

Målnummer:	UMS99-19	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2020-06-09		
Rubrik:	När uppehållstillstånd övervägs i ett säkerhetsärende, måste inte bara en prövning av frågan om uteslutning göras utan även en prövning av om det finns grund för att vägra utlänningsstatusförklaring eller uppehållstillstånd. Detta gäller också när prövningen av dessa frågor aktualiserats först hos migrationsdomstolen.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 1 kap 7 §, 4 kap. 2 b § och 3 § samt 5 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)• Artikel 14.4, 14.5, 21.2 och 21.3 direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• MIG 2016:22		

REFERAT

NN reste in i Sverige år 2015 och ansökte om asyl. Efter remiss från Migrationsverket förordade Säkerhetspolisen att hans ansökan om uppehållstillstånd skulle avslås av säkerhetsskäl. Migrationsverket avlog NN:s ansökan, utvisade honom och förbjöd honom att återvända till Sverige under tio år. Som skäl för sitt beslut förde Migrationsverket fram bland annat följande. Migrationsverket bedömer att NN inte har gjort tillförlitligt att Al Shabaab har försökt rekrytera honom eller att hemlandsmyndigheterna betraktar honom som terrorist. Det finns inte anledning att anta att han vid ett återvändande skulle riskera skyddsgrundande behandling. Migrationsverket ifrågasätter inte de uppgifter som kommit fram i Säkerhetspolisens yttrande och bedömer utifrån vad som kommit fram i ärendet att det därför inte finns skäl att frånga Säkerhetspolisens yttrande. Eftersom Migrationsverket inte bedömt att NN har rätt till uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd har Säkerhetspolisens yttrande inte påverkat bedömningen i denna del.

NN överklagade beslutet till migrationsdomstolen och yrkade att han skulle beviljas uppehållstillstånd, status som flykting eller alternativt skyddsbehövande och resedokument. Migrationsverket vidhöll att NN saknade skydds-skäl och ansåg att överklagandet skulle avslås. Säkerhetspolisen ansåg att överklagandet skulle avslås av säkerhetsskäl. Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2019-10-10, ordförande Dahlström samt tre nämndemän), som höll muntlig förhandling inom stängda dörrar, upphävde Migrationsverkets beslut och beviljade NN tidsbegränsat uppehållstillstånd m.m. Som skäl för sitt avgörande förde migrationsdomstolen fram bland annat följande. Av de uppgifter NN lämnat framgår att han var runt 14 år när han under tvång ska ha förts till ett av Al Shabaabs träningsläger. Han har uppgett att han i lägret deltagit framförallt i konditions- och styrketräning men att de också fick lyssna till ideologiska föreläsningar. Någon vapenträning ska inte ha skett. Han har fått veta att han är eftersökt av Al Shabaab och att myndigheterna har frågat efter honom då de misstänker att han anslutit sig till organisationen. NN har gjort sannolikt att han rekryterats till Al Shabaab och att han riskerar att uppmärksammas av myndigheterna för kopplingar till organisationen. Eftersom förföljelsen utgår från staten finns det inget internflyktsalternativ för honom. Då det inte kommit fram hinder mot att bevilja honom uppehållstillstånd ska han beviljas sådant tillstånd som flykting. Han ska även få flyktingstatusförklaring och resedokument.

Migrationsverket och Säkerhetspolisen överklagade domen. Migrationsverket yrkade att migrationsdomstolens dom skulle undanröjas och att målet skulle visas åter till domstolen för ny handläggning. Till stöd för sin talan förde Migrationsverket fram följande. Trots att domstolen funnit att NN lämnat tillförlitliga uppgifter om att han rekryterats till Al Shabaab och det faktum att målet rör ett säkerhetsärende har domstolen funnit att det inte kommit fram hinder mot att bevilja honom uppehållstillstånd som flykting. Det framgår inte att migrationsdomstolen har gjort någon bedömning i förhållande till Säkerhetspolisens inställning att överklagandet borde avslås av säkerhetsskäl eller vad myndigheten i övrigt fört fram. Med de indikationer som finns i målet borde en individuell bedömning ha gjorts av om det funnits grund för att utesluta NN. Vidare finns inget i domskälen som tyder på att migrationsdomstolen har tagit ställning till om det funnits individuella skäl att vägra NN flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § andra stycket 2 utlänningslagen (2005:716) eller om NN ska vägras uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2 samma lag. Säkerhetspolisen yrkade att migrationsdomstolens dom skulle undanröjas och målet visas åter till domstolen för ny handläggning. Till stöd för sin talan förde Säkerhetspolisen fram följande. Säkerhetspolisen har förordat att NN:s ansökan om uppehållstillstånd m.m. ska avslås av säkerhetsskäl. Underlaget är baserat på uppgifter från ett flertal källor och kopplar honom bland annat till egen säkerhetshotande verksamhet. Mot denna bakgrund har Säkerhetspolisen gjort bedömningen att NN kan ha bedrivit och kan komma att understödja eller bedriva säkerhetshotande verksamhet. Denna bedömning kvarstår. När säkerhetsskäl anförs ska dessa skäl tydligt beaktas av domstolen vid prövningen av målet. Det finns ingenting i domen som tyder på att migrationsdomstolen har tagit ställning till de skäl Säkerhetspolisen fört fram i målet och om dessa skäl skulle kunna innebära att NN vägras flyktingstatusförklaring enligt 4 kap. 3 § andra stycket 2 utlänningslagen. Domstolen har inte heller tagit ställning till 5 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen som innebär att en utlänning som är flykting kan vägras uppehållstillstånd.

