



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Alice Goldensohn

Krigsförbrytare på flykt

Exklusionsbestämmelserna i svensk migrationsrätt och dess tillämpning hos
Migrationsverket och Migrationsdomstolarna

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Anna Bruce

Termin för examen: Period 1, HT 2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
ORDFÖRKLARINGAR	4
1 INLEDNING	6
1.1 Problemformulering	6
1.2 Syfte	8
1.3 Frågeställningar	8
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Metod, perspektiv och material	10
1.6 Forskningsläge	13
1.7 Disposition	14
2 EN INTRODUKTION TILL EXKLUSION	15
2.1 Grunderna i flyktingrätten	15
2.1.1 Principen om <i>non-refoulement</i>	16
2.2 Exklusion som undantag	17
2.2.1 Exklusionsbestämmelsernas syfte	19
2.2.2 Framväxten av exklusionsbestämmelserna	20
2.3 Exklusionsbestämmelsernas straffrättsliga bas	22
2.3.1 Universell jurisdiktion	23
3 REGLERINGEN AV EXKLUSION I SVENSK RÄTT	25
3.1 Utesluten från att anses vara flykting	25
3.1.1 Beviskravet	26
3.1.2 De exklusionsgrundande brotten	28
3.1.2.1 Brott mot freden	28
3.1.2.2 Krigsförbrytelse	29
3.1.2.3 Brott mot mänskligheten	31
3.1.3 Individuellt ansvar	33
3.1.4 Grovt icke-politiskt brott	35
3.1.5 Gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser	37

3.2	Utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande	38
3.3	Verkställighetshinder	39
3.3.1	Undantag från principen om non-refoulement	42
4	TILLÄMPNINGEN AV EXKLUSION I SVENSK RÄTT	44
4.1	Migrationsverkets handläggning av exklusionsärenden	44
4.1.1	Samråd med Säkerhetspolisen	45
4.1.2	Anmälan till åklagare och Krigsbrottskommissionen	47
4.1.3	Bedömning av uteslutande	48
4.1.4	Verkställighetshinder	52
4.2	Migrationsverkets exklusionsbeslut	53
4.2.1	Prövningen	54
4.3	Migrationsdomstolen	57
4.3.1	Yrkesmilitär i den syriska armén	57
4.3.2	Polis i Syrien	59
4.3.3	Läkare i syriska säkerhetstjänsten	60
4.3.4	Misstänkt PKK-medlem	61
4.3.5	Vakt i syriska Tadmorfängelset	62
4.4	Migrationsöverdomstolen	63
4.4.1	Synnerligen anledning att anta	63
4.4.2	<i>Inte</i> synnerligen anledning att anta	65
4.4.3	Migrationsdomstolarnas skyldighet att pröva frågan om exklusion	66
5	ANALYS	70
5.1	Exklusionsbestämmelserna i svensk migrationsrätt	70
5.2	Överensstämmelse med den praktiska tillämpningen	70
5.3	Intresseavvägningen	73
5.4	Slutsats och avslutande kommentar	74
6	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	77
6.1	Offentligt tryck	77
6.2	Internationella konventioner och deklARATIONER	77
6.3	Litteratur	78
6.3.1	Böcker	78
6.3.2	Artiklar	79
6.3.3	Lagkommentarer	79
6.4	Övriga källor	79
6.4.1	Material utgivet av FN-organ	79
6.4.2	Material från Migrationsverket	80
6.4.3	Övrigt material	81

7	BESLUTS- OCH RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	83
7.1	Migrationsverket	83
7.2	Migrationsdomstolen	83
7.2.1	Migrationsdomstolen i Göteborg	83
7.2.2	Migrationsdomstolen i Malmö	83
7.3	Migrationsöverdomstolen	84
7.4	Utländska rättsfall	84

Summary

This thesis starts off in the human right to seek asylum and the recognized right to international protection for refugees. It examines the *exclusion clauses*, the exception that can exclude asylum claimants from refugee protection. The protective measures guaranteed by the Refugee Convention are forfeited if there are serious reasons for considering that the claimant has committed crime against peace, a war crime, crime against humanity, or other serious crimes in the country of origin. Alleged perpetrators of international crimes coming to Sweden is a problem of growing proportions due to the increasing number of asylum seekers during the last couple of years. Even though the vast majority of those refugees who flee their homes do so to escape war and persecution, it is now known that also perpetrators of international crimes come to Sweden. This has resulted in a growing pressure on the Migration Agency, The War Crimes Commission and the Swedish Security Service to deploy more resources to identify war criminals. Focus is on the intersection between refugee law, international criminal law and the human rights instruments and how they correlate with exclusion of asylum seekers. The aim of this thesis is to investigate how the exclusion clauses in Chapter 4, Section 2, (b) and (c) in the Swedish Aliens Act are applied in Swedish refugee law. Furthermore, the paper questions whether the purpose behind the exclusion clauses is fulfilled. Through the traditional legal method, the paper studies the regulation of exclusion and its relationship to the practical implementation at the Migration Agency and the Migration Courts.

The analysis of this paper highlights that the rationale of the exclusion clauses is to ensure that refugee protection does not include those who are deemed undeserving and that the perpetrators will be brought to justice. In cases where the Migration Agency identifies a suspected war criminal and makes a decision to expel the claimant, it is often impossible to send the person back, due to the principle of *non-refoulement*. From the understandings drawn from this legal assessment, it is therefore concluded that this principle is more important than the ambition to exclude war criminals. The Migration Agency and the Migration Courts seem to apply the exclusion clauses in accordance with their wording. However, the implementation results in alleged war criminals caught in a legal limbo since they neither can get refugee protection, nor get expelled. Lastly, it is recommended that more suspected war criminals be brought before national criminal prosecution in Sweden. That would decrease the risk of any individual being punished for alleged crimes without a fair trial. Moreover, it would provide an opportunity for redress to the victims of war crimes.

Sammanfattning

Med avstamp i den mänskliga rättigheten att söka asyl och den väletablerade rätten till internationellt skydd för den som uppfyller flyktingdefinitionen, belyser uppsatsen *exklusionsbestämmelserna*, undantaget som kan utesluta en person från flyktingskydd. De humanitära skyddsåtgärder som Flyktingkonventionen erbjuder förverkas nämligen om det finns synnerligen anledning att anta att den asylsökande gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten eller andra grova internationella brott i hemlandet. Problemet med att misstänkta krigsförbrytare kommer till Sverige har intensifierats efter de senaste årens ökning av asylsökande från kris- och konfliktdrabbade områden. Trots att den stora majoriteten av människor som flyr sina hem gör det för att undkomma krig och förföljelse, är det idag känt att även förbrytare som begått folkrättsbrott också kommer till Sverige. Det har föranlett att Migrationsverket, Krigsbrottskommissionen och Säkerhetspolisen fått hög press på sig att lägga mer resurser på att identifiera krigsbrottslingar. Uppsatsen behandlar skärningspunkten mellan flyktingrätten, den internationella straffrätten och instrumenten för de mänskliga rättigheterna och hur dessa samverkar med uteslutande av asylsökande. Det övergripande syftet är att undersöka hur exklusionsbestämmelserna i 4 kap. 2 b-c §§ i utlänningslagen hanteras i svensk migrationsrätt. Framställningen ifrågasätter även huruvida ändamålet med uteslutandeklausulerna uppfylls. Genom en rättsdogmatisk metod med de allmänt accepterade rättskällorna kartläggs gällande rätt. Dessutom utreder uppsatsen hur den rättsliga regleringen förhåller sig till den praktiska tillämpningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna.

Den avslutande analysen av utredningen belyser syftet med exklusionsklausulerna, säkerställandet av att flyktingskydd enbart tillkommer de som anses berättigade till sådant skydd, samtidigt som de som begått grova folkrättsbrott inte ska kunna utnyttja asylrätten och leva i straffrihet. I de fall då Migrationsverket identifierar en misstänkt förbrytare och fattar ett utvisningsbeslut kommer denne ändå att få stanna i Sverige, eftersom det inte går att skicka tillbaka personen på grund av principen om *non-refoulement*. Det konstateras alltså att denna princip överväger viljan att exkludera krigsförbrytare. Migrationsverket och migrationsdomstolarna verkar applicera regleringen enligt föreskrift men tillämpningen resulterar i ett rättslig limbo för den asylsökande, som varken kan bli beviljad flyktingskydd eller bli utvisad. För att den enskilde inte ska bli straffad för sina påstådda brott utan rättegång och för att ge upprättelse till offer för krigsbrott, föreslås slutligen att fler misstänka krigsförbrytare ska ställas inför rätta i Sverige.

Förord

Till Sonia & Elin,

Mina finaste vänner, tack för allt! Fem år har gått sen vi träffades i januari 2012 och ni två har varit det absolut bästa med juristutbildningen. Jag ser fram emot en livslång vänskap med er.

Malmö, den 1 januari 2017

Ordförklaringar

CAT	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala råd
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Exklusion	Uteslutande från flyktingskap av asylsökande som har skyddsbehov men som misstänks ha gjort sig skyldiga till vissa grova internationella brott som t.ex. krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten ¹
FL	Förvaltningslag (1986:223)
Flyktingkonventionen	1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning och 1967 års tilläggsprotokoll
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
ICCPR	Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter
MiÖD	Migrationsöverdomstolen
MR	Mänskliga rättigheter

¹Arbetet igenom används begreppen ”exklusion” och ”uteslutande” synonymt och avser alltså samma företeelse. Bestämmelserna i utlänningslagen kallas uteslutandegrunder, en person är ”utesluten från att anses vara flykting”. I artikel 1 F i Flyktingkonventionen och i internationell doktrin kallas de ”exclusion clauses”. Internt på Migrationsverket talar man om exklusion. MiÖD använder också begreppen växelvis.

Skyddsgrundsdirektivet	Europaparlamentets 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 betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning)
Romstadgan	Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen
UDHR	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna
UNHCR	Förenta nationernas flyktingkommissariat (United Nation's High Commissioner for Refugees)
UtlIL	Utlänningslag (2005:716)
Wienkonventionen	Wienkonventionen om traktaträtten (Vienna Convention on the Law of Treaties)

1 Inledning

1.1 Problemformulering

Idag befinner sig 65.3 miljoner människor på flykt undan krig och förföljelse. Det betyder att var 113:e person på jordklotet är asylsökande, internflykting eller flykting, en siffra som saknar motstycke i historien.² Det finns åtskilliga bakomliggande förklaringar till att så många tvingas lämna sina hem för att söka trygghet, men det är framförallt oro i Afrika och Mellanöstern på grund av väpnade konflikter, tortyr och förtryck som orsakat den rådande flyktingkatastrofen. Kriget i Syrien rasar på sitt sjätte år och våldet och lidandet har försatt fler än fyra miljoner människor på flykt.³ De tio länder som tagit emot flest flyktingar är grannländer till de krisdrabbade områdena,⁴ men en miljon personer sökte sig även till EU för skydd under 2015. Till Sverige kom under samma period 163 000 asylsökande, vilket gör Sverige till det land i Europa som tagit emot flest sett till populationen.⁵

Hörnstenen inom flyktingrätten är Flyktingkonventionen, där en rätt till internationellt skydd fastställs för den som uppfyller rekvisiten för att anses vara flykting. Begreppet *flykting* definieras där som en person som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning och som inte kan eller vill begagna sig av statens skydd och som därför befinner sig utanför sitt hemland.⁶ Det finns emellertid undantag från den väletablerade rätten till internationellt skydd. Ett sådant undantag återfinns i Flyktingkonventionens artikel 1 F, som består av så kallade *exklusionsklausuler*. Bestämmelserna utesluter asylsökande som gjort sig skyldiga till vissa grova brott som exempelvis krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten från rätten att anses vara flykting. Med Förintelsen i färskt minne inkluderades exklusionsklausulerna i Flyktingkonventionen eftersom vissa handlingar sågs som så fruktansvärda att förövarna bedömdes ovärdiga internationellt flyktingskydd.⁷ Uteslutandebestämmelsernas primära syfte är att individer inte ska kunna missbruka asylrätten för att

² UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*, s. 2.

