

Målnummer:	UMS8-18	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2018-12-10		
Rubrik:	En utlänning, som är utesluten från att anses som skyddsbehövande och som ska utvisas enligt utlänningslagen även på grund av säkerhetsskäl, bör inte beviljas anstånd med verkställigheten när det finns hinder mot att verkställa beslutet som kan antas bestå under en längre tid. I sådant fall får i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas.		
Lagrum:	• 5 kap. 11 § och 8 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716)		
Rättsfall:	• MIG 2011:24 • MIG 2014:24 • MIG 2017:11		

REFERAT

NN ansökte i januari 2014 om asyl i Sverige. Han anförde att han riskerade förföljelse på grund av deltagande i organisationerna Islamic Courts Union, (ICU), Hizbul Islam och al-Shabaab. Säkerhetspolisen förordade att NN:s ansökan skulle avslås av säkerhetsskäl. Migrationsverket beslutade den 13 november 2017 att avslå NN:s ansökan och utvisa honom ur Sverige. Verket beslutade samtidigt att förena utvisningsbeslutet med ett återreseförbud samt att meddela anstånd med verkställigheten av utvisningsbeslutet t.o.m. den 13 november 2018. Som skäl för beslutet anförde Migrationsverket bl.a. följande.

NN har gjort sannolikt att han vid ett återvändande skulle tillskrivas en politisk uppfattning av al-Shabaab och att han riskerar skyddsgrundande behandling på grund av det. Internflykt är varken rimligt eller relevant för en person utan ett starkt klannätverk och det saknas möjlighet att hänvisa NN till myndighetsskydd. Soldater för motståndsgrupperna har gjort sig skyldiga till omfattande brott mot den internationella humanitära rätten och de brott som redovisats är att betrakta som krigsförbrytelser. NN har frivilligt anslutit sig och deltagit i stridigheter för motståndsgrupperna. Han har inte anfört att han stått under något ansvarsbefriande tvång. Det finns därmed synnerlig anledning att anta att NN haft ett individuellt ansvar för krigsförbrytelser. Det finns även synnerlig anledning att anta att NN i väsentlig mån medverkat till Hizbul Islams brott mot mänskligheten och att han under sin tid inom al-Shabaab gjort sig skyldig till brott mot mänskligheten och att han har ett individuellt ansvar för dessa brott. Det finns vidare synnerlig anledning att anta att NN haft ett individuellt ansvar för gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser. Han får även anses ha gjort sig skyldig till ett grovt ickepolitiskt brott utanför Sverige innan han kom hit. Sammantaget är NN utesluten från att anses som flykting med stöd av samtliga uteslutandegrunder i 4 kap. 2 b § utlänningslagen (2005:716) förutom "brott mot freden". Han är även utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande. NN kan inte få uppehållstillstånd som skyddsbehövande och inte heller för övrigt finns skäl för att bevilja honom uppehållstillstånd. Han ska därför utvisas. Utvisningen ska förenas med ett återreseförbud som ska gälla utan tidsbegränsning.

Det finns för närvarande ett absolut hinder mot att verkställa beslutet om utvisning. Även om NN:s individuella risk och den allvarliga situationen i Somalia kan antas pågå under en viss tid framöver, är verkställighetshindret inte bestående. Frågan är då med vilken rätt NN ska fortsätta vistas i Sverige. Ett alternativ är att NN beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen. Ett annat alternativ är att det beslutas om anstånd med verkställigheten. Säkerhetspolisen har förordat att NN:s ansökan ska avslås. Att ärendet har säkerhetsaspekter innebär att särskilda överväganden måste göras. Bestämmelsen i 5 kap. 11 § utlänningslagen är fakultativ. Regeln innebär därmed inte absolut rätt att erhålla uppehållstillstånd. Migrationsverkets tidigare praxis har varit att personer som utgör hot mot rikets säkerhet, i de fall då det finns ett tillfälligt verkställighetshinder enligt 12 kap. utlänningslagen, beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med ett års giltighetstid. En person som är alternativt skyddsbehövande och omfattas av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige beviljas uppehållstillstånd i tretton månader. Det får anses stötande om en person som utgör ett hot mot rikets säkerhet beviljas i det närmaste samma tillståndslängd, och samma förmåner, som en person som är skyddsbehövande. För det fall NN beviljas uppehållstillstånd kommer han dessutom ha möjlighet att resa till andra länder inom Schengenområdet samt ha möjlighet att korsa områdets yttre gränser. Ett återreseförbud och spärr i Schengens informationssystem (SIS) kan inte registreras så länge personen har ett giltigt uppehållstillstånd. Med hänsyn till säkerhetsaspekterna bör NN inte beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I stället bör anstånd med verkställigheten av beslutet om utvisning väljas.

