap 2 §. Enligt denna är en person alternativt skyddsbehövande om det finns grundad anledning att anta att hen vid ett återvändande skulle riskera att straffas med döden eller kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Utöver detta anses man vara alternativt skyddsbehövande om man som civilperson riskerar att skadas på grund av urskillningslöst våld i en inre eller yttre väpnad konflikt.

Man kan vara utesluten att betraktas som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt bestämmelser i 2b och 2c §§. Detta tar bland annat sikte på personer som det finns synnerlig anledning att anta har brutit mot vissa mycket grova brott. Dessa personer omfattas dock, eftersom Sverige inte kan avvika från sina internationella förpliktelser, av förbud mot refoulement. Därför finns i 12 kap. 1 § Utlänningslagen ett förbud mot verkställighet av avvisning eller utvisningsbeslut om det finns skälig anledning att anta att personen skulle vara i fara att straffas med döden eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

3.2 Internt flyktalternativ

3.2.1 Utvecklingen av konceptet internt flyktalternativ

I korthet kan internt flyktalternativ uttryckas som att om en person riskerar skyddsgrundande behandling på sin hemort får hen nekas asyl om förföljelsen inskränks till en del av ursprungslandet och hen rimligen kan förväntas bosätta sig i någon annan del av landet.

Att stater tillämpar internt flyktalternativ är en tolkning av rekvisitet att man inte kan eller vill begagna sig av ursprungslandets skydd.¹⁰⁰ En person som kan undvika förföljelse eller allvarlig skada genom att flytta inom sitt ursprungslands gränser har rimligtvis inget behov av skydd i ett annat land. Det går dock inte att läsa ut ur flyktingkonventionen hur internt flyktalternativ är tänkt att fungera. Istället kan internt flyktalternativ härledas från UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning som publicerades 1979.¹⁰¹ Punkten 91 i handboken lyder:

”Fruktan för förföljelse behöver inte alltid avse hela medborgarskapslandets territorium. Vid etniska konflikter eller svåra oroligheter innefattande förhållanden såsom inbördeskrig, kan förföljelse av en specifik etnisk eller nationell grupp förekomma endast i en del av landet. I sådana situationer kommer en person inte att uteslutas från möjligheten att erhålla flyktingskap endast på grund av att han kunde ha sökt tillflykt i en annan del av landet, om det under alla rådande omständigheter inte hade varit rimligt att förvänta sig av honom att göra detta.”

¹⁰⁰ UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ s.1.

¹⁰¹ I fortsättningen benämnd UNHCR:s handbok

Oavsett vad syftet med denna punkt var när handboken skrevs 1979 så öppnar den för en motsatsvis tolkning att den sökande kan bosätta sig i en annan del av ursprungslandet, om detta rimligen kan förväntas av hen och förföljelsen inskränks till en begränsad del av landet. Fram till dess hade stater beviljat skyddsstatus om den sökande gjort sannolikt att den var skyddsbehövande mot en del av landet. Under 1980-talet började stater istället att hänvisa till internflykt för att neka skyddsstatus, på grund av en ökande mängd asylsökande från icke-västerländska länder.¹⁰²

UNHCR kritiserade denna tolkning i ett ståndpunktsdokument år 1999.¹⁰³ Kritiken bestod dels av att många stater använde internt flyktalternativ som ett sätt att neka tillgång till asylprocessen, något UNHCR var mycket tydliga med var ett sätt att urholka flyktingkonventionen stod direkt i strid med principen om non-refoulement. Utöver denna mycket hårda kritik fortsatte UNHCR genom att tydligt framföra att även om internt flyktalternativ i vissa fall ska tillämpas, ska detta göras inom ramen för skyddsbedömningen. De såg att stater ofta gjorde detta på felaktigt sätt och menade att internt flyktalternativ inte är en individuell princip inom asylrätten, utan snarare en möjlighet att överväga under skyddsbedömningen i vissa undantagsfall eftersom man annars riskerar att urholka asylrätten. Detta ståndpunktsdokument erinrade om att även rimlighetsbedömningen är viktig samt ska göras utefter vissa kriterier. De ger även exempel på sådana delar som ska ingå i en relevans- och rimlighetsbedömning. Detta var grunden till en bredare diskussion om internt flyktalternativ och ledde bland annat till att Foster och Hathaway skrev en artikel kallad *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*. Denna användes till UNHCR:s global consultations inför det som skulle komma att bli UNHCR:s *Guidelines on international protection: "Internal Flight or Relocation Alternative" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*.¹⁰⁴

¹⁰² Hathaway & Foster, s. 359 f.

¹⁰³ UNHCR Position Paper *Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum - (The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle")*, 9/2 1999.

¹⁰⁴ I fortsättningen benämnda UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ.

Hathaway och Foster gjorde en grundlig genomgång av praxis och kritiserade på liknande sätt som UNHCR utvecklingen genom att anse att det var ett sätt att kringgå asylrätten.¹⁰⁵ De menade att förklaringen till utvecklingen som skett i form av felaktigt tillämpade interna flyktalternativ berodde på att det ökade antalet asylsökande gjort att den politiska inställningen förändrats och att stater ville utforska sätt att neka ansökningar om asyl. Däremot ifrågasatte de inte att mönstren i vilken typ av förföljelse folk flydde ifrån hade förändrats sedan flyktingkonventionens tillkomst. Då det tidigare var vanligare med förföljelse från statens sida hade det nu istället blivit vanligt med hot som var begränsade till en viss del av landet och förföljaren inte var staten. De poängterade därför att personer bara behöver söka skydd när ursprungsstaten själv inte kan skydda sina medborgare, och att det därmed är logiskt att en annan stat kan neka skydd om det inte behövs. Problemet är att det innebär en ytterligare börda för den sökande att göra sannolikt verklig risk gentemot hela ursprungslandet. Därför kan man inte använda internt flyktalternativ som ett sätt att undvika en ordentlig skyddsbedömning. Fosters och Hathaways slutsats var att en medelväg behövdes, med tydliga kriterier för hur internt flyktalternativ skulle göras samt att det inte skulle göras rutinmässigt utan som ett andra steg i förfarandet för att fastställa flyktingstatus. Resultatet blev UNHCR:s riktlinjer, som behandlas i ett eget avsnitt nedan.

3.2.2 Internt flyktalternativ i EU:s skyddsgrundsdirektiv

En bestämmelse om internt flyktalternativ finns i artikel 8 skyddsgrundsdirektivet. Där stadgas att en medlemsstat kan neka någon skydd enligt direktivet om personen saknar skyddsbehov i en del av landet hen är medborgare i, samt att personen på ett säkert sätt kan ta sig till den delen av ursprungslandet och rimligen kan förväntas bosätta sig där. Bestämmelsen är fakultativ och behöver därför inte tillämpas av medlemsstaterna.

¹⁰⁵ Stycket baseras på Hathaway & Foster, s. 357–417.

Artikel 8.2 hänvisar också till UNHCR och EASO som relevanta källor i tolkningen av artikel 8.

3.2.3 UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ

UNHCR är ett FN-organ som bildades 1950 för att hjälpa de människor som drivits på flykt på grund av andra världskriget. Från början var det tänkt som en treårig verksamhet, men mandatet utvidgades och UNHCR finns idag i över 130 länder och har nära 11 000 anställda.¹⁰⁶ I och med deras roll vid tillkomsten av flyktingkonventionen och dess tilläggsprotokoll har UNHCR publicerat flera riktlinjer för att bedöma internt flyktalternativ. Dels finns deras allmänna riktlinjer om internt flyktalternativ samt ett avsnitt om internt flyktalternativ i UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan.¹⁰⁷

För att en annan del av ursprungslandet ska vara ett internt flyktalternativ krävs enligt UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ att det är dels rimligt, dels relevant. Förutom att EU:s gemensamma asylpolitik bland annat bygger på flyktingkonventionen, hänvisar skyddsgrundsdirektivet uttryckligen till UNHCR som relevant källa i tolkningen av artikel 8, varför dessa riktlinjer är särskilt viktiga i bedömningarna. Bevisbördan för att det föreligger ett rimligt och relevant internt flyktalternativ ligger på beslutsfattaren, då det är denne som gör gällande att ett internt flyktalternativ föreligger. Detta ligger i linje med UNHCR:s handbok och följer principen att den som gör något gällande har bevisbördan för detta påstående. Alla faktorer som ingår i dessa två rekvisit

¹⁰⁶ UNHCR, statistik 19/6 2017.