³ "Migrationsverket - mitt i världen 2015.": <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket---mitt-i-varlden-2015.html>

⁴ I slutet av 2015 var de största mottagarländerna enligt UNHCR Turkiet, Pakistan, Libanon, Iran, Etiopien, Jordanien, Kenya, Uganda, Kongo och Tchad.

⁵ "Migrationsverket – mitt i världen 2015."

⁶ Artikel 1A(2) i Flyktingkonventionen.

⁷ UNHCR:s handbok p. 147-148 om artikel 1 F i Flyktingkonventionen under rubriken "*Persons considered not to be deserving of international protection.*"

undvika att bli ställda till svars för sina handlingar.⁸ I Sverige återfinns uteslutandebestämmelserna i utlänningslagens 4 kap. 2 b-c §§, som till stor del speglar bestämmelserna Flyktingkonventionens artikel 1 F.

Efter de senaste årens ökning av asylsökande som kommit till Sverige har problemet med misstänkta krigsförbrytare intensifierats, vilket särskilt har uppmärksammats på Migrationsverket.⁹ Det har också föranlett att Migrationsverket, Krigsbrottskommissionen och Säkerhetspolisen fått hög press på sig att samarbeta och att lägga mer resurser på att identifiera krigsbrottslingar.¹⁰ De allra flesta som kommer till Sverige från krisdrabbade länder är brottsoffer. Samtidigt måste man vara medveten om att även förbrytare som har begått de grova brott och deltagit i den förföljelse som människor flyr ifrån också kommer. Därför står Migrationsverket inför ett dilemma när de ska urskilja vem som är offer och vem som är potentiell gärningsperson under asylprövningen, och det föreligger alltid en risk att den enskilde förövaren inte identifieras.¹¹

Även i de fall som upptäcks av Migrationsverket hindrar den grundläggande MR-principen om *non-refoulement*¹² ett utvisningsbeslut från att verkställas. En utesluten person kan alltså varken beviljas flyktingstatus eller bli utvisad, vilket resulterar i en typ av rättsligt limbo där ingenting görs och den uteslutne på något sätt förväntas ”upphöra att existera”.¹³ Så länge ingen ny straffrättslig process inleds i Sverige för de internationella brott som begåtts

⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, UN Doc. HCR/GIP/03/05 (Sept. 4, 2003), p. 2. Härefter förkortad UNHCR:s riktlinjer.

⁹ Se b.la. SR 40/2015: *Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som återoppar att de kommer från Syrien*, VCI AP 14/2013: *Verksamhetschefens instruktion om handlägningsordning för ärenden rörande uteslutande (exklusion) från flyktingkap m.m.* Tendensen har också uppmärksammats i media, se b.la. ”Polisen tvingas utreda fler krigsbrott än någonsin” *Sydsvenskan*:

<http://www.sydsvenskan.se/2016-09-21/polisen-tvingas-utreda-fler-krigsbrott-an-nagonsin>,

”Fördubbling av antalet misstänka för krigsbrott” *Svenska Dagbladet*:

<http://www.svd.se/fordubbling-av-krigsbrottsmisstankta-i-sverige>

¹⁰ Angående de berörda aktörernas fördjupade samarbete:

<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-29-Fordjupat-operativt-samarbete-for-krigsbrottsbekampning.html>

¹¹ Migrationsverkets VCI AP 14/2013.

¹² Principen förbjuder staterna från att återsända en person till ett land där personens liv eller frihet är utsatt för hot på grund av ras, religion, nationalitet, politisk åskådning eller tillhörighet till en viss social grupp. Se artikel 33(1) i Flyktingkonventionen, artikel 3 i CAT och artikel 3 i EKMR, samt 12 kap. 1-2 §§ UtL.

¹³ Se närmare hur detta rättsliga limbo beskrivs med exempel från Nederländerna, ett land som mycket aktivt använder Flyktingkonventionens artikel 1 F, i Reijven, Joke & van Wijk, Joris, ”Caught in Limbo: How Alleged Perpetrators of International Crimes who Applied for Asylum in the Netherlands are Affected by a Fundamental System Error in International Law”, (2014), s. 248, 263. Dilemmat har även uppmärksammats i media, se b.la. ”Många säkerhetshot kan inte utvisas”, *Sydsvenskan*: <http://www.sydsvenskan.se/2016-12-23/manga-sakerhetshot-kan-inte-utvisas>

i hemlandet blir konsekvensen de facto straffrihet för potentiella krigsförbrytare.

1.2 Syfte

Att en människa som varit med om otänkbara kränkningar av mänskliga rättigheter tvingas på flykt och mödosamt tar sig på den långa vägen till Europa för att få internationellt skydd sedan kan hamna på samma asylboende som sin torterare från hemlandet är en tanke som skaver. Likaså tanken på att en människas rätt till flyktingstatus kan förverkas på grund av misstankar om brott som personen aldrig fått prövat i en rättssäker rättegång. Uppsatsen behandlar skärningspunkten mellan flyktingrätten, den internationella straffrätten och instrumenten för de mänskliga rättigheterna (MR) och hur dessa samverkar med exklusion av asylsökande. I ljuset av den ovan beskrivna problematiken är det övergripande syftet att undersöka hur exklusionsbestämmelserna hanteras i svensk migrationsrätt. För att utreda hur bestämmelserna appliceras hos Migrationsverket och på migrationsdomstolarna studerar jag det svenska migrationsrättsliga regelverket avseende 4 kap. 2 b-c §§ UtIL samt beslut från Migrationsverket och domar från migrationsdomstolarna. I förlängningen är det min ambition att bidra till en diskussion om huruvida ändamålet med uteslutandeklausulerna uppfylls och hur eventuella brister skulle kunna åtgärdas.

1.3 Frågeställningar

För att nå uppsatsens syfte att undersöka hur exklusionsbestämmelserna hanteras i svensk migrationsrätt har jag utgått från två huvudsakliga frågeställningar:

- Hur ser gällande rätt ut beträffande exklusionsbestämmelserna i svensk migrationsrätt?
- Hur förhåller sig exklusionsbestämmelserna till den praktiska tillämpningen på Migrationsverket och migrationsdomstolarna?

För att besvara den andra frågeställningen utgår jag även från följande underfrågor:

- Görs intresseavvägningen mellan skydd och exklusion hos behörig myndighet och domstol så som regleringen föreskriver?
- Uppfylls exklusionsbestämmelsernas syften i tillämpningen?

1.4 Avgränsningar

Flyktingkonventionen innehåller tre olika typer av exklusionsklausuler som anger vilka individer som trots att de faller inom flyktingdefinitionen, ändå ska uteslutas från konventionens skydd.¹⁴ Den här uppsatsen kommer inte att beröra artikel 1 D som utesluter personer som redan erhåller FN:s skydd eller bistånd. Främst handlar det om palestinier som befinner sig inom områden där UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees) ger sitt skydd och bistånd.¹⁵ Uppsatsen avgränsas också mot artikel 1 E som utesluter personer som inte kan anses vara i behov av internationellt skydd, eftersom de varit stadigvarande eller permanent bosatt i ett land och den rättsliga ställningen hen innehar i det landet innebär att personen i fråga faktiskt åtnjuter samma rättigheter och skyldigheter som landets medborgare.¹⁶

Min ingång i detta arbete är istället att studera den grupp som faller in under exklusionsklausulen i artikel 1 F, som motsvaras av bestämmelserna i 4 kap. 2 b-c §§ i den svenska utlänningslagen. Det finns tre underkategorier till huvudklausulen 4 kap. 2 b § UtlL där det stadgas att en utlänning är utesluten från att anses som flykting om det finns synnerligen anledning att anta att hen gjort sig skyldig till: 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 hen kom hit, eller 3) gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser enligt inledningen och artiklarna 1 och 2 i FN:s stadga. Mängden gärningar som kan uppfylla rekvisiten i dessa underkategorier för exkluderbara brott är alltför omfattande för den här framställningen. Våldtäkt, barnäktenskap och kvinnlig könsstympning är alla exempel på sådana grova brott som skulle kunna leda till exklusion. För övrigt kan de allra flesta brott sägas strida mot FN:s syften och grundsatser. Fokus i den här uppsatsen kommer att vara uteslutande på grund av grova folkrättsbrott i enlighet med underkategori 1, och då främst brotten krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten. Orsaken till den

¹⁴ Se Flyktingkonventionen artikel 1 D, E respektive F.

¹⁵ UNHCR:s handbok p. 142-3.

¹⁶ Ibid., p. 144-6.

avgränsningen är att det är dessa gärningar som varit aktuella i de beslut och de domar som berör exklusion under de senaste åren.

Uppsatsen centreras kring gärningar som den asylsökande påstås ha begått i sitt hemland, varför en avgränsning görs mot eventuella brott den asylsökande begår i Sverige. Samtidigt finns en uteslutandebestämmelse i 4 kap. 2 c § UtlL angående brott som påverkar rikets säkerhet, varför parametrar och intressen som nationell säkerhet berörs. Det hade varit intressant att på ett djupare plan studera de reella straffrättsliga möjligheterna att ställa misstänkta krigsförbrytare inför rätta i Sverige. Men av utrymmesskäl och faktumet att det inte skulle tjäna arbetets syfte, utreds endast de migrationsrättsliga aspekterna av exklusionsärenden.

1.5 Metod, perspektiv och material

För att kunna besvara mina frågeställningar är det nödvändigt att kartlägga det asylrättsliga regelverket angående exklusion och att undersöka gällande rätt. Med utgångspunkt i den traditionella rättsdogmatiska metoden studerar jag de allmänt accepterade rättskällorna med fokus på lagtext, förarbeten, rättspraxis och juridisk doktrin. Professor Jan Kleinemans uppfattning är att rättsdogmatiken syftar till att analysera de olika elementen i rättskällevärdet så att slutresultatet får antas spegla innehållet i gällande rätt. Sambandet mellan en ofta abstrakt rättsregel och en konkret tillämpningssituation är det som karakteriserar rättsdogmatiken.¹⁷

Vidare är uppsatsen skriven med utgångspunkt i den enskilde individens mänskliga rättigheter, vilket i det här fallet innebär att samtliga frågeställningar behandlas utifrån hur den asylsökande påverkas av flyktingrättens regelverk. Hela den internationella flyktingrätten, där Flyktingkonventionen är det mest centrala instrumentet, kan ses som en särskild gren av MR-regelverket och bör därför tolkas och tillämpas med normer på MR-området.¹⁸ Orsakerna till att förhållandet mellan flyktingrätten och regelverket för mänskliga rättigheter är så tätt sammanflätade är flera. Först och främst är det fastslaget i åtskilliga traktater på MR-området att merparten av de rättigheter som garanteras medborgarna i en stat även inkluderar asylsökande och flyktingar som befinner sig på statens territorium och inom statens jurisdiktion.¹⁹ En annan

¹⁷ Kleineman, Jan i Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 2013, s. 21, 26.