NN ansåg att överklagandena skulle avslås och förde fram följande. Han har varit föremål för en gedigen utredning redan i första instans. Muntlig förhandling har ägt rum i migrationsdomstolen vid vilken Säkerhetspolisen har haft möjlighet att utveckla sin syn på saken samt närmare redogöra för de omständigheter som legat till grund för myndighetens uppfattning i frågan. En stor del av den muntliga förhandlingen ägnades åt att avhandla just omständigheterna kring Säkerhetspolisens bedömning av NN som säkerhetsrisk. Bestämmelserna i 4 kap. 3 § andra stycket 2 och 5 kap. 1 § andra stycket 2 utlänningslagen är fakultativa och innebär att statusförklaring och uppehållstillstånd får vägras av säkerhetsskäl. Bedömningen av om en person anses vara en säkerhetsrisk ingår som en del i prövningen av om en utlänning är flykting. I samband med att migrationsdomstolen konstaterade att NN uppfyllde kraven för att anses som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen har domstolen tagit ställning till om det funnits skäl att vägra honom sådan statusförklaring och uppehållstillstånd och kommit fram till att det inte fanns sådana skäl.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2020-06-09, Linder, Berselius, referent, och Johansson/ föredragande Tasci), yttrade:

1. Vad målet gäller

I ett asylärende har Säkerhetspolisen gjort gällande att NN utgör en fara för rikets säkerhet. Migrationsverket har avslagit ansökan om uppehållstillstånd m.m. redan på grund av att NN ansetts sakna skyddsskäl. Migrationsdomstolen däremot har ansett att NN är flykting på grund av skäl hänförliga till dennes kopplingar till en terroristorganisation och därför beviljat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, flyktingstatusförklaring och resedokument. Frågan i målet är vilken prövning migrationsdomstolen måste göra i en sådan situation.

2. Uteslutandegrunder och undantag från rätt till flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd

I 1 kap. 7 § utlänningslagen definieras säkerhetsärenden som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller att en ansökan om uppehållstillstånd ska avslås.

En utlänning är utesluten från att anses som flykting om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till, har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av

1. brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, såsom

dessa definieras i de internationella instrument som har upprättats för att beivra sådana brott,

2. ett grovt icke-politiskt brott utanför Sverige innan han eller hon kom hit, eller

3. gärningar som strider mot Förenta nationernas syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i Förenta nationernas stadga (4 kap. 2 b § utlänningslagen).

Av 4 kap. 3 § utlänningslagen följer att en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd ska förklaras vara flykting (flyktingstatusförklaring) om han eller hon omfattas av definitionen i 4 kap. 1 § och inte är utesluten från att anses som flykting enligt 2 b §. Flyktingstatusförklaring får dock vägras bland annat om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

En flykting har enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen rätt till uppehållstillstånd. Sådant tillstånd får dock vägras bland annat om han eller hon har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

Bestämmelserna i 4 kap. 2 b § och 5 kap. 1 § utlänningslagen om undantag från rätt till flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd bygger på artiklarna 14.4 och 14.5 respektive artiklarna 21.2 och 21.3 i första skyddsgrundsdirektivet (direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet). I samband med att detta direktiv införlivades i svensk rätt uttalades följande. Syftet med direktivets bestämmelser om undantag från rätten till flyktingstatus och uppehållstillstånd är att skydda den medlemsstats intressen där flyktingen vistas. Enligt regeringens mening bör en flykting som ska avvisas eller utvisas på grund av brottslighet eller hot mot rikets säkerhet inte beviljas flyktingstatus. Prövningen av såväl status som uppehållstillstånd bör ske i ett sammanhang. Eftersom förutsättningarna för att vägra någon flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd som flykting är identiska förutsätts att en utlänning som nekas flyktingstatusförklaring också nekas uppehållstillstånd som flykting. Däremot kan det komma i fråga att utlänningen beviljas uppehållstillstånd på annan grund. (Prop. 2009/10:31 s. 110–111, s. 139–141 och s. 262.)