¹⁰⁷ Se nedan i avsnitt 4.1.

ska tas hänsyn till i en sammantagen bedömning och både förhållandena i landet och den sökandes personliga omständigheter ska tas hänsyn till. Internflyktsbedömningen är precis som själva skyddsbedömningen framåtsyftande.¹⁰⁸

Relevansbedömningen utgår från förmågan att få skydd undan förföljelse eller risk för allvarlig skada. Här betonas som särskilt viktigt, både i skyddsgrundsdirektivet och i UNHCR:s riktlinjer, att resvägen till internflyktsorten ska vara säker. Detta innebär att den sökande måste passera genom ett område där hen riskerar att utsättas för risker i form av t.ex. minor, strider eller trakasserier eller exploatering. Personen måste också ha juridisk rätt att resa till internflyktsorten och det får till exempel inte finnas en risk att personen hindras av kontroller på flygplatsen. Detta gäller särskilt om förföljaren är staten eller en icke-statlig aktör som kontrollerar flygplatsen eller området.

I de fall det är staten som är förföljaren är utgångspunkten att inget relevant internt flyktalternativ finns. I undantagssituationer kan ändå ett relevant internt flyktalternativ föreligga om det är uppenbart att förföljelsen härrör från en statlig aktör med begränsad geografisk makt eller att staten saknar kontroll över internflyktsorten. Presumtionen är dock att lokala och regionala myndigheters makt härrör från staten och att de därför har räckvidd över hela statens territorium.

När förföljaren är en icke-statlig aktör ska en bedömning av aktörens motiv till förföljelsen och statens vilja och förmåga att skydda den sökande på internflyktsorten. Skyddet måste härröra från staten och kan inte komma från internationella organisationer, lokala klaner eller dylikt.

Slutligen får den sökande inte riskera annan förföljelse på internflyktsorten. Man förväntas till exempel inte dölja exempelvis sin religion, sexuella läggning eller annat

¹⁰⁸ UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ, p 8

som är skyddat av konventionen. Inte heller får personen riskera grov diskriminering eller andra kränkningar av sina mänskliga rättigheter.

Utöver att den sökande har ett relevant internt flyktalternativ krävs det också att det är rimligt att kräva att personen bosätter sig på internflyktsorten. Rimlighetsbedömningen är i likhet med prövningen om skyddsbehov både subjektiv eftersom den utgår från den sökandes omständigheter och objektiv eftersom situationen har sin utgångspunkt i de faktiska förhållanden som råder på internflyktsorten. Här är fokuset inte i första hand riskerna för illabehandling utan om personen har en faktisk förmåga att klara sig och leva ett förhållandevis normalt liv utan orimliga svårigheter. Några viktiga faktorer vid bedömningen om det är rimligt att hänvisas till en ort är personliga egenskaper som ålder, kön, hälsa, familjeförhållanden, språk, etnicitet, utbildningsnivå och möjligheter att skaffa arbete. Även psykologiska faktorer som hur personen mår efter tidigare förföljelse hen utsatts för och risken för framtida trauman är avgörande.¹⁰⁹

En av de delar som intimt hör ihop med relevansbedömningen är att personen måste kunna känna sig i säkerhet på internflyktsorten och att denna säkerhet måste vara varaktig, inte illusorisk eller oförutsägbar.¹¹⁰ Eftersom detta nämns under rimlighet och inte relevans antyder kontexten att man avser en högre grad av säkerhet som är mer kopplad till den enskildes upplevelse än de faktiska riskerna för skyddsgrundande behandling. Om en person kan komma att behöva fly igen bör orten inte anses tillräckligt säker.

Utöver detta ska grundläggande mänskliga rättigheter, särskilt ovillkorliga rättigheter, respekteras på internflyktsorten.¹¹¹ Bedömningen som ska göras under denna punkt är

¹⁰⁹ UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ p. 25–26.

¹¹⁰ UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ p. 27.

¹¹¹ UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ p. 28.

en helhetsbedömning av vilken typ av rättigheter som kränks och hur ofta, samt den enskildes personliga utsatthet för att drabbas av sådana kränkningar.

Socioekonomiska faktorer är också viktiga att ta med i helhetsbedömningen och här tittar man bland annat på huruvida personen kommer ha möjlighet att skaffa arbete och bostad samt hur tillgången till sjukvård är. Personen ska inte behöva ha samma möjligheter och samma levnadsförhållanden som i landet hen sökte asyl i, men det krävs mer än absolut minimum för att överleva i landet man hänvisas till.¹¹²

3.2.4 Internt flyktalternativ i svensk rätt

3.2.4.1 Svenska rättskällor om internt flyktalternativ

I svensk rätt har internt flyktalternativ växt fram genom praxis. Det diskuterades vid flera tillfällen, bland annat vid implementeringen av det första skyddsgrundsdirektivet 2004/83/EG samt det nuvarande 2011/95/EU huruvida internt flyktalternativ skulle regleras i svensk lag, men man kom fram till att det inte var nödvändigt då det genom praxis redan var klarlagt att principen om internt flyktalternativ är en del av flyktingkonventionens samt utlänningslagens flyktingdefinition och att svensk rätt i det avseendet motsvarade artikel 8 i skyddsgrundsdirektivet.¹¹³ Flera viktiga organisationer, bland annat UNHCR, Röda Korset och Migrationsverket samt andra remissinstanser höll dock inte med om denna slutsats och hävdade att tillämpningen av internt flyktalternativ var ojämn och hade krävt ett flertal förtydliganden i praxis. Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter (RFSL) ansåg att tillämpningen i enskilda fall visat att kravet på att ett internflyktsalternativ ska vara rimligt och realistiskt inte alltid följs och borde ha införts i utlänningslagen, bland

¹¹² UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ p. 29–30.

¹¹³ Se bland annat prop. 2009/10:31 s. 135 f. samt prop. 2013/14:248 s. 28 f.

annat genom att man förtydligar myndigheternas utredningsskyldighet.¹¹⁴ Svaret blev dock att regeringen ansåg att det inte behövdes på grund av att det redan framgick av praxis och lag, samt att det skulle komplicera utlänningslagen och försvåra tillämpningen.¹¹⁵

Nedan redogörs för prejudikat av betydelse för bedömningen av internt flyktalternativ i svensk rätt.

3.2.4.2 Internt flyktalternativ ska prövas som en del av skyddsbedömningen

I MIG 2007:33 II gällde frågan en etniskt serbisk familj från Kosovo. Migrationsverket hade bedömt att de sökande hade en välgrundad fruktan för förföljelse i Kosovo och att familjens personliga förhållanden var sådana att det var rimligt att bosätta sig i övriga delar av Serbien¹¹⁶ och att skyddsbehov då inte förelåg. Migrationsdomstolen kom fram till att Migrationsverket inte visat att ett rimligt och relevant internt flyktalternativ fanns, men ansåg att det enbart var en omständighet att ta hänsyn till i bedömningen om synnerligen ömmande omständigheter och inte skulle ha betydelse för skyddsstatusen. Domen överklagades och Migrationsöverdomstolen betonade vikten av att skilja på uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov och uppehållstillstånd på andra grunder. Eftersom internt flyktalternativ är något som ska bedömas endast om den sökande har funnits vara skyddsbehövande mot någon del av ett land ska den därför göras inom ramen av skyddsbehovet. Om det då inte finns något rimligt och relevant internt flyktalternativ ska personen beviljas skyddsstatus.

¹¹⁴ RFSL, Remissyttrande Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet s. 1 f.

¹¹⁵ Prop. 2013/14:248 s. 28 f.

¹¹⁶ Kosovo var vid denna tid var en del av Serbien, vilket gjorde att frågan om internt flyktalternativ i Serbien var aktuell i ärendet.