¹⁸ Diesen m.fl., (2012), s. 108.

¹⁹ Ibid, s. 108f., med hänvisning b.l.a. till ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*,) art. 2.1 UN General Assembly, den 16 december 1966.

aspekt är att asylsökande och papperslösa utgör särskilt utsatta grupper som internationella mänskliga rättigheter specifikt syftar till att skydda. Slutligen, och kanske den mest givna kopplingen mellan flyktingrätten och MR-området, är att många människor på flykt flyr just kränkningar av sina mänskliga rättigheter. Följaktligen är det också viktigt att alla som är involverade vid fastställandet av att bedöma huruvida en asylsökande uppfyller rekvisiten för att anses vara flykting utgår från ett MR-perspektiv.²⁰

Ambitionen med detta arbete är att undersöka hur exklusionsbestämmelserna hanteras i svensk migrationsrätt och därför blir Sverige den naturliga utgångspunkten i uppsatsen. Både regleringen och tillämpningen i den svenska migrationsrätten är dock tätt sammanflätade med folkrätten.²¹ Därmed influeras arbetet av den internationella flyktingrätten och våra universella mänskliga rättigheter, varför det hänvisas även till internationella och EU-rättsliga källor. Utöver Flyktingkonventionen, som är bindande för alla fördragsanslutna stater, används även ett antal kommentarer, riktlinjer och slutsatser från relevanta institutioner i arbetet, där UNHCR är framträdande. Dessa instrument är inte bindande men anses vägledande för tolkningen av bestämmelserna i Flyktingkonvention. UNHCR:s handbok och UNHCR:s riktlinjer är bland de mest betydande. De har status av ”soft law” och avser även att fylla luckor i regelverket och ge vägledning för praktiker som på olika sätt arbetar med flyktingrätten.²² Som märks i framställningen hänvisar Migrationsverket, Migrationsdomstolen och Migrationsöverdomstolen frekvent till dessa dokument i sina beslut och domar, vilket visar på vilken avgörande roll de spelar för tolkningen av vad gällande rätt är.

Det EU-rättsliga Skyddsgrundsdirektivet utgör en viktig del av det gemensamma europeiska asylsystemet, vars syfte är att garantera en fullständig och absolut tillämpning av Flyktingkonventionen.²³ Skyddsgrundsdirektivet eftersträvar bland annat att införa gemensamma kriterier i alla medlemsstater för att fastställa flyktingstatus i Flyktingkonventionens mening.²⁴ Eftersom Sverige är bundet av EU-rätten samt att folkrätten är utgångspunkt för hur de EU-rättsliga bestämmelserna utformats, blir det tydligt hur tätt sammankopplade de olika rättsnivåerna är. Det står klart att både folkrätten och EU-rätten i hög grad formar den svenska migrationsrätten.²⁵ Genomförandet av Skyddsgrundsdirektivet i

²⁰ Diesen m.fl., (2012), s. 110f.

²¹ Stern, (2012), s. 38.

²² Ibid., s. 113ff.

²³ Skyddsgrundsdirektivet, skäl 3.

²⁴ Ibid, skäl 23.

²⁵ Stern, (2012), s. 40.

svensk rätt har sedan den 1 januari 2010 inneburit en ytterligare harmonisering mellan EU-rätten och svensk migrationsrätt. Det var först då uteslutandebestämmelserna i 4 kap. 2 b-c §§ infördes i UtlL som motsvarigheter till artikel 12.2 respektive 17.1 i Skyddsgrundsdirektivet.²⁶ I och med att både Skyddsgrundsdirektivet och UtlL alltså grundar sig på Flyktingkonventionen blir en undersökning av uteslutandeklausulernas innebörd i internationella källor av betydelse för att förstå svenska myndigheter och domstolars tillämpning och bedömning enligt UtlL. Utöver folkrättslig ”soft law” används internationell doktrin skriven av välkända författare inom det migrationsrättsliga området som stöd för min tolkning av uteslutandebestämmelserna. Bland annat hänvisas till James Hathaway, Andreas Zimmerman, Atle Grahl-Madsen, Guy S. Goodwin och Jane McAdam.

I uppsatsen utvärderas vidare tillämpningen av uteslutandebestämmelserna i alla tre instanser av processen. Det är viktigt att förstå hur Migrationsverket tar sig an ärenden av den här karaktären, varför publicerat material såsom deras ”Handbok i Migrationsärenden” används. För att få djupare kunskap om vilka omständigheter i en asylsökandes berättelse som handläggarna uppmärksammar som potentiella exklusionsärenden har jag begärt ut material från Migrationsverket. Internet framtaget handläggningsstöd, styrdokument för hur Migrationsverket ska samarbeta med Säkerhetspolisen och rättsliga ställningstaganden som annars är åtkomstbegränsade är exempel på det som begärts ut. Under perioden för uppsatsskrivandet har jag också varit i kontakt med Erik Saure på Migrationsverket i Malmö. I egenskap av expert i en specialgrupp som bland annat arbetar med exklusionsärenden har han bistått min begäran om ovan nämnda dokument. Dessutom har 20 beslut begärts ut där frågan om exklusion aktualiserats och där utredningen resulterat i att den asylsökande uteslutits.

När det gäller domarna som analyserats från Migrationsdomstolen har de hämtats från den juridiska databasen Infotorg Juridik, där jag fått extra behörighet. Med den behörigheten har jag sedan kunnat söka i deras rättsbank under rubriken ”Avgöranden” och underrubriken ”Högsta Förvaltningsdomstolen/KamR/FörvR” på de fria sökorden ”synnerligen anledning att anta” och ”utesluten” samt klickat i ”Förvaltningsrätterna” och ”Migrationsdomstolarna”. Därefter har jag smalat antalet träffar genom att begränsa sökningen till domar från 2016. Delvis av utrymmesskal men valet att undersöka färskare domar åsyftar även att ge en så bra bild som möjligt av hur uteslutandebestämmelserna tillämpas idag. Sökningen ledde fram till 80 domar som jag sedan gått igenom för att se vilka som faktiskt behandlar de

²⁶ Prop. 2009/10:31.

hithörande bestämmelserna. Totalt kunde jag hitta fem domar från Sveriges migrationsdomstolar från 2016 där frågan av uteslutande var det centrala i prövningen. Från Migrationsöverdomstolen finns endast ett fåtal prejudicerande domar på ämnet och arbetet belyser den praxis som är relevant. Främst är det MIG 2011:24 och MIG 2012:12 som haft störst betydelse för förståelsen av tillämpningen av 4 kap. 2 b-c §§ UtlL.

1.6 Forskningsläge

På asylrättsområdet finns generellt sett omfattande forskning. Dock finns det betydligt mer publicerade arbeten och vägledande domar om huruvida den asylsökande har skyddsbehov än vad det finns om människor som tillerkänns skyddsbehov men som ändå utesluts från flyktingkydd. I den mån det skrivits om exklusion har det främst gjorts i internationella forum, exempelvis har UNHCR publicerat ett flertal dokument om hur de anser att bestämmelserna ska tolkas och appliceras.²⁷ Intresset för exklusionsbestämmelserna har fått ett uppsving efter de senaste årens åtskilliga inbördeskrig, etniska konflikter och uppmärksammade terrorattentat på flera olika håll i världen. Främsta orsaken till det nyfunna engagemanget tros vara en ökad motvilja hos asylländerna att ta emot potentiella krigsförbrytare.²⁸ Kombinationen av ökade flyktingströmmar och en större medvetenhet hos Migrationsverket om svårigheterna att avgöra huruvida en person som på något sätt tagit del i stridigheter i hemlandet ska bli utesluten från flyktingstatus, har föranlett ett ökande antal exklusionsärenden på berörda myndigheter och domstolar. Ändå har doktrin inte hängt med i utvecklingen och det finns väldigt lite skrivet om detta i svensk litteratur. Internationellt sett sticker holländaren Joris van Wijk ut som en av de få som berört flera aspekter av exklusion från artikel 1 F i Flyktingkonventionen.²⁹ Under min utredning har jag inte kunnat hitta någon liknande kartläggning eller forskning av situationen i Sverige angående dessa bestämmelser.

²⁷ Se b.la UNHCR:s riktlinjer och *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Refugee Convention Relating to the Status of Refugees*, Protection Policy and Legal Advice Section, (2003).

²⁸ Webber, Frances, "Exclusion from Refugee Status under Article 1F of the Convention", *International Refugee Rights Initiative, Rights In Exile Programme*: <http://www.refugeelegalaidinformation.org/exclusion-clause>

²⁹ Bland annat har Joris van Wijk forskat på informationsutbytet mellan europeiska länder avseende uteslutandebestämmelserna i rapporten "Study on the exchange of information between European countries regarding persons excluded from refugee status in accordance with Article 1F Refugee Convention", (2015) och om hur människor som blivit uteslutna i Nederländerna påverkas av det rättsliga limbo de hamnar i "Caught in Limbo: How Alleged Perpetrators of International Crimes who Applied for Asylum in the Netherlands are Affected by a Fundamental System Error in International Law", (2014).

1.7 Disposition

Uppsatsen inleds i avsnitt två med en introduktion till exklusion som del av flyktingrätten. Det här bakgrundskapitlet utgår från Flyktingkonventionens artikel 1 F trots att uppsatsen i stort handlar om Sveriges hantering av exklusionsgrunderna. Anledningen är helt enkelt att den svenska regleringen utformats från den internationella flyktingrätten, med Flyktingkonventionen i fokus. Det är också därifrån tolkningen av regleringen hämtas. I detta kapitel tas grunderna i flyktingrätten upp, där den grundläggande MR-principen om *non-refoulement* är central. Jag går igenom exklusionskonceptet och dess funktion som ett undantag till att skyddsbehövande beviljas flyktingkydd. Sedan introduceras exklusionsbestämmelsernas syfte och framväxt. För förståelse av de exkluderbara brotten särställning som *jus cogens*-regler vilka alla stater har en folkrättslig skyldighet att beivra, beskrivs även exklusionsbestämmelsernas straffrättsliga bas och den universella jurisdiktion som brotten genererar.

I avsnitt tre går fokus över till Sverige och regleringen av exklusionsbestämmelserna i utlänningslagen undersöks för att fastställa gällande rätt. Processuella förutsättningar som beviskrav och vad som krävs för att en person ska anses vara individuellt ansvarig tas upp, liksom brottsbegreppen som uppställs i 4 kap. 2 b-c §§ UtlL. I det fjärde avsnittet behandlar jag handläggningen av exklusionsärenden hos Migrationsverket och deras samarbete med andra relevanta aktörer. Vidare gör jag en utvärdering av Migrationsverkets exklusionsärenden och en rättsfallstudie av exklusionsmål från Migrationsdomstolarna och MiÖD. Arbetet avslutas i avsnitt fem med en analys av det framställda materialet och en presentation av mina slutsatser rörande regleringen och tillämpningen av exklusionsärenden i svensk migrationsrätt.