NN överklagade Migrationsverkets beslut och yrkade att han skulle beviljas uppehållstillstånd och status som flykting samt att utvisningen och återreseförbudet skulle upphävas.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2018-03-14, ordförande Åberg samt tre nämndemän), avslog överklagandet och anförde bl.a. följande. NN uppfyller kriterierna för att anses som flykting men har genom sina aktiviteter gjort sig skyldig till sådana brott och gärningar att han ska uteslutas från flyktingskap. Han är även utesluten från alternativ skyddsstatus. Det saknas skäl att bevilja NN uppehållstillstånd i Sverige. Mot bakgrund av de övergrepp han sannolikt skulle riskera vid ett återvändande har Migrationsverket beslutat att meddela anstånd med verkställigheten av utvisningsbeslutet. Domstolen instämmer i den bedömning som verket gjort i denna del.

NN överklagade domen och yrkade att han skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Han anförde bl.a. följande. Praxis ger stöd för att han bör beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I MIG 2011:24 och MIG 2014:24 har klagandena beviljats uppehållstillstånd trots att de båda utesluts från skydd på grund av brott mot mänskligheten samt allvarlig brottslighet. Inget av dessa avgöranden berör dock säkerhetsaspekter. För att påvisa att anstånd med verkställigheten av utvisningen är ett alternativ har Migrationsverket hänvisat till MIG 2007:30. Det är ett mål där klaganden bedömdes sakna skyddsbehov mot sitt hemland och ansågs kunna återvända dit på frivillig väg. Verkställighetshindret kan inte anses vara av snabbt övergående natur. Det saknas indikationer på att säkerhetssituationen i Somalia kommer stabiliseras inom överskådlig framtid och hotbilden mot honom kan således antas bestå under ett antal år. Då utvisningsbeslutet inte kommer att kunna verkställas på lång tid måste anstånd med verkställigheten av utvisningsbeslutet anses vara en oproportionerlig åtgärd, särskilt då detta medför att han inte har några möjligheter alls att etablera sig i samhället. En sådan utgång måste anses vara en väl hård, och därtill allvarlig, konsekvens för honom.

Migrationsverket bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. I MIG 2017:11 har Migrationsöverdomstolen konstaterat att om det föreligger synnerlig anledning att anta att en person gjort sig skyldig till brott mot mänskligheten ska denne person också anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Relevanta och befintliga bestämmelser i svensk lag och i EU-direktiv ger utrymme för att ge den som har uteslutits från skyddsbehov anstånd med verkställigheten av utvisningsbeslutet i stället för att bevilja uppehållstillstånd. Även hänsynstagande till Sveriges internationella åtaganden inom ramen för Schengensamarbetet talar för en sådan tillämpning. Relativt ofta förekommer personer som NN i SIS i en annan medlemsstat. Om Migrationsverket ska bevilja uppehållstillstånd i stället för anstånd med verkställigheten måste Sverige be den registrerade medlemsstaten att häva spärren innan uppehållstillstånd kan beviljas. Det kan inte anses rimligt att Migrationsverket ska be en annan medlemsstat att upphäva en registrering i SIS för en person som utgör en fara för rikets säkerhet.

Säkerhetspolisen bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. För Sveriges säkerhet är det viktigt att personer som utgör eller kan komma att utgöra säkerhetshot och som fått ett lagakraftvunnet beslut om avvisning/utvisning lämnar landet och att det sker så snart som möjligt. Av olika skäl går dock många beslut om avvisning/utvisning som vunnit laga kraft inte att verkställa. Det finns ingen bestämmelse i utlänningslagen som innebär en absolut rätt att erhålla uppehållstillstånd när verkställighetshinder föreligger. Av förarbeten och praxis framgår att det finns möjlighet enligt utlänningslagen att besluta om anstånd med verkställighet av utvisningsbeslutet. Av skyddsgrundsdirektivet (Direktiv 2011/95/EU om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet [omarbetning]) framgår inte att en person som uteslutits från skyddsbehov ska beviljas uppehållstillstånd. Det är både orimligt och stötande att en person som utgör eller kan komma att utgöra säkerhetshot beviljas samma tillståndslängd och samma förmåner som en person som har skyddsbehov. Personer som bedömts utgöra säkerhetshot ska inte kunna resa omkring i Europa, vilket är möjligt med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Dessutom kan ett återreseförbud och spär i SIS inte registreras så länge en person har ett giltigt uppehållstillstånd.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2018-12-10, Linder, Lindqvist, referent och Hjulström / föredragande Orre), yttrade:

1. Skyddsbehov

Migrationsöverdomstolen anser, i likhet med underinstanserna, att NN är utesluten från att anses som flykting och alternativt skyddsbehövande och att det inte heller finns någon annan grund för att bevilja honom uppehållstillstånd. NN ska därför utvisas från Sverige och utvisningsbeslutet ska förenas med ett återreseförbud utan tidsbegränsning.

2. Verkställighetshinder och frågan i målet

NN har meddelats anstånd med verkställigheten av sitt utvisningsbeslut till och med den 13 november 2018. Efter denna tid ska frågan om verkställighetshinder prövas på nytt.

Migrationsöverdomstolen instämmer i underinstansernas bedömning att det under den i målet aktuella perioden, 13 november 2017-13 november 2018, har funnits ett absolut hinder mot att verkställa beslutet om utvisning och att hindret inte har varit bestående. Den fråga som Migrationsöverdomstolen har att ta ställning till är om det enligt utlänningslagen är möjligt att för en utlänning, som är utesluten från att anses som flykting eller skyddsbehövande och i vars ärende det finns säkerhetsaspekter, bevilja anstånd med verkställigheten av utvisningsbeslutet i stället för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

3. Gällande rätt och praxis

3.1. Tillämpliga bestämmelser m.m.

Enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen är säkerhetsärenden enligt lagen ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet bl.a. förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas eller att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås.

Enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om det finns ett hinder, som inte är bestående, mot att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs.

I förarbetena till utlänningslagen uttalar regeringen följande. Om den beslutande myndigheten eller domstolen bedömer att avvisning eller utvisning bör ske, men ett längre rådrum än vad som medges i normalfallet krävs för verkställighet kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd meddelas samtidigt med ett avlägsnandebeslut som får verkställas efter viss tid. I vissa fall kan anstånd beslutas i samband med avvisnings- och utvisningsbeslut utan att beslutet behöver förenas med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Anstånd får i stället beslutas till tidpunkt när verkställighet är möjlig, t.ex. med hänsyn till sökandens hälsotillstånd. Då det råder ett tillfälligt verkställighetshinder bör valet mellan de olika beslutsalternativen även fortsättningsvis ske utifrån verkställighetshindret i det enskilda fallet. (Prop. 2004/05:170 s. 282-283.)

I förarbetena till de ändringar i utlänningslagen som syftade till att genomföra skyddsgrundsdirektivet anförde regeringen bl.a. följande. Om det föreligger verkställighetshinder eller om det senare visar sig att verkställighet inte kan ske, kan ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen. Bestämmelsen tar bl.a. sikte på fall då det före ett avvisnings- eller utvisningsbeslut visar sig att ett sådant beslut inte skulle gå att verkställa under viss tid. Om verkställighetshindret bedöms vara bestående under så lång tid att utlänningen kan bedömas få en särskild anknytning till Sverige kan ett uppehållstillstånd ges med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen, uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Det bör inte införas någon särskild grund för uppehållstillstånd för utlänningar som har begått sådana handlingar att de är uteslagna från flyktingskap och från att anses som annan skyddsbehövande. Bestämmelserna om uppehållstillstånd på grund av verkställighetshinder och synnerligen ömmande omständigheter ger tillräckliga möjligheter att hantera angivna situationer. (Prop. 2009/10:31 s. 108-109.)

I 8 kap. 20 § tredje stycket utlänningslagen anges att ett beslut om avvisning eller utvisning ska innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till. Bestämmelsen har sitt ursprung i 1989 års utlänningslag (1989:529). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att om det vid prövningen av ett ärende hos regeringen eller Statens invandrarverk visar sig att ett avlägsnandebeslut inte går att verkställa och verkställighetshindret kan antas vara övergående kan det förordnas att det ska anstå med verkställigheten av beslutet tills vidare (prop. 1988/89:86 s. 166-167).