Den internflyktsbedömning som Migrationsöverdomstolen sedan gjorde i det aktuella ärendet var förhållandevis kortfattad. Till skillnad från migrationsdomstolen hänvisar Migrationsöverdomstolen dock inte till UNHCR:s riktlinjer om internt flyktalternativ utan bara UNHCR:s handbok. Dessutom underlåter man att peka ut en konkret ort som internt flyktalternativ. Rimlighets- och relevansbedömningen går inte djupare in på personliga förhållanden utan det som fästs vikt vid är att trots att situationen för internflyktingar generellt är svår i Serbien och det finns socioekonomiska problem för etniska serber från Kosovo men att man blir mottagen och har rätt att arbeta och skaffa arbete.

3.2.4.3 Bevisbördans placering samt utredningsskyldighet

MIG 2009:4 gällde en asylsökande från Afghanistan. Han ansågs ha skyddsbehov gentemot hemprovinsen och frågan i Migrationsöverdomstolen var främst om Kabul kunde utgöra ett internt flyktalternativ. Migrationsöverdomstolen började med att konstatera att enligt MIG 2006:1 anses publikationer från UNHCR såsom deras handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning samt andra slutsatser från UNHCR är viktiga rättskällor när flyktingstatus ska bedömas. En sådan slutsats är UNHCR:s Riktlinjer om internflykt och Migrationsöverdomstolen fann att dessa ska användas även när det är fråga om skyddsbehövande i övrigt.¹¹⁷

Migrationsöverdomstolen inledde med att konstatera att Migrationsverket hade hänvisat till Kabul eller "annan storstad i Afghanistan" som internt flyktalternativ, men att "annan storstad" var alltför oprecist för att man skulle kunna göra en bedömning i det

¹¹⁷ Med "skyddsbehövande i övrigt" avsågs 4 kap. 2 § Utlänningslagen enligt dess dåvarande lydelse SFS 2005:716, vilket nu skulle motsvaras av "alternativt skyddsbehövande" enligt SFS 2014:1400.

enskilda fallet. Därför var Kabul den enda stad mot vilken man kunde göra en bedömning om internt flyktalternativ.

Det var ostridigt att den sökande hade skyddsbehov mot hemorten Kunar, på grund av hot från en mäktig klanledare. Migrationsverket menade att myndigheterna visserligen inte kunde skydda honom på hemorten, men att han inte gjort sannolikt att klanen hade sådant inflytande i Kabul att han skulle riskera att utsättas för skyddsgrundande behandling även där. Migrationsöverdomstolen höll dock inte med utan ansåg att sådant det ofta är ytterst svårt för den sökande att bevisa hur hotbilden ser ut på en annan ort. Det var ostridigt att han riskerade skyddsgrundande behandling på hemorten på grund av klanens betydande inflytande och det fanns landinformation att lokala makthavare kunde ha stora kontaktnät för att hitta personer även utanför hemorten samt det var enkelt att spåra nyinflyttade i Kabul. Eftersom det är Migrationsverket som har bevisbördan och den sökande har tvistemålets fördel bedömde man därför att inget relevant internt flyktalternativ förelåg.

Fallet är viktigt då Migrationsöverdomstolen betonade vikten av att UNHCR:s riktlinjer angående internt flyktalternativ ska användas i skyddsbedömningen, tydliggjorde bevisbördans placering samt ställde krav på att internflyktsorten är tillräckligt preciserad och att bedömningen görs utifrån den sökandes personliga omständigheter. Dessutom beaktades svårigheterna för den sökande att veta hur omfattande förföljarens kontaktnät var och dömde enligt tvistemålets fördel till förmån för den sökande.

I MIG 2013:2 hade Migrationsverket avslagit ansökan från en man med hemvist i provinsen Daikundi då de ansåg att den sökande inte gjort sitt skyddsbehov sannolikt. Migrationsdomstolen ansåg dock att han hade skyddsbehov mot hemprovinsen, och menade att eftersom Migrationsverket inte hade argumenterat kring något internt flyktalternativ skulle skyddsstatus beviljas. Detta överklagades av Migrationsverket till Migrationsöverdomstolen, som betonade domstolens utredningsskyldighet enligt 8 § förvaltningsprocesslagen. De ansåg att Migrationsverkets bevisbörda inte frångöt

migrationsdomstolen ansvaret att se till att möjligheten till internt flyktalternativ utreddes. Ärendet återförvisades därför till migrationsdomstolen.

3.2.4.4 Personliga omständigheter

I MIG 2010:10 gällde frågan om det var rimligt att hänvisa en irakisk medborgare till Bagdad som internt flyktalternativ. Mannen var sunnimuslim, men hade en fru som var shiamuslim. Frun sökte inte asyl i Sverige utan bodde kvar i Irak tillsammans med parets barn. Frågan i målet var om även den övriga familjens situation skulle tas med i bedömningen om internt flyktalternativ, eller om den skulle begränsas till att omfatta endast den sökande då de övriga inte sökt asyl i Sverige. Migrationsöverdomstolen konstaterade att varken skyddsgrundsdirektivet eller svensk rätt innehöll en tydlig definition på vad som var "personliga omständigheter". De ansåg att tolkningen av "personliga omständigheter" måste göras med utgångspunkt i UNHCR:s riktlinjer och fann att principen om familjens enhet och faktorer som tillförsäkrar den sökande psykiskt välmående kan väga tyngre än andra hänsyn i rimlighetsbedömningen var en viktig del i riktlinjerna och UNHCR:s handbok. Därför blev deras slutsats att den sökandes familjeförhållanden måste beaktas trots att resten av familjen inte befann sig i Sverige. Den sökande avsåg att återförenas med sin familj och därför skulle även familjens situation beaktas, bland annat fruns religiösa tillhörighet. Trots dessa principiella uttalanden prövade Migrationsöverdomstolen inte internt flyktalternativ i det enskilda fallet då de till skillnad från migrationsdomstolen inte ansåg att den sökande var i behov av skydd i förhållande till hemorten.

Något som framgår när man läser prejudikatet är att man tittar på vilka konsekvenser en internflyktsituation kommer att se ut i praktiken för personen vid ett återvändande. Han har en rättighet att återförenas med sin familj enligt principen om familjens enhet, därför kommer detta med största sannolikhet kommer att ske. Trots att situationen han skulle befinna sig i är en helt annan än den han skulle ha varit i ensam, måste de personliga förutsättningarna för familjemedlemmarna beaktas.

4 Internt flyktalternativ i Afghanistan

4.1 UNHCR:s bedömning av situationen i Afghanistan

UNHCR har ett avsnitt om internt flyktalternativ i sina Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan och den senaste är från april 2016. Där erinras om att man särskilt måste beakta att konfliktnivåerna och intensiteten i konflikten i Afghanistan i hög grad varierar, både över tid och geografiskt.¹¹⁸ Detta gör att det är svårt att bedöma vad som är ett varaktigt relevant internt flyktalternativ. Det får också konsekvensen att vägarna i Afghanistan ofta är osäkra på grund av bland annat det stora antalet minor och stridigheter för att kontrollera infrastrukturen. Sammantaget är säkerhetssituationen så osäker i stora delar av landet att UNHCR anser att tillämpningen av internt flyktalternativ är utesluten i de delar av landet som omfattas av aktiv konflikt¹¹⁹ mellan regeringsfientliga och regeringsvänliga styrkor, eller står under kontroll av regeringsfientliga styrkor.

Trots att ingen tydlig definition av aktiv konflikt ges används begreppet på sidan 6 i riktlinjerna för att beskriva en situation som innebär en sådan nivå av våld att även civila som befinner sig där kan vara i behov av skydd på grund av säkerhetsläget. Det ligger därför nära till hands att anta att UNHCR med aktiv konflikt menar markstrider och andra typer av mer generellt och urskillningslöst våld som bland andra Migrationsverket bedömer förekommer i Helmand och Uruzgan. Som beskrivs ovan angående den allmänna säkerhetssituationen i landet bedöms regeringsfientliga styrkor i nuläget sakna förmåga att inta och kontrollera provinshuvudstäder. Den typ av väpnad konflikt som pågår i de större städerna består till större delen av bombdåd och riktade attacker mot särskilt utsatta enskilda eller grupper och innebär därför inte en mer generell fara för samtliga som befinner sig i staden. Dessutom har dessa platser högre

¹¹⁸ UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan s. 82.

¹¹⁹ "Active conflict".

befolkningsmängd och det är därför mindre sannolikhet rent statistiskt att en person riskerar att dödas eller skadas slumpmässigt. Mot bakgrund av detta kan man, som läget ser ut idag, göra tolkningen att det inte pågår en aktiv konflikt i de större städerna i Afghanistan.