2 En introduktion till exklusion

2.1 Grunderna i flyktingrätten

Den mänskliga rättigheten att söka asyl härstammar från artikel 14.1 i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna (UDHR).³⁰ Men den verkliga grundpelaren inom den internationella migrationsrätten är Flyktingkonventionen. I artikel 1A(2) definieras begreppet *flykting* som en person som känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning och som inte kan eller vill begagna sig av statens skydd och som därför befinner sig utanför sitt hemland.³¹ Uppfylls rekvisiten i flyktingdefinitionen, även kallad ”inbegripandeklausulen”, beviljas den asylsökande flyktingstatus och internationellt skydd.³²

Ett väsentligt kriterium vid en bedömning om en asylsökande faller inom flyktingdefinitionen är alltså förutsättningen att individen känner ”välgrundad fruktan för förföljelse”. Fruktan ska bestå av två komponenter, både en objektiv och en subjektiv, för att anses vara välgrundad. Den objektiva komponenten avser att den asylsökande i rimlig mån visar att fortsatt vistelse i hemlandet skulle vara outhärdlig med hänvisning till de förföljelsegrunder som anges i paragrafen. Asylsökandes redogörelse ska inte bedömas isolerat utan mot bakgrund av objektiv kunskap avseende omständigheterna som råder i hemlandet.³³ Det subjektiva elementet avser den upplevda fruktan som ska finnas hos individen i fråga. Alltså vägs inte bara förhållandena i hemlandet in, utan det är också nödvändigt att ta hänsyn till den sökandes personliga bakgrund, familjeförhållanden, religion och så vidare. Allt som kan visa att fruktan är det dominerande motivet för ansökan blir relevant för bedömningen.³⁴ Gällande begreppet ”förföljelse” finns ingen allmänt accepterad definition. Emellertid kan man av artikel 33(1) i Flyktingkonventionen konstatera att hot mot liv eller frihet på grund av ras, religion, nationalitet, politisk uppfattning eller tillhörighet av viss samhällsgrupp *alltid* utgör förföljelse.³⁵ Andra allvarliga kränkningar av en individs mänskliga rättigheter omfattas också. Det är viktigt att inte

³⁰ *United Declaration of Human Rights* (UDHR), antagen av FN:s generalförsamling den 10 december 1948. Förklaringen listar universella mänskliga rättigheter och omfattar alltså alla. Deklarationen är inte bindande i sig, däremot är de flesta rättigheterna implementerade i konventioner som är bindande för de anslutna parterna.

³¹ Artikel 1A(2) Flyktingkonventionen.

³² Se UNHCR:s handbok p. 31 och Diesen m.fl., (2012), s.127.

³³ UNHCR:s handbok p. 37-42.

³⁴ Ibid. p. 41.

³⁵ UNHCR:s handbok p. 51.

begränsa förföljelsebegreppet, utan alla former av allvarlig skada ska ses i ljuset av den sökandes åsikter, känslor, och den sökandes psykologiska förutsättningar och särdrag.³⁶

Med ledning av artikel 31(1) i Wienkonventionen om traktaträtten³⁷ ska en internationell konvention ”tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.” Som belyses ovan etablerar Flyktingkonventionen ett system av internationellt skydd för människor som är utsatta och fallit offer för förföljelse. På så vis blir det tydligt att Flyktingkonventionen har ett övergripande humanitärt syfte att tillförsäkra skydd till människor som anses vara i sådant behov som specificeras i artikel 1(A)2.

2.1.1 Principen om *non-refoulement*

Principen om *non-refoulement* är fundamental inom den internationella flyktingrätten och är även kodifierad i ett flertal MR-traktater. *Non-refoulement* innebär ett förbud mot att skicka tillbaka flyktingar till ett land där de fruktar förföljelse, tortyr, kroppsstraff, dödsstraff eller andra allvarliga kränkningar av sina mänskliga rättigheter.³⁸ Artikel 33 i Flyktingkonventionen är navet för principen om *non-refoulement* och bestämmelsen är även del av internationell sedvanerätt och därmed bindande för alla stater.³⁹ Men varianter av *non-refoulement* finns fastslagna i många andra MR-instrument, till exempel artikel 3 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT), artikel 7 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) och artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

Överlag är världens länder eniga om att principen om *non-refoulement* utgör fundamentet i den internationella skyddsmekanismen för flyktingar. Samtidigt skiljer sig statspraxis sig åt och är inte alltid förenlig med internationell rätt. Gång på gång betonar UNHCR vikten av att det även vid ”large-scale influxes of asylum seekers” måste finnas en säker asylprocess

³⁶ Diesen m.fl., (2012), s. 130.

³⁷ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Wien 23 maj 1969. Härefter förkortad Wienkonventionen.

³⁸ Goodwin-Gill & McAdam, (2007), s. 201

³⁹ Diesen m.fl., (2012), s. 112.

och ett upprätthållande av principen om *non-refoulement*.⁴⁰ Stater som inte respekterar principen tenderar att skylla på bristande resurser, hot mot nationell säkerhet och rädsla för politisk instabilitet.⁴¹ Fastän principen om *non-refoulement* är väletablerad är det viktigt att känna till att det inte är ett absolut skydd. Artikel 33(2) i Flyktingkonventionen tillåter undantag från principen vid två specifika situationer: där det föreligger skälig anledning att betrakta flyktingen som fara för asyllandet eller där flyktingen genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott och utgör en samhällsfara för asyllandet. Precis som med alla MR-garantier måste undantag från *non-refoulement* tolkas restriktivt och föregås av en proportionalitetsbedömning. Den fara flyktingen utgör för asyllandet måste uppväga den risk flyktingen står inför vid ett återsändande (*refoulement*), som alltid ska vara den sista utvägen.⁴²

I svensk migrationsrätt talar man om verkställighetshinder, det vill säga bestämmelser som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får genomföras. Regleringen av verkställighetshinder återfinns i 12 kap. UtlL och principen om *non-refoulement* kan utläsas ur 1-2 §§. I 2 § andra och tredje stycket framkommer undantaget från *non-refoulement*, motsvarigheten till artikel 33(2) i Flyktingkonventionen. Längre fram i framställningen går jag in på hur uteslutandebestämmelserna ofta hänger ihop med verkställighetshinder och hur exklusionsärenden påverkas av *non-refoulement*-principen i praktiken.

2.2 Exklusion som undantag

Centralt i Flyktingkonventionen är som sagt ingripandeklausulen, alltså vilka som omfattas av konventionens skydd. Men i artikel 1 F listas även de som exkluderas på grund av att de anses ovärdiga det internationella skydd som flyktingstatus innebär:

Stadgandena i denna konvention äga icke tillämpning på den beträffande vilken föreligga *allvarliga skäl antaga*, att han

⁴⁰ Se t.ex. *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Refugee Convention Relating to the Status of Refugees*, (2003).

⁴¹ Goodwin-Gill & McAdam (2007), s. 228, 232.

⁴² UNHCR, *Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, den 6 januari 2006:

<http://www.refworld.org/docid/43de2da94.html>

a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller

b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller

c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.⁴³

Här framträder en betydande skillnad mellan olika typer av rättighetsskydd. För till skillnad från absoluta mänskliga rättigheter, som förbudet mot tortyr, bör rätten att beviljas flyktingstatus betraktas som en relativ rättighet eftersom den måste *förtjänas*. Rätten till internationellt skydd förverkas nämligen om den asylsökande har gjort sig skyldig till avskyvärda brott eller allvarliga ”ordinära” brott.⁴⁴

Artikel 1D respektive E i Flyktingkonventionen utesluter å ena sidan människor från skydd eftersom de redan tillgås skydd via andra typer av internationella hjälpmedel eller nationellt skydd. Artikel 1F å andra sidan utesluter på grund av den asylsökandes ansvar och skuld (culpa) för grova folkrättsliga förbrytelser.⁴⁵ Detta betyder att det inte är den asylsökandes behov av skydd enligt Flyktingkonventionen som ifrågasätts, utan bara det att exklusion sträcker sig bortom individens skyddsbehov och prioriterar upprätthållandet av hela asylrättens integritet och grundläggande syften.⁴⁶ I exklusionsärenden ingår en komplex avvägning mellan intresset av rättsskipning för allvarliga brott och en asylsökandes förfrågan om internationellt skydd. När man navigerar i de motstående intressena är det viktigt att komma ihåg att ett uteslutande från skydd som flykting ska begränsas till de allra grävsta brotten. Exklusion omfattar endast de brottslingar som misstänks ha begått så avskyvärda brott att det skulle underminera hela asylrättens trovärdighet om de beviljades flyktingstatus.⁴⁷ Därför har UNHCR förtydligat att uteslutandebestämmelserna ska tillämpas mycket restriktivt. Just med tanke på att ett uteslutande undantar den enskilde från den grundläggande asylrätten är exklusion den mest långtgående sanktionen som den internationella flyktingrätten kan utdela.⁴⁸ I ljuset av det har UNHCR betonat att ett eventuellt uteslutande måste föregås av en full utvärdering av samtliga omständigheter i den asylsökandes ärenden.⁴⁹ En asylsökande måste alltså förklaras *inkluderad* i flyktingdefinitionen innan uteslutandeklausulerna överhuvudtaget ska

⁴³ Artikel 1 F i Flyktingkonventionen.

⁴⁴ UNHCR:s riktlinjer, p. 2.

⁴⁵ Kingsley Nyinah (2000), s. 296.

⁴⁶ Ibid., s. 296ff.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ UNHCR:s riktlinjer p. 2.

⁴⁹ Ibid.

beaktas, vilka i sin tur kan leda till att den sökande förklaras vara *exkluderad*.⁵⁰

2.2.1 Exklusionsbestämmelsernas syfte

Det bakomliggande syftet med uteslutandeklausulerna i Flyktingkonventionens artikel 1 F är att se till att personer som begått grova brott och handlingar inte ska kunna erhålla flyktingstatus och konventionens internationella skydd. Avsikten är att förhindra att sådana förbrytare ska kunna dra orättmätig fördel av asylinstitutet för att undslippa åtal och straff.⁵¹ Funktionen med Artikel 1 F är således att exkludera de uppräddade grupperna av förövare från Flyktingkonventionens tillämpningsområde bland annat med motiveringen att de som begått grova brott och undflyr rättvisan inte ska kunna tillskansa sig samma förmåner som dem som blivit utsatta för förföljelse och allvarliga brott. Skulle krigsförbrytare *inte* uteslutas från flyktingskap, skulle praktiserandet av att ge internationellt skydd hamna i konflikt med mänskliga rättigheter och de humanitära rättsliga standarderna för krigets lagar. Det skulle i sådana fall undergräva idén om asylinstitutet som något humanitärt och fredligt.⁵² Vidare sägs uteslutandet av brottslingar också syfta till att värna befolkningen i respektive mottagarland mot brott som till exempel utgör ett hot mot nationell säkerhet.⁵³

Problematiken med exklusion är mångfacetterad, för i strävan att uppfylla syftet att utesluta personer som begått fruktansvärda gärningar händer det att bestämmelserna istället används för att underblåsa rådande populistiska och invandrarkritiska vindar. Som belysts ovan bottnar exklusion i det begångna brottets natur, varför den sökandes roll i brottet noga ska vägas mot graden av förföljelse som den sökande hotas av.⁵⁴ Genom att peka på en påstådd hög närvaro av krigsförbrytare bland flyktingar, används faktumet att vissa förbrytare potentiellt utnyttjar asylsystemet som förevändning för att legitimera en mer restriktiv asylpolitik.⁵⁵ Särskilt efter terroristattacker i USA den 11 september 2001 har ökad oro lett till att länder kopplat ihop internationell terrorism med flyktingströmmar. Det har i sin tur lett till inskränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter för personer som

⁵⁰ Gilbert, ”Current Issues in the Application of Exclusion Clauses”, (2003), s. 466.

