

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
3806-13

meddelat i Stockholm den 20 december 2013

SÖKANDE

Sekreteress Sekreteress

Ombud: Jur. kand. Ignacio Vita
Sju Advokater
Box 22016
104 22 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Justitiedepartementet) beslut den 2 maj 2013, Ju2013/374/L4
(delvis), avseende Migrationsverkets beslut om utvisning m.m.

SAKEN

Rättsprövning och resning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningen om rättsprövning och avslår ansökningen om resning.

Dok.Id 142476

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

BAKGRUND

NN, som är medborgare i ett land utanför EU, ansökte hos Migrationsverket om asyl samt uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Han åberopade bl.a. att han ensam har vårdnaden om en son som är svensk medborgare och bosatt här.

Säkerhetspolisen förordade av säkerhetsskäl att ansökningen skulle avslås och ansökte om att NN skulle utvisas enligt 1 § 2 lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, LSU.

Migrationsverket avslog den 9 maj 2012 NN:s ansökan och biföll samtidigt Säkerhetspolisens ansökan samt förordnade bl.a. om återreseförbud för NN. Verket ansåg emellertid att det förelåg hinder mot verkställighet och beviljade NN ett års tidsbegränsat uppehållstillstånd.

NN överklagade hos regeringen. NN yrkade att utvisningsbeslutet skulle upphävas, att han skulle beviljas permanent uppehålls- och arbetstillstånd och alternativ skyddsstatusförklaring samt att beslutet om återreseförbud skulle upphävas.

I enlighet med 3 § LSU yttrade sig Migrationsöverdomstolen, efter att ha hållit muntlig förhandling, till regeringen. Migrationsöverdomstolen fann inte anledning att göra en annan bedömning än den Migrationsverket hade gjort. Av yttrandet framgick att Migrationsöverdomstolen ansåg att NN inte kunde anses uppfylla kriterierna i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen (2005:716) om flyktingar och andra skyddsbehövande men att det förelåg verkställighetshinder enligt 12 kap. samma lag.

Regeringen beslutade den 2 maj 2013 att avslå NN:s överklagande. Enligt regeringen kunde det befaras att NN skulle begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Mål nr
3806-13

Migrationsverket beslutade vid omprövning den 8 oktober 2013 att utvisningsbeslutet skulle bestå samt att NN skulle beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om ett år eftersom det allttjämt förelåg hinder mot verkställighet enligt 12 kap. 1 § utlänningslagen.

YRKANDEN M.M.

NN yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen efter rättsprövning upphäver regeringens beslut och återförvisar ärendet till regeringen. För det fall att domstolen överväger att besluta på annat sätt yrkar NN att förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen. NN anför bl.a. följande.

Han är ensam underhållsskyldig för sin son som är emotionellt och finansiellt beroende av honom. Utvisningsbeslutet innebär i praktiken att sonen tvingas lämna EU, trots sitt unionsmedborgarskap, och följa med honom till hans hemland. Genom utvisningsbeslutet berövas hans son de kärnrättigheter som följer av bestämmelserna om unionsmedborgarskap i artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Därmed föreligger en rätt till domstolsprövning enligt artikel 19 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga.

Av EU-domstolens dom i mål C-34/09, Zambrano, framgår att en tredjelandsmedborgare som är försörjare av ett minderårigt barn som är unionsmedborgare har en från denne härledd rätt till uppehålls- och arbetstillstånd. Omständigheterna i det nu aktuella målet har stora likheter med dem i Zambranomålet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Enligt regeringens beslut ska NN utvisas ur Sverige av säkerhetsskäl. Av Europadomstolens praxis följer att beslutet inte kan anses innefatta en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Beslutet kan därmed inte bli föremål för rättsprövning enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Inte heller

Mål nr
3806-13

2 a § – som tar sikte på beslut enligt LSU om utvisning av EES-medborgare eller vissa närstående – är tillämplig.

NN hävdar emellertid att han har rätt att få regeringens beslut prövat i domstol på grund av effekterna för hans son som är svensk medborgare och för vilken han är ensam vårdnadshavare.