En ytterligare sak som enligt UNHCR måste beaktas i relevansbedömningar angående Afghanistan är att många regeringsfientliga styrkor har stor makt i det afghanska samhället. Med beaktande av information om ökad förekomsten av riktade attacker anser UNHCR att talibaner, Haqqaninätverket, Hezb-e-Islami Hekmatyar, grupper som gör anspråk på att tillhöra ISKP med flera har kapacitet att utföra attacker i alla delar av landet. Detta måste beaktas om förföljaren tillhör någon av dessa grupper. En annan sak som ska tas hänsyn till är den afghanska statens oförmåga att skydda personer från förföljelse samt korruptionen som genomsyrar samhället.

4.2 Migrationsverkets föreskrifter

Migrationsverkets rättsavdelning publicerar, när det behövs, så kallade rättsliga ställningstaganden där de anger rekommendationer för hur Migrationsverkets anställda ska gå tillväga i asylprocessen. Ofta har de särskilt fokus på ett specifikt land eller en särskild rättsfråga.

4.2.1 Särskilt om hemvist i asylärenden

Ovan har redogjorts för synen på skyddsbedömningen som en tvåstegsbedömning. Om internt flyktalternativ ens kommer ifråga beror det på att den sökande är skyddsbehövande mot sin hemvistort i ursprungslandet. På grund av det långa kriget är

det dock inte ovanligt att afghanska medborgare växt upp utanför Afghanistan, till exempel i Iran och Pakistan. För att kunna avgöra mot vilken del av Afghanistan skyddsbehovet ska prövas måste personen ha en hemvist.

Ett rättsligt ställningstagande angående begreppet hemvist i asylärenden publicerades i juni 2017 och i detta konstaterar Migrationsverket att begreppet hemvist i asylärenden inte är definierat i svensk rätt och att det behövs ett klargörande för enhetlig rättstillämpning. De gör bland annat bedömningen att en person som bott utomlands i många år ändå ska anses ha hemvist i ursprungslandet, om han eller hon bott där tidigare.

Om den sökande inte har gjort någon hemvist sannolik så prövas hen mot förhållandena hela landet.¹²⁰ Resonemanget i MIG 2017:6 stödjer också att ingen internflyktsbedömning behöver göras om så är fallet.

Det är oklart hur stor betydelse detta rättsliga ställningstagande kommer ha i praktiken. Det finns dock en möjlighet att till exempel personer som har bott i Uruzgan eller Helmand i stället kommer att hänvisas till internflykt, då samtliga personer riskerar urskillningslöst våld i dess provinser enligt Migrationsverkets rättsliga ställningstagande SR 31/2017.

¹²⁰ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående begreppet hemvist i asylärenden SR 30/2017, s 9–10.

4.2.2 Rättsligt ställningstagande SR 31/2017

I augusti 2017 publicerades ett rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan, SR 21/2017, som ersatte det tidigare SR 59/2016 från december 2016. I det senare rättsliga ställningstagandet har man tonat ned det faktum att det senaste året medfört ökade internflyktingströmmar till de stora städerna, både från andra provinser och från utlandet och att detta gjort att den humanitära situationen försämrats. En beskrivning av hur mycket antalet internflyktingar i Afghanistan ökat de senaste åren och hur många de är har ersatts med meningen "Det finns många internflyktingar i Afghanistan".¹²¹

Gällande säkerhetsläget bedömer Migrationsverket att det råder inre väpnad konflikt i samtliga provinser utom Pansjir och Bamyán, där det istället råder andra svåra motsättningar i enlighet med 4 kap. 2a § 1 st. utlänningslagen. I provinserna Helmand och Uruzgan är våldet så allvarligt att Migrationsverket är av uppfattningen att alla som befinner sig där löper risk att utsättas för skyddsgrundande behandling i enlighet med 4 kap. 2§ 1 st. 1p. I de övriga provinserna varierar och förändras säkerhetsläget både mellan och inom provinserna för mycket för att något generellt kan sägas om säkerhetsläget. Istället måste en individuell bedömning göras och det ska beaktas att när den allmänna säkerhetssituationen är allvarlig behöver den individuella risken inte vara så hög.¹²²

Migrationsverket anser inte att omständigheterna i MIG 2017:6 kan föras över till unga vuxna, bland annat på grund av att barn är särskilt skyddsvärda och att många av de risker som nämns i domen är barnspecifika.¹²³

¹²¹ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 31/2017, s. 11, jmf. Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 59/2016, s.10 f.

¹²² Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 31/2017, s. 7.

¹²³ A.a. s. 9.

Migrationsverket anser i likhet med de källor Lifos pratat med att personer som återvänder till Sverige inte riskerar att hamna i de bosättningar som finns utanför de stora städerna och att det därför går att hänvisa till internt flyktalternativ i Afghanistan. I det rättsliga ställningstagandet går man igenom den rättsliga bakgrunden grundligt och redogör för bland annat praxis på området, huvuddragen i relevans- och rimlighetsrekvisiten och att UNHCR:s riktlinjer ska användas vid beslut. Man anger också att internflykt kan vara aktuellt till städerna Kabul, Mazar-e-Sharif och Herat trots att det där råder inre väpnad konflikt, eftersom risken att drabbas för våldet är relativt lågt för civila. De anser också att internflykt är rimligt för vuxna, arbetsföra män och heterosexuella par, förutsatt att personen inte har funktionshinder eller medicinska problem. Detta gäller även om personerna inte har något nätverk på orten.¹²⁴ Det kan också vara rimligt i vissa fall att hänvisa barn och barnfamiljer till internt flyktalternativ om de har tillgång till ett nätverk eftersom möjlighet till försörjning och skolgång då ökar. På flera ställen i det rättsliga ställningstagandet hänvisas till att bedömningen ska göras efter den sökandes personliga omständigheter, även då ett internt flyktalternativ i normalfallet anses föreligga.

4.3 Exempel på beslut och domar där internt flyktalternativ bedömts

Ovan har praxis från Migrationsöverdomstolen samt den generella inställningen från Migrationsverkets rättsenhet och UNHCR diskuterats. Detta avsnitt innehåller exempel på hur internt flyktalternativ behandlats i praktiken av Migrationsverket och migrationsdomstolarna under 2016 och 2017.

¹²⁴ Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 31/2017 s. 11–14.

4.3.1 Familjen A

Familjen är hazarer och består av mamma, pappa och fyra barn födda mellan 1999 och 2003. De bedömdes av Migrationsverket ha skyddsskäl gentemot hemprovinsen på grund av att resvägen inte var säker. Migrationsverkets internflyktsbedömning var följande ”Av ärendet framgår att X [mamman] har syskon som bor i Kabul.

Migrationsverket bedömer därför att familjen kan återvända dit eftersom det finns ett nätverk där för dem att tillgå”. Inget om relevans och rimlighet eller personliga förhållanden nämndes i beslutet, men i praktiken var det en internflyktsbedömning som gjordes eftersom man hänvisade till en annan plats i landet än där de hade sin hemvist.

Även Migrationsdomstolen bedömde frågan om Kabul kan vara internt flyktalternativ. I domen redogjordes för att enligt MIG 2009:4 har Migrationsverket bevisbördan för att göra sannolikt att det finns ett rimligt och relevant internt flyktalternativ.

Migrationsverket hade i domstolen hänvisat till sitt rättsliga ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 59/2016¹²⁵ i vilket det bland annat anges att internflykt i vissa fall kan vara rimligt för barnfamiljer om de har ett nätverk.

Migrationsdomstolens slutsats var att familjen inte gjort sannolikt att de saknade nätverk i Kabul och att det därför inte fanns någon risk för familjen i Kabul. Ingen ytterligare relevans- eller rimlighetsbedömning gjordes utöver att man hänvisade till det allmänna säkerhetsläget och att man kan flyga till Kabul.

¹²⁵ När domen kom hade det rättsliga ställningstagandet upphävts och ersatts av SR 31/2017, detta nämns dock inte i domen. Det nya rättsliga ställningstagandet har mer utvecklade riktlinjer för hur bedömningen ska gå till. Den aktuella skrivningen om ”i vissa fall kan komma ifråga även för barnfamiljer” är dock oförändrad, jämför Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 31/2017 s. 2.