⁵¹ Diesen m.fl. (2012), s. 140.

⁵² Kingsley Nyinah (2000), 297.

⁵³ Zimmerman, (2011), s. 583.

⁵⁴ Ibid., s. 589.

⁵⁵ UNCHR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s perspective*, Genève, december 2015, s. 2.

anses utgöra säkerhetsrisk för mottagarlandet.⁵⁶ Likande problematik med felriktad misstänksamhet och hård retorik har även blossat upp med ny kraft efter det senaste årets många terroristattacker, som exempelvis attentaten i Beirut och Paris i november 2015.⁵⁷ UNHCR betonar att flyktingrätten *inte* ger en fristad för terrorister eller folkrättsförbrytare, utan att den erbjuder utrednings- och beslutsprocesser som möjliggör identifiering av dessa personer och lagföring av de begångna brotten. Samtidigt måste utgångspunkten i asylprocessen vara att den sökande ”genuint” flyr förföljelse och våld och att de skyddsmekanismerna som den internationella flyktingrätten varsamt byggts upp på inte får urholkas trots ökad rädsla och utbredd xenofobi.⁵⁸

2.2.2 Framväxten av exklusionsbestämmelserna

Innan andra världskriget och författandet av Flyktingkonventionen fanns ingen bestämmelse i internationella traktater motsvarande uteslutandeklausulerna i artikel 1 F. Eftersom de instrument som fanns endast var tillämpliga på speciella grupper av människor på flykt var det inte nödvändigt att utforma specifika uteslutandegrunder. Liknande formuleringar kan dock härledas från FN:s bistånd- och återuppbyggnadsorgan (UNRRA) och från den internationella flyktingorganisationen (IRO), som var föregångaren till UNHCR. De stadgade bland annat att internflyktingar som har samarbetat med fienden eller som har begått andra brott som strider mot FN:s syften och grundsatser, inte kommer att assisteras.⁵⁹ I februari 1946 antog FN:s generalförsamling en resolution som skulle komma att inkluderas som Annex III till IRO:s konstitution. Där uppmärksammandes ett behov av att tydligt skilja på ”genuina” flyktingar och internflyktingar å ena sidan och krigsförbrytare, landsförrädare och bedragare å andra sidan.⁶⁰

Utkastet till Flyktingkonventionen och dess exklusionsklausuler diskuterades intensivt i FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) i augusti 1950. Framförallt kretsade frågorna kring fraseringen angående ”eller gjort sig skyldig till gärningar stridande mot Förenta Nationernas

⁵⁶ UNCHR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s perspective*, Genève, december 2015, s. 1.

⁵⁷ *Ibid.*, s. 9.

⁵⁸ *Ibid.*, s. 2.

⁵⁹ Zimmerman, s. 583.

⁶⁰ Grahl-Madsen, (1966), *The Status of Refugees in International Law, Vol I*, s. 271.

syftet och grundsatser”.⁶¹ Det fanns olika åsikter från de olika ländernas representanter på plats och mycket kritik handlade om att formuleringen var så vag att den öppnade upp för risken att länder skulle missbruka bestämmelsen till att exkludera flyktingar. Den franska representanten insisterade på att den föreslagna klausulen skulle klubbas igenom. Han underströk att syftet med att utesluta människor var att de som har förföljt andra och skapat den rädsla som flyktingar flyr från inte själva ska kunna tillskansa sig skydd från en situation som de varit med att skapa.⁶² Fastän skiljaktiga meningar återstod, enades ECOSOC om att ta med en referens till Artikel 14.2 i UDHR som fastslår att rätten att söka och åtnjuta asyl från förföljelse inte får åberopas vid rättsliga åtgärder som grundas på icke-politiska brott eller på gärningar som strider mot FN:s ändamål och grundsatser.⁶³

Alla uteslutandegrunder i artikel 1 F har sina motsvarigheter i UNHCR:s stadga.⁶⁴ Den understryker att i de fall där det finns allvarliga skäl att anta att en person har begått ett brott som omfattas av utlämningsrätten eller ett brott som nämns i Stadgan för den internationella militärdomstolen undertecknad i London 1945,⁶⁵ *inte* ska omfattas av flyktingkommissariens kompetens.⁶⁶ ”Brott som omfattas av utlämning” är ingen precis formulering men de syftar på icke-politiska brott av en viss allvarhetsgrad som ligger i mitten på en skala mellan de mest allvarliga icke-politiska brotten och brotten av mindre allvarlig karaktär.⁶⁷ Artikel 1 F(a) i Flyktingkonventionen behandlar brott mot freden, krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten. Den har utvecklats från Londonstadgans artikel 6, där dessa brott definieras. Artikel 1 F(b) i Flyktingkonventionen som behandlar icke-politiska brott har sina rötter i referensen till ”utlämningsbara” brott i artikel 7(d) i UNHCR:s stadga samt till Artikel 14.2 i UDHR. Artikel 1 F(c)

⁶¹ Grahl-Madsen, (1966) s. 283. Om förarbetena till vad som senare blev artikel 1 F(c).

⁶² Zimmerman, s. 585.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ UNGA Resolution 428 (V), *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, antagen av generalförsamlingen den 14 december 1950: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>

⁶⁵ *London Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis* [82 UNTS 279], with the *London Charter of the International Military Tribunal*, den 8 augusti 1945. Härefter förkortad Londonöverenskommelsen resp. Londonstadgan.

⁶⁶ Artikel 7(d): ”In respect of whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime covered by the provisions of treaties of extradition or a crime mentioned in article VI of the London Charter of the International Military Tribunal or by the provisions of article 14, paragraph 2, of the Universal Declaration of Human Rights.”: <http://www.unhcr.org/protection/basic/3b66c39e1/statute-office-united-nations-high-commissioner-refugees.html>

⁶⁷ Grahl-Madsen, (1966), s. 272.

som behandlar brott som strider mot FN:s syften och grundsatser härstammar också från artikel 14.2 UDHR.⁶⁸

2.3 Exklusionsbestämmelsernas straffrättsliga bas

När det här skrivs är det 70 år sedan Nürnberggrättegången mot nazistiska krigsförbrytare avslutades. Det som hade kunnat sluta i massavrättningar av Nazitysklands politiska och militära nyckelpersoner utan föregående rättegång, något som de allierade ledarna, Roosevelt, Churchill och Stalin alla vid någon tidpunkt förespråkade, blev istället en avgörande milstolpe inom internationell straffrätt.⁶⁹ Det var först efter månader av förhandlingar som en överenskommelse kunde utarbetas vid en konferens i London och beslut togs om inrättande av en särskild tribunal för gränsöverskridande förbrytelser. Denna Londonöverenskommelse inbegrep stadgar för Nürnbergdomstolens sammansättning, de rättsprinciper som skulle gälla liksom regler för de anklagades rättigheter. De åtalade skulle åtalas under de tre rubrikerna ”brott mot freden”, ”krigsförbrytelser” och den nya brottskategorin ”brott mot mänskligheten”.⁷⁰ Kritik lyftes angående retroaktiv rättstillämpning i strid mot den grundläggande rättsprincipen *nullum crimen sine lege*, ingen ska fällas för brott som inte på förhand är definierade i lag. Anledningen till kritiken var att utrotning av den egna civilbefolkningen vid tiden för Förintelsen inte var ett reglerat internationellt brott utan en intern angelägenhet för den suveräna staten att ta ställning till. På så vis bidrog Londonöverenskommelsen till att naturrättens klassiska idéer om att det existerar absoluta, universella och orubbliga rättigheter oberoende av vilka lagar som tillfälligt stiftats av staten fick genomslag. Effekten av Nürnberggrättegången blev en vidareutveckling och modernisering av den internationella straffrätten som utmynnade i ett viktigt prejudikat om att inga grova brott mot de mänskliga rättigheterna eller krigsförbrytelser ska gå ostraffade. Vi fick även med oss principen om individuellt straffansvar, att man alltså inte kan undgå ansvar genom att skylla på att man ”bara följde högre order”.⁷¹

Ett permanent brottmålsforum (ICC) har sedan dess utvecklats med ambitionen att ge goda förutsättningar för internationell rättskipning i de fall nationell domstol inte kan eller vill ingripa. Tyvärr har ICC inte varit så

⁶⁸ Grahl-Madsen, (1966), s. 272f.

⁶⁹ Goldensohn, Leon (2005), *Nürnberggrättegången, Samtal med vittnen och anklagade*. Stockholm, Farenheit, s. 9ff. Bring, Ove, ”När folkmord blev förbjudet” *Svenska Dagbladet*: <http://www.svd.se/nar-folkmord-blev-forbjudet/om/kultur:under-strecket>

⁷⁰ Goldensohn, (2005), s. 14f.

⁷¹ Bring, (2016).

framgångsrik, trots de universella straffrättsliga principerna som Nürnberggrättegången etablerade finns idag i många avseenden ingen effektiv process för internationell rättskipning. ICC har visat sig trögt och otillgängligt och alltför påverkat av politiska realiteter. Konsekvensen är att det föreligger en de facto internationell strafflöshet (*impunity*), vilket oundvikligt betyder att det finns en risk att krigsförbrytare går fria.⁷² Dock är en av ICC:s grundläggande uppgifter att hindra att de som gör sig skyldiga till de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet inte får förbli ostraffade och att en effektiv lagföring av dem måste säkras genom åtgärder på det *nationella planet*. Därigenom är de stater som ratificerat Romstadgan förpliktigade att medverka till att förebygga sådana brott och ställa de ansvariga inför rätta.⁷³ De exkluderbara brotten, och i synnerhet krigsbrotten som omnämns i artikel 1F(a), är precis sådana gärningar som Nürnberggrättegången och efterföljande ICC ämnade till att försöka motverka och lagföra.

2.3.1 Universell jurisdiktion

Som redogjorts för ovan har den internationella straffrätten utvecklats kraftigt sedan andra världskriget och flera brott som faller in under uteslutandeklausulerna kan numera prövas av den internationella brottsdomstolen i Haag (ICC). Alla internationella brott är inte likvärdiga utan vissa har fått status som tvingande allmän folkrättsnorm, även kallade *jus cogens* eller *peremptory norm*. Med det menas en norm som av hela det internationella samfundet är erkänd, som ingen avvikelse är tillåten från och som blivit en del av den internationella sedvanerätten.⁷⁴ Konsekvensen av att en folkrättslig norm når *jus cogens*-status är att de skapar *erga omnes*-förpliktelser, vilket betyder att alla stater, oberoende traktatbaserade förbindelser, har en skyldighet att inte understödja eller tolerera kränkningen och att ingripa när sådana kränkningar sker.⁷⁵ Brott mot freden, krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten är exempel på sådana brott som anses så avskyvärda att de är brott som angår hela världssamfundet eftersom de hotar fred, mänskliga rättigheter och säkerhet, som påverkar alla. Därmed följer att varje stat har intresse av, och eventuellt även en skyldighet, att lagföra individer som är misstänka för sådana brott. Alltså

⁷² Bring, (2016).