NN har inte uttryckligen också ansökt om resning av regeringens beslut. Högsta förvaltningsdomstolen finner emellertid inga hinder mot att pröva om hans ansökan om rättsprövning uppfyller förutsättningarna för resning (jfr RÅ 2004 ref. 23). Resning förutsätter enligt 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291) att det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl att pröva saken på nytt. De skäl som kan motivera resning kan vara av såväl processuellt som materiellt slag.

I ett fall som NN:s överklagas Migrationsverkets beslut hos regeringen. Migrationsverket har då att skyndsamt lämna över handlingarna till Migrationsöverdomstolen som med ett eget yttrande ska lämna handlingarna vidare till regeringen. I det aktuella fallet har, som framgått, Migrationsöverdomstolen hållit muntlig förhandling. Domstolen konstaterade därefter i sitt yttrande att det saknades anledning att göra en annan bedömning än den Migrationsverket hade gjort i fråga om NN:s behov av internationellt skydd på grund av händelserna i hemlandet. Domstolen uttalade vidare att det inte heller i övrigt förelåg någon grund för att bevilja uppehållstillstånd. Slutligen fann domstolen att det för närvarande fick anses föreligga verkställighetshinder enligt 12 kap. utlänningslagen, varför ett tidsbegränsat uppehållstillstånd borde beviljas.

Systemet innebär också att om Migrationsöverdomstolen finner att det föreligger hinder mot verkställighet, får regeringen inte avvika från den bedömningen.

Regeringen saknade således möjlighet att med anledning av NN:s överklagande göra en egen bedömning av frågan om det fanns skäligen anledning anta att han vid en utvisning skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för

BESLUT

Mål nr
3806-13

kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Det nu beskrivna förfarandet får anses uppfylla de krav på tillgång till effektiva rättsmedel som kan ställas i utlänningsärenden i vilka kvalificerade säkerhetsintressen gör sig gällande.

Sådana säkerhetsintressen måste också tillmätas stor vikt vid bedömningen av betydelsen av att NN:s son är unionsmedborgare. Vad som framkommit om sonens förhållanden medför inte att hans intressen kan anses ha sådan tyngd att de, ställda mot säkerhetsintresset, kan föranleda resning. EU-domstolens avgörande i Zambranomålet, liksom senare meddelade domar i samma ämne, föranleder ingen annan bedömning.

Av det anförda följer att något förhandsavgörande från EU-domstolen inte erfordras liksom att ansökningen om rättsprövning ska avvisas och att resning inte kan beviljas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Gustaf Sandström, Nils Dexe, Margit Knutsson och Elisabeth Rynning (skiljaktig mening).

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Martin Krafft.

SKILJAKTIG MENING

Justitierådet Elisabeth Rynning är av skiljaktig mening och anför följande.

Rättsprövningslagens tillämpningsområde

Som majoriteten konstaterat kan regeringens beslut inte anses utgöra någon prövning av NN:s civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Det kan därmed inte bli föremål för rättsprövning enligt 1 § lagen om rättsprövning.

I 2 a § rättsprövningslagen föreskrivs att en EES-medborgare eller en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen som har utvisats av regeringen enligt LSU får ansöka om rättsprövning av beslutet. Hänvisningen till den definition av familjemedlem som anges i 3 a kap. 2 § utlänningslagen medför emellertid att endast vissa familjemedlemmar till EES-medborgare ges möjlighet till rättsprövning av ett utvisningsbeslut enligt LSU. De aktuella bestämmelserna baseras på direktiv 2004/38/EG, det s.k. rörlighetsdirektivet, och omfattar förutom make eller sambo sådana släktingar, i rakt ned- eller uppstigande led, som är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning. Enligt ordalydelsen av 2 a § rättsprövningslagen medför således inte det förhållandet att NN:s underårige son är EES-medborgare att NN kan beviljas rättsprövning.

Avgöranden från EU-domstolen om minderåriga unionsmedborgares rättigheter

I det av NN åberopade avgörandet C-34/09 Zambrano beslutade EU-domstolen att artikel 20 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat nekar en tredjelandsmedborgare som är underhållsskyldig för sina minderåriga barn, uppehållsrätt i den medlemsstat i vilken barnen bor och är medborgare, i den mån ett sådant beslut medför att barnen berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.