4.3.2 B

Den sökande är man och ansågs inte ha gjort sin underårighet sannolik, så han prövades som vuxen. Migrationsverket bedömde att han saknade skyddsbehov mot hemorten i provinsen Balkh. Migrationsdomstolen var däremot inte tydliga med om de verkligen trodde på hans berättelse om tvångsrekrytering till väpnad grupp men skrev att ”En eventuell hotbild är av lokal karaktär” och att han inte gjort sannolikt att den sträckte sig till andra delar av Afghanistan än hemprovinsen. Migrationsverket hade angett Kabul och Herat som relevanta och rimliga alternativ och migrationsdomstolen bedömde därför att de var det eftersom han är en vuxen, frisk man.

4.3.3 C

Den sökande var en pashtunsk man som inte hade gjort sin underårighet sannolik och därför bedömdes som vuxen. Migrationsverket ansåg att asylberättelsen varit vag och detaljfattig och att han inte hade gjort sitt individuella skyddsbehov sannolikt men migrationsdomstolen bedömde efter muntlig förhandling att han gjort sannolikt ett skyddsbehov på grund av att hans farbror försökt tvångsrekrytera honom till en talibangrupp och att han hade rymt från ett av talibanernas träningsläger.

Eftersom internt flyktalternativ skulle bedömas i nästa steg började Migrationsdomstolen med att redogöra för huvuddragen i gällande rätt med bland annat hänvisningar till MIG 2009:4, MIG 2007:33 II och UNHCR:s riktlinjer om internflykt. Dessutom refererade Migrationsdomstolen till Migrationsverkets då gällande Rättsliga ställningstagande angående säkerhetsläget i Afghanistan SR 34/2016 som exempel på landinformation kring talibanernas räckvidd. I detta står att möjligheten att hänvisa till internt flyktalternativ är begränsat om hotet härrör från någon i ett ledande skikt, men att hotets räckvidd är mindre om det istället härrör från enskilda aktörer på låg nivå i lokalsamhället eller beväpnad grupp. Migrationsdomstolen menade att den sökande inte

gjort sannolikt att farbrodern hade en så hög position eller status på hemorten att hotet mot honom skulle sträcka sig utanför hemprovinsen. Inte heller hade det framkommit några uppgifter som tydde på att talibanerna skulle ha vare sig intresse eller kapacitet att söka efter honom i andra delar av landet.

Rimlighetsbedömningen utgick ifrån att han är född och uppvuxen i Afghanistan och har mor och morbror i landet. Han är vuxen, frisk man av pashtunsk etnicitet och hans personliga omständigheter var därför sådana att han ansågs ha möjlighet att etablera sig i Kabul.

4.3.4 D

D är man och hade inte gjort sin underårighet sannolik utan bedömdes som 18 år gammal efter medicinsk åldersbedömning. Familjen flydde från hemorten i Maidan Wardak till Iran när han var 10 år på grund av en markkonflikt. Hotet kom från en kusin som också var anställd inom polisen. Den sökande säger att mannen var ”kommendant”. Migrationsverket hänvisade varken till praxis eller UNHCR, men gjorde en relevansbedömning där de bedömde säkerhetsläget som att alla inte riskerar urskillningslöst våld. De ansåg att han inte gjort sannolikt att han skulle vara individuellt hotad i storstäder eftersom han inte kunnat konkretisera kusinens arbetsuppgifter eller position eller varför hotbilden skulle sträcka sig till Kabul, Mazar-e-Sharif eller Herat. Man kan flyga till samtliga tre städer och det var därför ett relevant internt flyktalternativ. Rimligheten motiverades med att han är en ung, frisk och arbetsför man.

4.3.5 E

Ärendet gällde en man som vid beslutstillfället i slutet av 2017 var 18 år gammal. Han är hazar och shiamuslim och flydde från Ghazni efter en blodsfejd med en mäktig familj. Migrationsverket beslutade att han gjort skyddsbehovet mot Ghazni sannolikt eftersom landinformation stödjer att sådana blodsfejder förekommer. De ifrågasatte dock hur angelägna familjen skulle vara att söka efter honom på annan ort i Afghanistan. På grund av detta och att det på en större ort skulle finnas en viss anonymitet i och med en stor folkmängd ansåg att det inte fanns en individuell hotbild på internflyktsorten. De menade också att det är rimligt och relevant för en ung och arbetsför man att internfly till Kabul. Han kunde resa dit säkert med flyg.

Under bedömningen om det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden att neka uppehållstillstånd framgår att han lider av reumatism som dock inte är livshotande och kan behandlas. Migrationsverket menade att det framgick av utredningen att det finns mediciner i Kabul och att hans hälsa skulle förbättras avsevärt och varaktigt med hjälp av dem. Därför kunde han inte beviljas uppehållstillstånd på grund av att en utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.

5 Diskussion

5.1 Hur görs internflyktsbedömningarna idag och hur bör de göras?

Ovan har redogjorts för allmänna principer som är viktiga att ta hänsyn till vid internflyktsbedömningar i allmänhet och gällande Afghanistan i synnerhet. Det som framträder som den största skillnaden mot hur asylrätten annars ser ut, där bevisbördan är placerad på den sökande och det är upp till denne att göra omständigheter sannolika,

är att det i internflyktsbedömningen istället är den som vill neka skyddsstatus som ska bevisa att ett internt flyktalternativ föreligger. Som MIG 2009:4 tydligt uttrycker måste en noggrann bedömning göras i förhållande till varje stad som pekats ut som internt flyktalternativ och bevisbördans placering gör att den sökande inte ska behöva belastas av att göra sannolikt avsaknad av något, eftersom detta är mycket svårt och tvistemålets fördel måste tillkomma den sökande.

De exempelbeslut och -domar som togs upp i avsnitt 4.2 visar att det inte alltid är så att Migrationsverket och migrationsdomstolarna följer svensk och internationell praxis på området. Trots att man i samtliga av de fem fallen förhållandevis noga går igenom relevansbedömningens olika faktorer och i princip alltid resonerar kring varför det är en säker resväg till det interna flyktalternativet samt går igenom landinformation kring att det råder inre väpnad konflikt men att inte samtliga riskerar urskillningslöst våld, framträder sällan någon motivering kring till exempel särskild utsatthet på internflyktsorten på grund av kön eller ålder. Lifos, UNHCR och annan landinformation har identifierat till exempel kvinnor, särskilt de som befinner sig i internflykt och även om de har manligt nätverk, som särskilt utsatta på grund av den höga förekomsten av bland annat våld i hemmet. Trots detta motiverade inte migrationsdomstolen i fallet A sin internflyktsbedömning med något alls angående genusrelaterad diskriminering eller förföljelse på internflyktsorten. Inte heller resonerade man kring barn i internflykts särskilda utsatthet. Fall A sticker även ut på grund av den mycket bristfälliga rimlighetsbedömningen. På några få ord konstaterade man att Kabul kunde vara ett rimligt internt flyktalternativ och istället för att redogöra för argument i domen hänvisade man direkt till Migrationsverkets rättsliga ställningstagande som utöver att det hade uppdaterats dessutom enbart säger att det i vissa fall kan vara rimligt att hänvisa barnfamiljer till internflykt, efter en bedömning i det enskilda fallet. Den motivering som domstolen gjorde själva rör enbart hotbilden, vilken hör till relevansbedömningen. Eftersom ingen egen rimlighetsbedömning alls framgår av domskälen kan det därför ifrågasättas hur självständig domstolen varit i det här fallet och hur väl detta stämmer överens med utredningsskyldigheten enligt MIG 2013:2.

Motiveringarna, särskilt i rimlighetsbedömningarna, brister i många av ovan nämnda fall vilket är allvarligt när situationen ser ut som den gör i Afghanistan. Det finns dock bättre exempel, till exempel fallet C. Även om jag inte förstår relevansen av att påpeka att personen hade mor och morbror i landet eftersom Afghanistan är stort och Baghlan ligger en bit från Kabul, resonerade domstolen kring saker som etnicitet och att han skulle ha stora förutsättningar att integreras eftersom han hade växt upp i Afghanistan. Dessutom redogjorde man för vilken praxis och andra rättskällor som låg bakom övervägandena.