⁷³ *The Rome Statute of the International Criminal Court*, U.N. Doc. A/CONF.183/9*, antagen i Rom den 17 juli 1998. Ikraftträdande den 1 juli 2002, för Sverige genom Prop. 2000/01:122, se ingressen. Härefter förkortad Romstadgan.

⁷⁴ Wienkonventionen, artikel 53.

⁷⁵ Se ICJ:s rättsfall *Barcelona Traction, Light & Power Co. (Belgium v. Spain)*, 1970, stycke 33, ”By their very nature [some matters] are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection, they are obligations *erga omnes*.”

faller dessa brott in under *universell jurisdiktion*. För den enskilda staten innebär det att ingen argumentation kring statens koppling till brottet måste lyftas utan de har automatiskt jurisdiktion.⁷⁶ Sverige är part till Romstadgan sedan 2001 och omfattas alltså av förpliktelsen att motverka straffrihet för krigsförbrytare.⁷⁷ Den universella jurisdiktionen för de grövsta folkrättsbrotten tydliggjordes även nyligen genom den svenska lagen om straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser som trädde i kraft 2014.⁷⁸ Möjligheten att ställa en misstänkt krigsförbrytare inför rätta i ICC och alternativet att använda den universella jurisdiktionen för att lagföra nationellt ska inte ses som två konkurrerande regelverk. Istället ska det ses som två kompletterande system som jobbar ihop i bekämpningen mot internationell brottslighet.⁷⁹

Att misstänkta krigsförbrytare kommer som asylsökande till Sverige för att söka sin fristad här är ingen nyhet. Amnesty International har i en rapport från 2009 uppgivit att upp emot 1500 individer, alla misstänkta för folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, tortyr och andra internationella brott, beräknas gömma sig i Sverige. Av de fall som har upptäckts har det mestadels handlat om misstänkta internationella förbrytare från Irak och forna Jugoslavien, varifrån stora flyktingströmmar kom till Sverige under 80,- respektive 90-talet.⁸⁰ Det är av förklarliga skäl ett svårt arbete att spåra och utreda krigsförbrytare. Ofta handlar det om brott som begåtts för länge sedan på andra håll i världen, ofta utan fysiska bevis och problem med att få människor att vittna. Så även om potentiella krigsförbrytare upptäcks och den universella jurisdiktionen ger möjlighet att lagföra denna typ av brott i Sverige är inte det helt enkelt.⁸¹

⁷⁶ de Than & Shorts, *International Criminal Law and Human Rights*, (2003), s. 41f.

⁷⁷ Se Prop. 2000/01:122.

⁷⁸ Lag (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Se prop. 2013/14:146, *Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*, s. 29f.

⁷⁹ de Than & Shorts, (2003), s. 43.

⁸⁰ Se Amnestys rapport *Sweden: End Impunity Through Universal Jurisdiction (No Safe Haven Series)* från 2009, s. 82f.

⁸¹ ”Tusen krigsförbrytare kan finnas i Sverige” i *Dagens Nyheter*:

<http://www.dn.se/nyheter/sverige/tusen-krigsforbrytare-kan-finnas-i-sverige/>

3 Regleringen av exklusion i svensk rätt

3.1 Utesluten från att anses vara flykting

I Sverige återfinns exklusionsbestämmelserna i utlänningslagens 4 kap. 2 b-c §§. I 2 b § stadgas följande:

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

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.

Det som anges i första stycket gäller även en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av de brott eller gärningar som där nämns.⁸²

I 4 kap 2 b § UtlL anges vilka personer som är uteslutna från att anses som flyktingar. Det är en paragraf som infördes år 2009 i samband med att Skyddsgrundsdirektivet införlivades i svensk lag.⁸³ Tidigare har det inte funnits några bestämmelser som utesluter någon från flyktingskap eftersom utlänningslagens konstruktion fokuserat på uppehållstillstånd. Då kunde man istället vägra en flykting uppehållstillstånd med utgångspunkt i 5 kap. 1 § om det fanns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd på grund av vad som är känt om utlänningsens verksamhet i hemlandet eller med hänsyn till rikets säkerhet.⁸⁴ Regeringen som införde exklusionsreglerna framhöll att det var en viktig åtgärd eftersom det följer av Skyddsgrundsdirektivet att kriterierna för vilka som omfattas av begreppen flykting och alternativt skyddsbehövande ska vara harmoniserade i alla medlemsstater. Då Skyddsgrundsdirektivet i sin tur härstammar från Flyktingkonventionen kan det konstateras att utlänningslagens 4 kap. 2 b § i stort sett motsvarar både artikel 1 F i Flyktingkonventionen och artikel 12.2 i Skyddsgrundsdirektivet.⁸⁵ Med tanke på de allvarliga konsekvenser som kan följa om en asylsökande utesluts från skydd som flykting måste 4 kap. 2 b § UtlL, liksom exklusionsbestämmelserna i Skyddsgrundsdirektivet

⁸² 4 kap. 2 b § UtlL.

⁸³ Prop. 2009/10:31, *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet*, s. 106ff.

⁸⁴ Prop. 1954:41 s. 77, prop. 2009/10:31, s. 106.

⁸⁵ Prop. 2009/10:31, s.106.

respektive Flyktingkonventionen tillämpas restriktivt.⁸⁶ I de svenska förarbetena, som också hänvisar till UNHCR:s handbok och UNHCR:s riktlinjer, framgår vidare att det måste föreligga en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan anta att utlänningen har begått någon av gärningarna för att en asylsökande ska uteslutas.⁸⁷

I 4 kap 2 b § andra stycket framgår att ”Det som anges i första stycket gäller även en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av de brott eller gärningar som där nämns.” Lagkommentaren belyser faktumet att det ska ske en individuell prövning om huruvida en person ska uteslutas från asyl, så bara för att en familjemedlem utesluts betyder inte det att övriga familjemedlemmar per automatik också ska uteslutas. Vidare är det viktigt att betona att även om en utlänning utesluts från att anses som flykting kan hen erhålla uppehållstillstånd på annan grund. I praktiken kan en asylsökande som blivit utesluten beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av att det föreligger så kallat verkställighetshinder, vilket förhindrar en utvisning.⁸⁸

3.1.1 Beviskravet

Bevisprövningen i flyktingärenden är mycket känslig, främst på grund av att det står oerhört mycket på spel för den enskilda. Det ställer höga krav på den beslutande instansens kompetens, noggrannhet samt dess förmåga till inlevelse och empati.⁸⁹ Migrationsrättsmål är en typ av förvaltningsrättsmål där den önskade rättsföljden för den asylsökande i regel är att beviljas uppehållstillstånd. För att veta vilken styrka som krävs för att ett rättsfaktum ska anses föreligga, som sedan kan grunda den yrkade rättsföljden, uppställs ett beviskrav.⁹⁰ Inom förvaltningsrätten har man en mängd olika ärendetyper och således en uppsjö av beviskrav, jämfört med straffrättens enda och mycket högt ställda beviskrav ”utom rimligt tvivel”.⁹¹ Beviskravet i utlänningslagens och Skyddsgrundsdirektivets uteslutandebestämmelser är snarlikt formulerade. För att en utlänning ska vara utesluten från att anses vara flykting ska det föreligga *synnerligen anledning att anta* respektive *synnerliga skäl för att anta* att personen gjort sig skyldig till någon av de gärningar som uppställs upp i paragrafen. De beviskraven skiljer sig från Flyktingkonventionens formulering *allvarliga skäl att anta (serious reasons*

⁸⁶ UNHCR: handbok, para. 149.

⁸⁷ Prop. 2009/10:31, s. 261.

⁸⁸ Lagkommentaren till 4 kap. 2 b § andra stycket. Se mer om verkställighet nedan i avsnittet 3.3.

⁸⁹ Diesen, (2012), s. 197.

⁹⁰ Ibid. s. 197ff.

⁹¹ Ibid. s. 223.

for considering). Begreppet ”allvarliga skäl att anta” har ansetts innebära att det borde ställas höga beviskrav för att utesluta en skyddsbehövande från rätten till asyl. Dessutom är det en allmänt accepterad uppfattning att den höga nivån på bevis som den internationella standarden i Flyktingkonventionen kräver, bör krävas i alla länder.⁹² På samma linje konstaterade MiÖD i två prejudicerande domar om exklusion som tagits upp på högsta instans i Sverige, att regeringen i förarbetena till 4 kap. 2 b § inte berört förhållandet mellan de liknande, men icke-identiska, beviskraven. Dock betonade domstolen att regeringen i tidigare förarbeten till UtIL uttalat att Sverige aldrig skulle tillämpa Flyktingkonventionen på sätt som avsevärt avviker från tillämpningen i andra länder. Mot den bakgrunden fastslog MiÖD att de beviskrav som uppställs i Flyktingkonventionen respektive Skyddsgrundsdirektivet överensstämmer med det beviskrav som togs in i UtIL 2009.⁹³ För att beviskravet *synnerligen anledning att anta* ska vara uppfyllt är det inte nödvändigt att den sökande är dömd för brottet. Kravet på bevisningen är inte lika högt ställt som vid ett brottmål, emellertid krävs ”clear and credible evidence”.⁹⁴ I UNHCR:s riktlinjer betonas att det är viktigt att beviskravet ställs så pass högt att Flyktingkonventionens övergripande syfte om att tillförsäkra internationellt skydd åt dem som utsätts för förföljelse inte åsidosätts. Exempel på bevisning som kan räcka för att konstatera att en person ska uteslutas kan vara erkännanden och vittnesmål som anses tillförlitliga.⁹⁵

Gällande bevisbördan, det vill säga vilken part som ska bevisa vad, fördelas ansvaret i förvaltningsrättsliga mål enligt den generella regeln att den sökande har bevisbördan för utverkande av förmån medan myndigheten har bevisbördan för betungande beslut.⁹⁶ Av den regeln följer att bevisbördan för att en uteslutningsgrund föreligger vilar på staten. Men för att staten överhuvudtaget ska kunna utreda ärendet ligger en inledande upplysningsskyldighet på sökanden. Det betyder att sökanden efter bästa förmåga och sanningsenligt ska framställa de omständigheter som kan vara av betydelse för rätten att stanna i asyllandet. Den sökande bör bistå asylutredaren på så sätt att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs, anstränga sig för att underbygga sina uppgifter med all tillgänglig bevisning och om nödvändigt, anstränga sig för att få fram ytterligare bevisning. Dessutom bör den sökande redogöra för tidigare upplevelser så detaljerat att utredaren har en möjlighet att fastställa alla väsentliga fakta.⁹⁷ När den

⁹² Se Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen*, (7 oktober 2016, Zeteo), kommentaren till 4 kap 2 b §. Här efter förkortad Lagkommentaren.

⁹³ Se MIG 2011:24, MIG 2012:24, båda med hänvisning till prop. 1996/97:25 s. 96 f.

⁹⁴ UNHCR:s riktlinjer p. 35.

⁹⁵ Se MIG 2011:24, MIG 2012:14 och UNHCR:s riktlinjer, p. 35.

⁹⁶ Diesen, (2012), s. 202.