I kommentaren till utlänningslagen nämns som exempel på detta att regeringen i utvisningsbeslut avseende personer från Kroatien och Bosnien-Hercegovina föreskrivit att utvisningen inte fick verkställas mot utlänningens vilja förrän efter en viss tid efter beslutet. I det fall anstånd med verkställigheten bestämdes till sex månader beslutades samtidigt om uppehållstillstånd för den tiden (Wikrén och Sandesjö, elfte upplagan, s. 491-492).

Av 10 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, LSU, framgår bl.a. följande. Om utvisning har beslutats enligt denna lag men hinder som anges i 12 kap. 1, 2 eller 3 § utlänningslagen möter mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, ska den beslutande myndigheten förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition) eller bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Utvisningsbeslutet får inte verkställas under den tid ett uppehållstillstånd gäller. Har den beslutande myndigheten beslutat om inhibition ska utvisningsbeslutet och beslutet om inhibition prövas på nytt av myndigheten när det finns skäl till det. Så länge utvisningsbeslutet fortfarande gäller men inte har kunnat verkställas, ska Säkerhetspolisen före utgången av varje kalenderår efter det då beslutet meddelades anmäla hos den beslutande myndigheten huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.

3.2. Praxis

Migrationsöverdomstolen har i tre mål (MIG 2011:24, MIG 2014:24 och MIG 2017:11) som alla rörde frågan om uteslutning från att anses som skyddsbehövande, ansett att det förelegat ett temporärt verkställighetshinder och att personerna i fråga skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. I dessa mål förekom inte några säkerhetsaspekter.

4. Migrationsöverdomstolens bedömning

NN har utvisats med stöd av utlänningslagen. Denna lag innehåller inte, till skillnad från LSU, några bestämmelser om anstånd med verkställighet när det föreligger ett absolut verkställighetshinder under en tid som inte kan överblickas. Även om det i förarbetena till utlänningslagen finns uttalanden om att anstånd med verkställighet kan beslutas till en tidpunkt när verkställighet är möjlig, t.ex. med hänsyn till sökandens hälsotillstånd, saknas det stöd i utlänningslagen för att besluta om anstånd med verkställigheten av ett avlägsnandebeslut under en längre tid. Möjligheten att enligt 8 kap. 20 § utlänningslagen ge anvisningar om verkställigheten är visserligen allmänt hållen och ger möjlighet att förordna om att verkställigheten inte ska ske under viss tid. Det framgår dock av hur bestämmelsen tidigare har tillämpats att detta har tagit sikte på kortare perioder. Av regeringens uttalanden i samband med att skyddsgrundsdirektivet infördes framgår också att vid längre verkställighetshinder ska möjligheten att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 eller 11 § användas. Inte heller bestämmelserna om inhibition i 12 kap. utlänningslagen är tänkta att användas i sådana fall utan är avsedda för situationer när det är fråga om ett tämligen kortvarigt hinder som kan förväntas upphöra inom en tid som kan beräknas med någorlunda säkerhet.

Det finns goda grunder för de invändningar som Migrationsverket och Säkerhetspolisen för fram mot att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt Migrationsöverdomstolen är det dock inte utan uttryckligt stöd i lag lämpligt att meddela anstånd med verkställigheten av ett utvisningsbeslut när det inte är möjligt att förutse när en verkställighet kommer att kunna ske. I sådana fall bör i stället ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas. Migrationsöverdomstolen noterar att det pågår en översyn av LSU och utlänningslagen som har initierats av Säkerhetspolisen (Dir. 2018:89, Effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter).

Hindret mot att verkställa utvisningsbeslutet beträffande NN har vid tidpunkten för Migrationsverkets beslut kunnat antas bestå under en längre tid. Det har vidare varit mycket oklart när en verkställighet skulle kunna ske. Mot denna bakgrund anser Migrationsöverdomstolen att det inte utan uttryckligt stöd i lag borde ha meddelats ett sådant anstånd med verkställigheten som skett och NN borde därför i stället ha beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 11 § utlänningslagen.

Tiden för anståndet har numera passerat och Migrationsverket bör därför på nytt pröva om det föreligger hinder mot att verkställa NN:s utvisning. Målet hos Migrationsöverdomstolen ska därför skrivas av i denna del.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avslår överklagandet vad avser utvisning, statusförklaring, resedokument och återreseförbud.

Migrationsöverdomstolen skriver av målet i den del som avser anstånd med verkställighet av utvisningsbeslutet.

Sökord:

Litteratur: Prop. 1988/89:86 s. 166-167; Prop. 2004/05:170 s. 282-283; Prop. 2009/10:31 s. 108-109; Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen, elfte uppl., s. 491-492