I alla de andra exemplen brast dock motiveringarna och standardformuleringar var mycket vanliga, bland annat i form av uttrycket ”frisk man i arbetsför ålder”, ibland med variationerna ”ung” eller ”vuxen”. I fall E var mannen inte ens frisk, trots detta nämndes hans hälsotillstånd inte under internflykt utan först ifråga om uppehållstillstånd på grund av att en utvisning skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Denna bedömning borde vara två olika, då man i internflyktsbedömningen ska ta hänsyn till hälsa enligt UNHCR:s riktlinjer och att internflyktsbedömningen enligt MIG 2007:33 II ska göras inom ramen för frågan om skyddsbehov. När det gäller Afghanistan, där tillgången till men framför allt kvaliteten på vård är dålig och varierande är det viktigt att beakta för om man ska kunna leva ett liv utan orimliga svårigheter. Det borde också ha diskuterats kring hur sjukdomen ifråga, obehandlad eller behandlad, skulle påverka den sökandes möjligheter att till exempel få arbete och annat under tiden han behandlades.

Migrationsverket är en förvaltningsmyndighet och har därför en skyldighet att motivera beslut som går den sökande emot enligt 20 § Förvaltningslagen (1986:223). Av UNHCR:s riktlinjer och även Migrationsverkets egna rättsliga ställningstagande är det också uppenbart att bedömningen ska vara utifrån personliga omständigheter och från fall till fall. Det är myndigheten som har bevisbördan, är den inte uppfylld måste därför domstolen döma till den sökandes fördel. När domstolar hänvisar till standardformuleringar eller, som i fallen ovan, direkt till Migrationsverkets rättsliga ställningstagande är det uppenbart att domstolen inte har fullgjort den egna

utredningsskyldighet de har enligt MIG 2013:2. Dessutom är eller upplevs inte domstolen som självständig från myndigheterna i sådana situationer. Det är ett rättssäkerhetsproblem och det gör att Migrationsverket kan fortsätta med undermåliga internflyktsbedömningar utan att det ändras i domstol. Den som tvingas bära konsekvenserna av en dålig utredning är den enskilde och eftersom frågorna rör mänskliga rättigheter kan ett avslag innebära mycket allvarliga konsekvenser.

En av de saker som har gjorts i många relevansbedömningar är att utsatthet på grund av etnicitet om ärendet gäller hazarer undersökts samt i förekommande fall om hotbilden från hemorten sträcker sig till internflyktsorten. Vad gäller utsatthet på grund av etnicitet tas detta främst upp i relevansbedömningen och motiveras ofta med *A.M. mot Nederländerna* med samma resonemang som angående säkerhetssituationen. Ökat sekteristiskt våld de senaste två åren och ett instabilt läge beaktas sällan varken inom relevans- eller rimlighetsbedömningen. Gällande om den individuella hotbilden sträcker sig till internflyktsorten är det dock en svårare och mer specifik bedömning som ska göras, där man också måste beakta MIG 2009:4 och att förföljares räckvidd är mycket svår för den enskilde att göra sannolik. I åtminstone det fallet fanns det skäl att tillämpa tvistemålets fördel för den sökande och han behövde inte bidra med särskilt många detaljer om förföljarens position i samhället. Det är något som borde ha beaktats i samtliga av de exempelfall där de sökande hade bedömts ha skyddsbehov på grund av individuella hotbilder, tillsammans med den nu ännu sämre situationen i landet. Där får också saker som till exempel avstånd mellan hemvisten och internflyktsorten betydelse.

Om den sökande inte har gjort någon hemvist sannolik så prövas hen mot förhållandena hela landet, likt i MIG 2017:6. Ingen internflyktsbedömning behöver göras om så är fallet. Det kan ifrågasättas om detta egentligen är korrekt bedömt ur ett rättighetsperspektiv eftersom det i praktiken blir så att personen befinner sig i samma situation eller sämre som en person som har en hemvist men inte kan återvända dit på grund av att till exempel resvägen inte är säker. UNHCR gjorde klart i sitt ståndpunktsdokument 1999 att syftena med flyktingkonventionen och förbudet mot refoulement är väldigt viktiga och frågan uppkommer om detta kan ses som ett sätt att

urholka dessa syften. Av utrymmesskäl är det inte möjligt att utveckla den frågan vidare i denna uppsats.

5.2 Finns det rimliga och relevanta interna flyktalternativ i Afghanistan?

Det finns ett stort antal faktorer som gör att särskild försiktighet bör iakttas vid internflyktsbedömningar som gäller Afghanistan. Bland andra UNHCR som får en särställning genom bland annat EU-rätten har gång på gång gett uttryck för detta. Även om ingen kvantitativ undersökning gjorts i denna uppsats blir det uppenbart genom att läsa beslut från Migrationsverket och migrationsdomstolarna att tolkningen av internt flyktalternativ åtminstone i vissa fall inskränks till att hänvisa till svepande standardformuleringar utan individuella överväganden kring rimlighet och relevans. Att endast motivera en internflyktsbedömning med att personen är en "ung man i arbetsför ålder" strider tydligt mot deras riktlinjer och krav på individuellt utformade överväganden.

Rimlighetsrekvisitet utgår från tanken att en människa ska kunna leva ett relativt normalt liv på internflyktsorten utan att möta orimliga svårigheter. Även om det är uppenbart att man inte avser samma sak som ett normalt liv i Sverige, är det också rent språkligt uppenbart att ett normalt liv är mer än ett absolut minimum för att överleva. UNHCR:s senaste riktlinjer uttrycker visserligen att det finns möjligheter att tillämpa internt flyktalternativ angående Afghanistan, men mycket har också hänt sedan april 2016 då riktlinjerna publicerades. Amnesty International menade i oktober 2017 att säkerhetssituationen är så volatil och farlig att ingen del av landet kan vara ett rimligt och relevant internt flyktalternativ. Detta motiveras bland annat av de grova människorättskränkningarna överallt i landet, den djupa fruktan återsända personer känner för att ens gå utomhus i Mazar-e-Sharif, Herat och Kabul samt att de olika europeiska länderna gör olika bedömningar av säkerhetsläget i de olika delarna av

Afghanistan. De anser därför att internt flyktalternativ inte alls bör tillämpas när det gäller Afghanistan.¹²⁶

Bedömningar avseende Afghanistan måste alltid utgå ifrån faktum såsom att ingen kan förutse hur konflikten kommer utvecklas och att det hela tiden succesivt försämras. Tydliga uttalanden från UNHCR ger vid handen att det för rimliga interna flyktalternativ krävs en situation som är varaktig och att säkerheten varken är illusorisk eller oförutsägbar. Det kan diskuteras om någon plats i Afghanistan i dagsläget kan anses vara ”varaktig” i rent språklig mening. Trots att inte alla riskerar urskillningslöst våld i Kabul, Mazar-e-Sharif är bilden som träder fram i all landinformation gällande Afghanistan att den väpnade konflikten är komplex och svårbedömd samt att staten varken vill eller förmår skydda medborgarnas grundläggande mänskliga rättigheter. Statstjänstemän är korrupta och straffriheten för grova människorättskränkningar, särskilt mot personer som bryter normer samt kvinnor, är utbredd. Detta inverkar på både relevans- och rimlighetsbedömningarna då både tillgång till skydd mot kränkningar och annan grundläggande samhällsservice ofta är beroende av att man har en eller flera män i sitt nätverk som kan gå i god för en. För en kvinna eller flicka som ständigt behöver åtföljas av en man och ibland enbart har sin make att vända sig till samt för barn är det mycket tveksamt om läget kan beskrivas som tillräckligt bra för att personen ska kunna leva utan orimliga svårigheter, åtminstone om nätverket bara består av den allra närmaste familjen.