⁹⁷ UNHCR:s handbok, p. 205.

sökande sedan har gjort ett försök att styrka sin berättelse och all tillgänglig bevisning hämtats in och kontrollerats av asylutredaren och denne är förvissad om den sökandes allmänna trovärdighet, ska *benefit of the doubt* ("tvistemålets fördel") tillämpas. Av den principen följer att så länge den sökandes uppgifter är sammanhängande och inte strider mot allmänt kända faktum, ska uppkomna tvivel tolkas till den sökandes fördel.⁹⁸ Angående den sökandes trovärdighet tillmäts det vidare betydelse att berättelsen i sina huvuddrag förblir oförändrad under asylprocessens gång, och i olika instanser.⁹⁹

3.1.2 De exklusionsgrundande brotten

Punkterna 1-3 i 4 kap. 2 b § listar de gärningar som kan utgöra grund för exklusion. Punkt 1 motsvaras av Artikel 1 F i Flyktingkonventionen och Artikel 12.2 i Skyddsgrundsdirektivet och gäller *brott mot freden, krigsförbrytelser* och *brott mot mänskligheten*, såsom de definieras i de internationella instrumenten som har upprättats för att motverka sådana brott. Dessa brott har sedan andra världskrigets haft skiftande innebörder men enligt förarbetena till exklusionsbestämmelserna ska ledning för vilka instrument och vilka definitioner det rör sig om hittas i UNHCR:s handbok. Där anges att de mest uttömmande definitionerna på brotten hittas i 1945 års Londonöverenskommelse.¹⁰⁰ Den senast överenskomna definitionen av brott mot mänskligheten och krigsförbrytelse återfinns i Romstadgan för internationella brottmålsdomstolen från 1998.¹⁰¹ Även om exklusionsbestämmelsen i artikel 1 F i Flyktingkonventionen är uppdelad i tre underkategorier, precis som 4 kap. 2 b § UtIL och 12.2 i Skyddsgrundsdirektivet, är det fullt möjligt att en sökande kan uteslutas på grund av brott under olika rubriceringar. Förslagsvis skulle brott mot mänskligheten, artikel 1F(a), också kunna utgöra ett grovt icke-politiskt brott, artikel 1F(b), eller ett brott som strider mot FN:s syften och grundsatser, artikel 1F(c).¹⁰²

3.1.2.1 Brott mot freden

Begreppet *brott mot freden* härstammar från början från 1945 års Londonöverenskommelse. Definitionen omfattade då planering, förberedelse, påbörjande eller förande av anfallskrig (*war of aggression*) eller krig i strid med internationella fördrag, överenskommelser eller

⁹⁸ UNHCR:s handbok p. 203-4.

⁹⁹ MIG 2007:12.

¹⁰⁰ UNHCR:s handbok, p. 150.

¹⁰¹ Lagkommissionen, Romstadgan art 6-8.

¹⁰² Gilbert, (2003), s. 432.

garantier, eller deltagande i en gemensam plan eller konspiration för utförandet av de uppräknade brotten.¹⁰³ Länderna kunde inte nå konsensus om en uppdatering av definitionen i förhandlingarna inför antagandet av Romstadgan 1998, varför Londonöverenskommelsen än idag är det enda internationella instrumentet som innehåller en definition av brott mot freden.¹⁰⁴ Det man dock varit eniga om är att brott mot freden endast kan begås i en kontext av krig eller väpnad konflikt. Eftersom det normalt är stater eller representanter för statslinkande enheter som utkämpar krig och väpnad konflikt är det därför bara individer på höga auktoritetspositioner som representerar staten eller en statslinkande enhet som kan begå brott mot freden. Det är ovanligt att brott mot freden konstateras och av de som dömts för brottet har gärningspersonen aldrig varit en enskild soldat eller krigsstödjande civilperson.¹⁰⁵ När det kommer till exklusionsärenden finns såvitt UNHCR känner till inga fall där brott mot freden varit aktuellt som uteslutandegrund. Därför har den rubriceringen liten praktisk betydelse för uteslutande av asylsökande. Många våldsgärningar som visserligen utgör ett brott mot internationell rätt och skulle kunna falla inom ramen för brott mot freden hamnar istället under krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten.¹⁰⁶

3.1.2.2 Krigsförbrytelse

Den senast överenskomna definitionen av *krigsförbrytelse* återfinns i Romstadgan artikel 8. Artikeln radar upp en mycket omfattande, men icke-uttömmande, lista på brott som kan utgöra en krigsförbrytelse och nämner bland annat uppsåtligt dödande, tortyr eller omänsklig behandling, tvingande av krigsfånge att tjänstgöra i en fientlig makts stridskrafter, olaglig deportation eller inspärning.¹⁰⁷ Uppsåtligt riktande av angrepp mot civilbefolkning, angrepp mot icke-militära mål samt våldtäkt, sexuellt slaveri och påtvingad prostitution är andra exempel på vad en krigsförbrytelse kan vara.¹⁰⁸ Romstadgan från 1998 präglas till stor del av de grova överträdelser som räknas upp i de fyra Genèvekonventionerna från

¹⁰³ Londonstadgan, artikel 6(a): "Crimes against peace: namely planning, preparation, initiation or waging of a war of aggression, or a war in violation of international treaties, agreements, or assurances, or participation in a common plan or conspiracy for the accomplishment of any of the foregoing."

¹⁰⁴ I nuläget finns en definition i Artikel 5(2) i Romstadgan som ger ICC tillåtelse att utöva jurisdiktion över aggressionsbrottet så snart en bestämmelse antagits i enlighet med artiklarna 121 och 123 (som berör ändringar av Romstadgan). Om tillräckligt många länder ratificerar en definition som antogs på en översynskonferens som hölls i Kampala år 2010 kommer den träda i kraft 2017. Se Zimmerman, s. 594 och UNCHR, *Background note*, 2003.

¹⁰⁵ UNCHR, *Background note*, 2003, p. 28 och Goodwin-Guy & McAdams (2007), s. 165f.

¹⁰⁶ UNHCR, *Background note*, 2003, p. 29.

¹⁰⁷ Romstadgan, artikel 8(2)(a)i, ii, v, vii.

¹⁰⁸ Artikel 8(2)(b)(i), (v), (xxii).

1949 med tillhörande tilläggsprotokoll. Dessa konventioner är stommen i den internationella humanitära rätten (*international humanitarian law*), även kallat krigets lagar (*laws of armed conflict*).¹⁰⁹ Den internationella humanitära rätten syftar till att humanisera krigsföring och begränsa lidandet för civila och stridande i väpnade konflikter. Vidare underlättar den internationella humanitära rätten till att överträdelser kan bestraffas efter konfliktens slut.¹¹⁰ I enlighet med Nürnbergprinciperna kan både individer och statsrepresentanter ställas inför rätta för sådana överträdelser.¹¹¹ Trots att krigsförbrytelser traditionellt betraktats som något som bara förekommer i en internationell väpnad konflikt mellan suveräna parter är det numera generellt accepterat att krigsförbrytelser även kan begås i en icke-internationell väpnad konflikt.¹¹²

Sverige tillträdde Romstadgan i juni 2001 och med det följde vissa folkrättsliga förpliktelser. Utöver en skyldighet att ha ett rättsligt samarbete med Internationella brottmålsdomstolen ICC blev Sverige tvungen att göra en översyn av den svenska straffrättsliga lagstiftningen angående sådana internationella brott som enligt folkrätten föranleder individuellt straffrättsligt ansvar. Syftet var främst att se till att brottsrubriceringarna folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten i svensk rätt skulle överensstämma med Romstadgans definitioner. En sådan harmonisering skulle möjliggöra att Sverige i högre grad skulle kunna åtala individers grova folkrättsbrott nationellt. Utredningen som startade år 2000 antog namnet *Internationella straffrättsutredningen* och pågick till 2002 då betänkandet *Internationella brott och svensk jurisdiktion* överlämnades.¹¹³ Det skulle emellertid dröja ändå fram till 2014 innan den nya lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser trädde i kraft. Men i och med den nya lagen finns idag krigsförbrytelse definierat i svensk rätt och lagen har genererat en tydligare reglering av straffansvar för krigsförbrytelser. Ambitionen är att dessa internationella brott ska kunna lagföras i Sverige i samma utsträckning som vid ICC. Förutom konstaterandet att universell jurisdiktion gäller för samtliga brott i lagen har

¹⁰⁹ Roberts & Guelff (red.), *Documents on the laws of war*, 2000, s. 1ff.
Internationella Rödakorsetkommittén, se <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>

¹¹⁰ Roberts & Guelff, (2000), s. 27f.

¹¹¹ *Principles of the Nuremberg Tribunal, 1950*, tillgänglig via:

http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_1_1950.pdf

¹¹² UNHCR, *Background note*, 2003, p. 30, Tilläggsprotokoll II till Genèvekonventionen *Prosecutor v. Dusko Tadić*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, ICTY Appeal Chamber, den 2 oktober 1995.

¹¹³ Dir. 2000:76, SOU 2002:98 och Klamberg, Mark "International Criminal Law in Swedish Courts: The Principle of Legality in the Arklöv Case", *International Criminal Law Review*, vol. 9, 2009, s. 399.

brotten folkmord, brott mot mänskligheten och grov krigsförbrytelse undantagits reglerna om preskription.¹¹⁴

Till skillnad från brott mot freden är krigsförbrytelser (och brott mot mänskligheten) inte militära brott vilket betyder att såväl civila som kombattanter eller stridande kan ådra sig straffansvar.¹¹⁵ Alla överträdelser av den humanitära rätten utgör dock inte per automatik krigsförbrytelser, fastställande av straffansvar aktualiseras normalt bara för de mest grova överträdelserna. När det gäller krigsförbrytelser är det ett grundläggande krav för straffansvar att gärningen ska ingå som ett led i eller på annat sätt stå i samband med en väpnad konflikt eller ockupation. Det är just det här sambandet som särskiljer krigsförbrytelser från den övrigt straffrättsliga lagstiftningen, till exempel om våldtäkt. För att ett samband ska anses föreligga krävs inte att den väpnade konflikten var själva orsaken till att personen begick gärningen. Däremot krävs det att konflikten spelat en betydelsefull roll för personens möjligheter, beslut eller motiv att utföra den.¹¹⁶

3.1.2.3 Brott mot mänskligheten

Romstadgans artikel 7 definierar *brott mot mänskligheten* mycket brett och listar en mängd gärningar där bland annat mord, utrotning, förslavning, deportation, fängslande i strid med grundläggande folkrättsliga regler, tortyr, våldtäkt, och påtvingat försvinnande av personer nämns.¹¹⁷ För att det ska vara fråga om brott mot mänskligheten krävs att de här gärningarna ”begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning med insikt om angreppet”.¹¹⁸ Trots att brott mot mänskligheten definierades redan på 1940-talet i stadgan för Nürnbergdomstolen tillkom inte en definition i svensk rätt förrän lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser trädde i kraft 2014.¹¹⁹ I förarbetena till den svenska lagen, som grundar sig på Romstadgans kodifiering, framkommer det att det inte krävs att gärningen begås i samband med en väpnad konflikt eller av diskriminerande skäl för

¹¹⁴ Lag (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, 3-11 §§. Eftersom någon definition av krigsförbrytelse inte återfinns i UtL hänvisas till denna lag och tolkning av begreppet hittas i prop. 2013/14:146. Se även Berggren m.fl., *Lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser* (4 november 2016, Zeteo), Kommentaren till Inledningen.