Säkerhetsärenden kan rymma allt från mycket känsliga frågor om rikets säkerhet till mer allmänna frågor om säkerhet. Ärendena kan röra internationell terrorism, flyktingspionage, personer i exil från störtade diktaturer eller ärenden som har betydelse för Sveriges relationer med andra länder. (Prop. 2009/10:31 s. 237.)

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

Migrationsöverdomstolen har tidigare konstaterat att frågan om uteslutande från att anses som flykting ingår som en del i prövningen av om en utlänning är flykting. Innan uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring beviljas måste frågan om eventuell uteslutning bli klarlagd i sådan utsträckning att det går att bedöma om uteslutandegrunderna aktualiseras. (MIG 2016:22.)

En utlänning som uppfyller förutsättningarna för flyktingskap och som inte ska uteslutas från att vara flykting får vägras flyktingstatus och uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 3 § och 5 kap. 1 § utlänningslagen. När det gäller skyddsgrundsdirektivets bestämmelser om undantag från beviljade av flyktingstatus och uppehållstillstånd är syftet med bestämmelserna att skydda den aktuella medlemsstatens intressen och ge medlemsstaten möjlighet att vägra status och uppehållstillstånd bland annat på grund av att flyktingen utgör en fara för rikets säkerhet. Bestämmelserna i direktivet är fakultativa. Regeringen har dock i samband med genomförande av skyddsgrundsdirektivet uttalat att en flykting som ska avvisas eller utvisas på grund av brottslighet eller hot mot rikets säkerhet inte bör beviljas flyktingstatus eller uppehållstillstånd som flykting. Detta innebär enligt Migrationsöverdomstolen att när det finns en invändning om att en flykting utgör en säkerhetsrisk, ska också en prövning enligt undantagsbestämmelserna i 4 kap. 3 § och 5 kap. 1 § utlänningslagen alltid göras.

Ett ärende som handläggs som ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen inrymmer känsliga frågor och olika säkerhetsintressen gör sig gällande. Om uppehållstillstånd övervägs i ett sådant ärende ska inte bara en prövning av frågan om uteslutning göras utan även en prövning av om det finns grund för att vägra utlänningen statusförklaring eller uppehållstillstånd. Detta gäller givetvis också när prövningen av dessa frågor aktualiserats först hos migrationsdomstolen.

I detta fall har Säkerhetspolisen förordnat att NN:s ansökan ska avslås av säkerhetsskäl och ärendet har därför handlagts som ett säkerhetsärende. Migrationsverket avslog dock NN:s ansökan redan på grund av att verket ansåg att han saknade skyddsskäl och att det inte fanns andra skäl att bevilja honom uppehållstillstånd. Det fanns därför inte anledning för verket att pröva om NN skulle uteslutas från att vara flykting eller vägras flyktingstatus och uppehållstillstånd på grund av vad Säkerhetspolisen hade fört fram. Detta har aktualiserats först när migrationsdomstolen, efter att ha bedömt att NN:s asylberättelse var tillförlitlig, funnit att han rekryterats till en terroristorganisation i hemlandet och att han riskerar förföljelse av hemlandsmyndigheterna på grund av sina kopplingar till organisationen. Såvitt framgår av migrationsdomstolens dom har dock domstolen vare sig prövat frågan om uteslutning från flyktingskap eller tagit ställning till om NN ska vägras flyktingstatusförklaring och uppehållstillstånd på grund av hans kopplingar till en terroristorganisation och vad Säkerhetspolisen har fört fram om att han kan ha bedrivit eller kan komma att understödja eller bedriva säkerhetshotande verksamhet i Sverige.

Migrationsdomstolens dom ska därför upphävas och målet återförvisas till domstolen för fortsatt handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen upphäver migrationsdomstolens dom och visar målet åter till migrationsdomstolen för fortsatt handläggning.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2009/10:31 s. 110-111, s. 139-141, s. 237 och s. 262