Genom hela historien har folk i Afghanistan förlitat sig på sin klan, by, familj. Idag i de stora städerna är detta något mindre viktigt och det finns förmodligen exempel på personer som klarar att leva i städerna utan nätverk. Men hänsyn måste tas till faktorer som hur länge personen varit utanför Afghanistan, personens ålder och sådant som hälsotillstånd även om den inte är livshotande. En typ av hälsotillstånd som UNHCR också hänvisar till i riktlinjerna om internflykt är till exempel psykiska besvär som kan

¹²⁶Amnesty International, Forced Back to Danger, s 97 f.

ha uppstått av tidigare förföljelse eller under resvägen. Det psykiska välbefinnandet hos en ung person, om än vuxen, som återsänds ensam till en stad där han eller hon aldrig tidigare varit torde vara mycket dåligt. Om personen dessutom lider av diagnostiserade fysiska eller psykiska besvär där behandlingen skulle behöva pågå under lång tid och kosta mycket i form av energi och pengar, skulle han med största sannolikhet inte kunna leva ett normalt liv utan orimliga svårigheter. Det är därför långt ifrån möjligt att påstå att alla unga män i arbetsför ålder har ett rimligt internt flyktalternativ. Även om sådant som sjukvård finns i de stora städerna och det finns möjligheter att skaffa arbete och bostad är de av låg kvalitet. Det skapar situationer där personen måste navigera genom korruption och nepotism i samhället och där sociala kontakter och lokalkunskap är nödvändigt. För personer ur riskgrupper som kvinnor, barn och till exempel personer utan nätverk i staden ser situationen ännu värre ut och de kan enligt landinformation inte ens förlita sig på att polisen skulle ta upp en anmälan från dem.

Om förföljelsen härrör från staten finns som huvudregel inget internt flyktalternativ. Men hänsyn måste tas till även icke-statliga aktörer kan ha stor makt. Talibanerna och IS makt inte är begränsad till vissa delar utan finns i samtliga delar av landet, och även om de inte kontrollerar t.ex. Mazar-e-Sharif, Herat och Kabul så har de förmåga att utföra attacker där, både urskillningslösa och riktade mot enskilda. Framför allt tyder rädslan och oron som bland annat UNAMA gav uttryck för angående de ökade offren för självmordsdåd och komplexa attacker i bland annat Kabul, på att det är svårt att finna varaktiga interna flyktalternativ i Afghanistan. Även ISIS försämrade situation i Irak och Syrien och den ökade inblandningen av internationella aktörer i konflikten i Afghanistan gör att man inte kan förutse hur situationen kommer att utvecklas. Även om de inte såg någon sådan trend då skrev Lifos i sin senaste landanalys att oron för en sektaristisk våldsspiral i Afghanistan har ökat bara det senaste året och att oavsett deras begränsade territoriella kontroll har ISKP visat stor förmåga att sprida fruktan.¹²⁷

¹²⁷ Lifos, Lägesanalys: Afghanistan (version 1.1) s. 5.

Om en person har en individuell hotbild måste extra försiktighet iakttas när man hänvisar till internflykt, eftersom talibanernas nätverk kan sträcka sig långt. Landinformation från norska Landinfo visar att talibanernas underättelsestrukturer blivit mycket bättre på senare tid och att de numera täcker en mycket stor del av Afghanistan, även i områden de inte kontrollerar.¹²⁸ Trots att kvaliteten på informationen som når talibanledningen inte är den bästa och allt kompliceras av den svaga centralstyrningen, hävdar både talibaner och olika myndighetsföreträdare att talibanerna har närvaro över hela landet. Situationen torde i allmänhet vara mycket sämre än den som bedömdes i MIG 2009:4, när den internationella närvaron var högre och talibanerna kontrollerade mindre territorium. Där ställdes mycket låga krav på den sökande att veta något kring förföljarens räckvidd och samma tvistemålets fördel borde därför kunna tillämpas i motsvarande situationer idag när till exempel hotet härrör från talibaner eller ledare i hembyn.

5.3 Slutsatser

Slutsatsen är att internt flyktalternativ bör betraktas som en extrem undantagssituation när det gäller Afghanistan. På grund av framför allt det osäkra säkerhetsläget, kränkningarna av grundläggande mänskliga rättigheter bör inte barn eller kvinnor komma ifråga för att hänvisas till ett internt flyktalternativ. Inte heller personer som befunnit sig under en längre tid utomlands så att de riskerar att inte känna till lokala seder bör anses kunna leva ett normalt liv i Afghanistan. Unga män som helt saknar nätverk på internflyktsorten är särskilt utsatta och stor hänsyn måste tas till faktorer som ålder, personlig mognad och andra liknande omständigheter. På grund av risken och fruktan för självmordsdåd och andra attacker riktade mot shiamuslimer och att ISKP riskerar att trappa upp sin aktivitet är även hazarer särskilt utsatta eftersom de riskerar

¹²⁸ Landinfo, Afghanistan: Taliban's Intelligence and the Intimidation Campaign s. 9 f.

att tillskrivas en religiös uppfattning som ISKP motsätter sig och särskilt inriktar sig på i sina attacker. Rädslan för attacker är legitim och måste beaktas i högre utsträckning, särskilt om personen varit med om trauma tidigare.

Vad gäller personer som har ett nätverk på orten bör frågor som kvalitet och kvantitet på nätverket diskuteras i rimlighetsbedömningen, som måste utgå ifrån de personliga omständigheterna och motiveras noggrant i det fall det går den sökande emot. Enbart en person kan inte anses vara ett "nätverk" i rent språklig mening eftersom denne i fråga om kvinnor och barn till exempel skulle behöva vara ständigt närvarande och följa med vid bland annat läkarbesök.

Det är oacceptabelt ur en rättssäkerhetssynpunkt att hänvisa till standardformuleringar, särskilt om man underlåtit att beakta personliga förhållanden såsom kön, ålder och hälsotillstånd. Konsekvenserna för den enskilde kan vara grova människorättskränkningar. Alternativ för att komma till rätta med problem med bristande motiveringar kan vara kvalitetskontroller särskilt inriktade på att säkerställa att beslut och domar fattas i enlighet med UNHCR:s riktlinjer för bedömningen av internt flyktalternativ och svensk och internationell praxis. Förutom att UNHCR även fortsättningsvis bör vara tydliga i kommande uppdaterade riktlinjer för Afghanistan vore det önskvärt om till exempel Migrationsöverdomstolen beviljar prövningstillstånd och avgör en sådan fråga inom den närmaste framtiden. Att få ett prejudikat för hur en internflyktsbedömning bör gå till angående Afghanistan år 2018 och en analys av om Migrationsverket och migrationsdomstolarna verkligen gör tillräckligt i sin utredningsskyldighet skulle vara vägledande för rättstillämpningen i ett läge när så pass många ärenden från Afghanistan prövas i Sverige.

Det kan också frågas om lagstiftaren bör ta sitt ansvar i att förtydliga och förbättra tillämpningen av internt flyktalternativ, precis som bland annat Migrationsverket, UNHCR och Förvaltningsrätten i Malmö ansåg i sina remissvar inför implementeringen av skyddsgrundsdirektivet. Invändningen i propositionen var att en lagreglering skulle

tynga och komplicera de olika skyddsdefinitionerna. Mot bakgrund av hur tillämpningen ser ut i åtminstone de enskilda fall jag undersökt i denna uppsats samt att det faktiskt var tillämpare av lagen som förordade detta år 2014 framstår argumentet som mycket svagt. UNHCR är de som har utvecklat konceptet internt flyktalternativ och Migrationsverket och migrationsdomstolen i Malmö tillämpar internt flyktalternativ regelbundet och borde vara bland de bäst lämpade att bedöma om en kodifiering behövs och varför. I stället för att tvingas använda ett lapptäcke av praxis och riktlinjer från UNHCR, som trots sin erkända ställning behandlas mycket kortfattat eller inte alls i de beslut och domar jag har tagit del av, skulle man kunna hänvisa till en lag vid till exempel överklaganden. Framför allt rimlighetsbedömningen har i många av de exempel på beslut och domar jag har analyserat behandlats som en ren rutinsak. Den är mer främmande från övriga delar av asylrätten då den inte direkt behandlar frågan om skydd utan rör ”mjukare” värden som hälsa och försörjning. Det skulle vara lättare att inse allvaret i att denna bedömning också ges uppmärksamhet om det gick att hänvisa till svensk lag, gärna innehållande förtydliganden ifråga om utredningsskyldighet, bevisbörda och vikten av personligt utformade skäl.

Källor

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2009/10:31, Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.

Prop. 2013/14:248 Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet

Migrationsverket

Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 59/2016, 8/12 2016.