Mål nr
3806-13

EU-domstolen har därefter tydliggjort att kriteriet att någon berövas möjligheten att åtnjuta kärnan i de rättigheter som unionsmedborgarskapet ger, hänför sig till sådana situationer där unionsmedborgaren blir tvungen att lämna inte bara den medlemsstat där han eller hon är medborgare utan hela unionen. Det rör sig således om ett mycket speciellt kriterium, eftersom det avser situationer i vilka en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, trots att sekundärrätten avseende tredjelandsmedborgares uppehållsrätt inte är tillämplig, i undantagsfall inte får nekas uppehållsrätt, eftersom det skulle innebära att det aktuella unionsmedborgarskapet förlorar sin ändamålsenliga verkan (mål C-256/11 Dereci m.fl. p. 66 och 67, liksom avgörandena i t.ex. mål C-40/11 Iida, C-86/12 Alokpa m.fl. och C-87/12 Ymeraga).

Rätten till domstolsprövning

Enligt artikel 19.1 fördraget om Europeiska unionen ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Vidare framgår av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol.

I samband med genomförandet i svensk utlänningsrätt av bl.a. direktiv 2005/85/EG, det s.k. asylprocedurdirektivet, och det ovan nämnda rörlighetsdirektivet ifrågasatte vissa remissinstanser om systemet för överklaganden av beslut enligt 3 § LSU kunde anses uppfylla de krav på tillgång till effektivt rättsmedel inför domstol som föreskrivs i artikel 39.1 a i asylprocedurdirektivet (prop. 2009/10:31 s. 239 ff). Lämpligheten av att tredjelandsmedborgare skulle ha mer begränsade möjligheter till domstolsprövning än EES-medborgare och deras familjemedlemmar ifrågasattes också, av bl.a. Lagrådet. Regeringen ansåg dock att undantag från rätten till domstolsprövning för en särskild och begränsad kategori av ärenden där säkerhetsaspekten är särskilt kvalificerad, var förenlig med gemenskapsrätten. Däremot kunde det inte anses förenligt med rörlighets-

direktivets krav att undanta EES-medborgare och deras familjemedlemmar från rätten till domstolsprövning. Genom införandet av en möjlighet till rättsprövning för dessa personer ansågs LSU uppfylla rättssäkerhetskraven i sistnämnda direktiv.

Domstolsprövningen i NN:s fall

Av EU-domstolens ovan redovisade rättspraxis framgår att den krets av familjemedlemmar som kan härleda vissa rättigheter från en unionsmedborgares rätt till fri rörlighet, utöver de personer som omfattas av rörlighetsdirektivet, även kan omfatta vårdnadshavare till underåriga unionsmedborgare. Det får vidare anses stå klart att unionsrättens grundläggande krav på ett effektivt rättsmedel inför domstol inte kan begränsas när det gäller beslut som inskränker en unionsmedborgares kärnrättigheter.

Såvitt framgår av handlingarna i målet är NN ensam vårdnadshavare för sin 15-årige son, som är svensk medborgare och har levt tillsammans med honom i Sverige sedan 2009. De närmare konsekvenser som regeringens beslut om utvisning av NN kan ha för sonens möjligheter att faktiskt åtnjuta sina kärnrättigheter som unionsmedborgare, liksom avvägningen mellan dessa rättigheter och de säkerhetsintressen som föranlett beslutet, ska således prövas i en ordning som uppfyller ovan nämnda rättssäkerhetskrav.

Vid bedömningen av hur en sådan prövning ska komma till stånd måste beaktas att det har ansetts nödvändigt att de familjemedlemmar till en EES-medborgare vilka omfattas av rörlighetsdirektivet ska ha tillgång till rättsprövning av regeringens beslut om utvisning enligt LSU. Mot denna bakgrund bör även NN anses ha rätt till domstolsprövning i form av rättsprövning, oberoende av de begränsningar som följer av utformningen av 2 a § rättsprövningslagen (jfr t.ex. RÅ 1997 ref. 65).

BESLUT

Mål nr
3806-13

Överröstad i denna del anser jag liksom majoriteten att Högsta förvaltningsdomstolen är oförhindrad att pröva om NN:s ansökan uppfyller förutsättningarna för resning, men att vad som framkommit i målet inte medför att resning kan beviljas.