Migrationsverket, Rättsligt ställningstagande angående säkerhetssituationen i Afghanistan - SR 31/2017, 26/8 2017.

Migrationsverket Lifos, Lägesanalys: Afghanistan (version 1.0) 16/6 2017.

Migrationsverket Lifos, Lägesanalys: Afghanistan (version 1.1) 28/9 2017.

Migrationsverket Lifos, Temarapport: Afghanistan - Kristna, apostater och ateister (version 1.0), 21/12 2017.

Migrationsverket Lifos, Temarapport: Hazarer i Afghanistan (version 1.0), 28/8 2015

Litteratur

Allain, J, International Journal of Refugee Law, Volume 13 Number 4, Oxford University Press 2001, s. 533–558.

Hathaway, J, Foster, M, Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination I: UNHCR's Global Consultations on International Protection. Feller, E m.fl. (red), Cambridge Univ. Press 2003, s 357–417,

Marsden, P, Afghanistan, Aid Armies & Empires, I.B. Taurus & Co. Ltd 2009.

Maley, W, The Afghanistan Wars, Palgrave Macmillan 2002.

Oliker, O, Building Afghanistan's Security Forces in Wartime: The Soviet Experience, RAND Corporation, 2011.

Roberts, J, The Origins of Conflict in Afghanistan, Praeger Publishing, 2003.

UNHCR, Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning, Publica 1996.

Praxis

Migrationsöverdomstolen

MIG 2006:1

MIG 2007:33 II

MIG 2009:4

MIG 2013:2

MIG 2010:10

MIG 2017:6

Europadomstolen

Soering mot Förenade kungariket, ansökan nr 14038/88, dom av den 7 juli 1989.

Saadi mot Italien, ansökan nr. 37201/06, dom av den 28 februari 2008.

A.M mot Nederländerna, ansökan nr 29094/09, dom av den 5 juli 2016.

Övrigt

FN-källor

OHCHR, UN Guiding Principles on Internal Displacement, (E/CN.4/1998/53/Add.2)
11/2 1998 (8/1 2018),

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>,

UN, The Foundation of International Human Rights Law, (5/1 2018)

<http://www.un.org/en/sections/universal-declaration/foundation-international-human-rights-law/>.

UN Security Council, Terrorist Attacks in Kabul, Afghanistan SC/13148 28/12 2017
(5/1 2018), <https://www.un.org/press/en/2017/sc13148.doc.htm>.

UN Security Council, Resolution S/RES/1386(2001) 20/12 2001 (5/1 2018),
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1386\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1386(2001)).

UN Security Council, Resolution S/RES/1510 (2003) 13/10 2003 (5/1 2018)
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1510\(2003\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1510(2003)).

UNAMA, Afghanistan UNAMA Protection of Civilians in Armed Conflict, Annual Report 2016 28/3 2017 (8/1 2018),
[h.https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_annual_report_2016_final280317.pdf](https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_annual_report_2016_final280317.pdf).

UNAMA, Protection of Civilians in Armed Conflict, Midyear Report 2017 17/7 2017 (8/1 2018)
https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_midyear_report_2017_july_2017.pdf.

UNAMA, UNAMA condemns killing civilians in Kabul suicide attack 16/11 2017 (5/1 2018), <https://unama.unmissions.org/unama-condemns-killing-civilians-kabul-suicide-attack>

UNHCR, Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan, 19/4 2016 (5/1 2018). HCR/EG/AFG/16/02.

UNHCR Position Paper Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum - (The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle")
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b336c.html> 9/2 1999 (12/12 2017)

UNHCR, statistik <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> 19/6 2017 (6/10 2017)

UNHCR, UNHCR:s historia <http://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html> (6/10 2017)

UNHCR and The World Bank, Research Study on IDPs in urban settings – Afghanistan, May 2011,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/458151468153539693/Afghanistan-Research-study-on-IDPs-in-urban-settings> 1/5 2011 (10/10 2017)

UNOCHA, Humanitarian response plan 2017,

http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/afg_2017_hrp_english.pdf,

Rapporteur

Amnesty International, Forced Back to Danger - Asylum-seekers Returned from Europe to Afghanistan, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa11/6866/2017/en/> 5/10 2017 (3/1 2018)

Amnesty International, My Children Will Die This Winter – Afghanistan’s Broken Promise to the Displaced, <https://www.amnesty.org/en/documents/asa11/4017/2016/en/> 31/5 2016 (3/1 2018)

Amnesty International, Amnesty International Report 2016/17 - The State of the World's Human Rights – Afghanistan 22/2 2017 (10/10 2017)
<https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/afghanistan/report-afghanistan/>.

Amnesty International, Amnesty International Report 2016/17 - The State of the World's Human Rights – Pakistan 22/2 2017 (10/10 2017)
<https://www.amnesty.org/en/countries/asia-and-the-pacific/pakistan/report-pakistan/>.

EASO, Afghanistan Key socio-economic indicators, state protection, and mobility in Kabul City, Mazar-e Sharif, and Herat City 23/8 2017 (5/1 2018)

https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/Plib/EASO_COI_Afghanistan_IPA_August2017.pdf.

EASO, Country of Origin Information Report Afghanistan Recruitment by armed groups 19/9 2016 (5/1 2018),
https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/Plib/Afghanistan_recruitment.pdf.

Nederländerna. Ministry of Foreign Affairs, Country of Origin Information Report Afghanistan November 2016 30/11 2016 (5/1 2018)
<https://www.government.nl/documents/reports/2016/11/01/country-of-origin-information-report-afghanistan-november-2016>.

US Department of State, 2016 Report on International Religious Freedom - Afghanistan 31/8 2016.

Österrike. BFA Staatendokumentation, AfPak - Principals of the tribal & clan structure, 5/4 2017, finns tillgänglig bl.a. på
<https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=39280>.

Elektroniskt material

Afghanistans justitiedepartement, The Constitution of Afghanistan
<http://moj.gov.af/en/page/legal-frameworks/168329941684>. (8/1 2018)

Efendić, N, Tusentals vuxna afghaner kan få stanna i Sverige, Svenska Dagbladet 9/12 2017 (8/1 2018), <https://www.svd.se/tusentals-vuxna-afghaner-kan-fa-stanna-i-sverige>.

Migrationsverket, Inkomna ansökningar om asyl 2015, 1/1 2016 (25/6 2017)
<https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2015+-+Applications+for+asylum+received+2015.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden 2016, 1/1 2017 (25/6 2017)
<https://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592564/1485556054285/Avgjorda+asyl%C3%A4renden+2016+-+Asylum+decisions+2016.pdf>

Migrationsverket, Avgjorda asylärenden 2017, 1/1 2018 (9/1 2018)
<https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6146d1/1514898751014/Avgjorda%20asyl%C3%A4renden%202017%20-%20Asylum%20decisions%202017.pdf>

Migrationsverket, Om Lifos, 2/8 2017 (3/1 2018) <http://lifos.migrationsverket.se/om-lifos.html>

Migrationsverket, Därför har så många ensamkommande afghanska barn sökt asyl i Sverige 21/1 2016 (27/10 2017), <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-21-Darfor-har-sa-manga-ensamkommande-afghanska-barn-sokt-asyl-i-Sverige.html>

Migrationsverket, Afghanistan, ensamkommande och asyl. 4/7 2017 (22/9 2017), <https://www.migrationsverket.se/Almedalen?video=D1PdsgzZQAg>.

Svenska Afghankommittén, Språk i Afghanistan 8/5 2017 (22/9 2017), <https://sak.se/afghanistan/sprak>.

Shabnam, S, Half of Kabul residents lack access to potable water, Pajhwok 29/8 2015 (3/1 2018), <http://www.pajhwok.com/en/2015/08/29/half-kabul-residents-lack-access-potable-water>.

Rashid, A., Moscow moves into the Afghanistan vacuum, Financial Times 13/1 2017
2/1 2018 <https://www.ft.com/content/9317a845-553c-341e-9ae9-5928bb5956f0>.

RFSL, Remissyttrande över Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet
(Ds 2013:72) https://www.rfsl.se/wp-content/uploads/2015/11/DS2013-72_ry.pdf 20/1
2014 (7/1 2018)

Vita huset, Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/> 21/8 2017 (8/1 2018).