¹¹⁵ Berggren m.fl., *Lag om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*, lagommentar till 4 §.

¹¹⁶ Prop. 2013/14:146, s. 122f.

¹¹⁷ Se Romstadgan artikel 7(1).

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Lag (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, 2 §.

att utgöra brott mot mänskligheten, och på så vis särskiljs brott mot mänskligheten från krigsförbrytelser.¹²⁰

Gällande rekvisitet att det ska vara fråga om ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot *civilbefolkning*, är det viktigt att komma ihåg att det inte spelar någon roll vilken nationalitet de civila har. Som bekant från Nürnberggrättegången kan det även röra sig om angrepp på den egna befolkningen. Kravet som finns är att det inte kan röra sig om brott mot enskilda eller slumpvis utvalda individer, utan det ska vara personer som i något avseende betraktar sig som en grupp.¹²¹ Ofta sker angrepp på civila med militära medel, men eftersom det inte krävs att det föreligger en väpnad konflikt för att brottsrekvisiten till brott mot mänskligheten ska vara uppfyllda kan det även röra sig om angrepp utan fysiskt våld som exempelvis deportation eller förföljelse. Utmärkande för den här brottsrubriceringen är att det i regel rör sig om en serie av handlingar som följer en viss plan och bildar ett visst mönster som sammantaget förorsakar den drabbade civila gruppen oerhörda skador. Dödande, sexuella övergrepp och förföljelse är exempel på gärningar som kan konstituera ett angrepp. Som utgångspunkt är det ett flertal gärningar som krävs för att nå nivån av ett angrepp, och gärningarna är omfattande till sin karaktär. Bedömningen för att avgöra huruvida angreppet är omfattande utgår mestadels från objektiva omständigheter, till exempel den effekt angreppet får. Angående huruvida angreppet är systematiskt, ser man till om ledande personer uttalat sig för angreppet, om det involverat ett större antal personer och om det inbegripit mycket planering och samordning för att kunna genomföras. Undantagsvis kan även en enskild gärning klassas som brott mot mänskligheten, förutsatt att det rör sig om en gärning av ”extreme magnitud”, där det tydligaste exemplet är om massförstörelsevapen används mot civilbefolkningen.¹²² Att gärningarna begås som del i ett angrepp innebär att gärningen i sig inte behöver anses utgöra ett angrepp. Enligt Romstadgans brottskriterier krävs det inte att gärningsmannen kände till alla omständigheter i angreppet eller inser att det handlar om ett rättsligt angrepp på civila. Dock måste förövaren ha haft uppsåt i förhållande till de faktiska omständigheter som utgör ett straffbart angrepp.¹²³

Av de få rättsfall om uteslutande i svensk praxis som tagits upp på högsta instans, är det framförallt brott mot mänskligheten som har aktualiserats. Migrationsöverdomstolen finner att prövningen om det i målet i fråga är brott mot mänskligheten som avses i 4 kap. 2 b § i UtlL lämpligen bör göras

¹²⁰ Prop. 2013/14:146, s. 93f.

¹²¹ Ibid., s. 95.

¹²² Ibid., s. 96.

¹²³ Ibid., s. 97.

mot bakgrund av den senaste definitionen av brottet, det vill säga den som Romstadgan uppställer.¹²⁴ Både MIG 2011:24 och MIG 2012:14 handlar om en asylsökande som varit aktiv under Saddam Husseins Baathregim. Därför är det i båda fallen av grundläggande betydelse att undersöka om förhållandena i Irak under den tid som respektive asylsökande utförde sitt uppdrag inom Baathpartiet var av sådant slag att det begicks brott mot mänskligheten. Först när det retts ut kan domstolen avgöra huruvida den asylsökande är utesluten från att anses som flykting. Med referens till av Migrationsverket åberopad landinformation som kartlade den irakiska regimens summariska avrättningar, tortyr, tiotusentals försvinnanden, och barbariska straff för den som hade kritiserat Saddam Hussein eller hans familj, samt oräkneliga andra grova kränkningar av mänskliga rättigheter stod det klart för MiÖD att det i båda förevarande fall hade begåtts sådana brott mot mänskligheten som avses i 4 kap. 2 b § UtlL. För straffansvar blir frågan därefter om den asylsökande i utlänningslagens mening kan åläggas ett individuellt ansvar för att ha deltagit i denna brottslighet.¹²⁵

3.1.3 Individuellt ansvar

Principen om individuellt straffrättsligt ansvar är fundamental inom den internationella rätten, nedärvd från militärtribunalen och Nürnbergprocessen. Där rådde det inte några tveksamheter om att även om en soldat blev beordrad att döda eller tortera av en överordnad kunde det aldrig användas som försvar för de gärningar individen begått.¹²⁶ Till stor del är det fortfarande inte är ett godtagbart försvar att säga att chefen beordrade mig att begå handlingen. Däremot finns en ansvarsfrihetsgrund i Romstadgan som säger att en gärning kan vara försvarbar om den föranleddes av ”tvång orsakat av överhängande hot mot liv eller av pågående eller överhängande fara för allvarlig kroppsskada för personen själv eller för någon annan och personens handlade var nödvändigt och försvarligt för att undvika hotet, under förutsättning att inte större skada avsågs orsakas än den skada som söktes avvärras.”¹²⁷

För att det ska vara rättfärdigat att utesluta en asylsökande krävs att ett individuellt ansvar kan fastställas hos den enskilde asylsökande i förhållande till ett brott som täcks av brottsbeskrivningen i artikel 1 F. Det betyder att personen har utfört den kriminella handlingen eller i väsentlig mån medverkat till att den utförts i medvetande om att hans eller hennes

¹²⁴ MIG 2011:24, MIG 2012:14.

¹²⁵ MIG 2011:24, MIG 2012:14.

¹²⁶ Goodwin-Gill & McAdam, (2007), s. 168.

¹²⁷ Romstadgan artikel 31(1)(d).

handling eller underlåtenhet kommer att underlätta det brottsliga handlandet. Individen måste inte fysiskt ha begått den kriminella handlingen i fråga. Att anstifta, medverka eller delta i en gemensam kriminell verksamhet kan vara tillräckligt.¹²⁸ Med det sagt är det viktigt att skilja på att ”endast” vara medlem i en organisation som ägnar sig åt internationella brott och faktisk medverkan i sådan brottslighet. Faktumet att en person vid någon tidpunkt varit högre uppsatt medlem i en repressiv statsmakt innebär alltså inte att denne automatiskt har ett personligt ansvar för uteslutandegrundande handlingar. Emellertid skapar det en presumtion för ansvar om personen förblir medlem i en statsmakt som uppenbart är involverad i handlingar som faller in under tillämpningsområdet för artikel 1 F.¹²⁹ I EU-domstolens praxis, som är bindande för Sverige, har den här distinktionen tagits upp i ett mål. Det klargjordes då att även om de handlingar som begåtts av en organisation utgör grund till uteslutande, får enbart det förhållandet att den berörda personen har tillhört en sådan organisation inte automatiskt leda till att vederbörande inte kan beviljas flyktingstatus i enlighet med exklusionsbestämmelserna.¹³⁰

Den begränsningen av Artikel 1 F har även gjorts i svensk praxis, exempelvis i rättsfallet MIG 2012:14. Där fann domstolen att det inte fanns *synnerligen anledning att anta* att den asylsökande hade deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten eller i brott som strider mot FN:s syften och grundsatser. I sin bedömning uttalande MiÖD att, med tanke på den asylsökandes höga position och långvariga arbete inom Baathpartiet, får han antas ha haft god kännedom om partiets brottsliga avsikter och gärningar mot motståndare till regimen. Det är omständigheter som kan tala för att han har varit delaktig i förövandet, men det är alltså inte tillräckligt för att han ska falla in under uteslutandegrunderna. Man måste se till vilken roll personen haft med avseende på de aktuella brotten. MiÖD kom fram till att den sökande främst arbetat med utbildnings- och kulturella frågor på universitetet, inte med inre säkerhet. De uppgifter som den sökande samlade in om oliktankande i Irak var inte av sådant påtagligt slag att det fanns fog att dra slutsatsen att enskilda individer, på grund av uppgifter som den sökande gett, råkat ut för sådana övergrepp som innefattas i brott mot mänskligheten. Därmed beslutades att den sökande *inte* kunde uteslutas från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b §. Sammanfattningsvis gjorde domstolen bedömningen att den sökande var flykting enligt 4 kap. 1 §

¹²⁸ UNHCR:s riktlinjer p. 18, MIG 2011:24. Se också 4 kap. 2 b § andra stycket UtLL.

¹²⁹ UNHCR:s riktlinjer p 19.

¹³⁰ EU-domstolens avgörande Bundesrepublik Deutschland mot B (C-57/09) och D (C-101/09), den 9 november 2010, p. 88-89 i domen.

varefter han beviljades permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 §.¹³¹

I rättsfallet MIG 2011:24 bedömde MiÖD tvärtom att den asylsökande hade individuellt ansvar för de brott som begåtts av den irakiska säkerhetstjänsten när den asylsökande var anställd där. Det var i målet ostridigt att den irakiska mannen under 23 år hade arbetat inom säkerhetstjänsten och att han där hade en hög position som officer, vilket skapade en presumtion för exklusion. Det var osannolikt att tro att han personligen inte hade varit medveten om de brott som begåtts inom säkerhetstjänsten. Trots att han vid upprepade tillfällen uppgav att han inte varit personligen inblandad eller ansvarig för tortyr eller andra brott mot mänskliga rättigheter, lämnade han motstridiga uppgifter under utredning. Det framkom vidare att han haft kännedom om att tortyr förekommit mot bland annat oliktankande i säkerhetstjänstens verksamhet. Därför kan presumtionen om hans individuella ansvar inte anses bruten. Domstolen kom fram till att det fanns synnerligen anledning att anta att personen hade deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten. Följaktligen blev han utesluten från att anses som flykting.¹³²

3.1.4 Grovt icke-politiskt brott

Punkt 2 motsvaras av Artikel 1 F(b) i Flyktingkonventionen och Artikel 12.2.b i Skyddsgrundsdirektivet. Bestämmelsen stadgar att en utlänning är utesluten från att anses vara flykting om hen gjort sig skyldig till ett grovt icke-politiskt brott. Artikel 1 F(b) är den enda paragrafen som uttryckligen ska appliceras på brott som har begåtts *utanför* mottagarlandet som den asylsökande kommer till och innan skyddsstatus har beviljats. Grahl-Madsen har i doktrin beskrivit att syftet med exklusion är att de internationella skyddsinstrumenten som finns till för att skydda människor på flykt inte ska utnyttjas av ”fugitives from justice”.¹³³ Samtidigt är det viktigt att stater inte använder exklusion som förevändning för att införa en mer restriktiv asylopolitik och stänga ut alla som inte anses värda internationellt skydd, utan att först pröva det enskilda målet. Varje fall måste utredas baserat på de aktuella omständigheterna, där både förmildrande och försvårande faktorer ska vägas in, liksom den enskildes individuella ansvar.¹³⁴

¹³¹ MIG 2012:14.

¹³² MIG 2011:24.

¹³³ Grahl-Madsen, (1966), s. 291ff angående artikel 1 F(b).

¹³⁴ Goodwin-Gill & McAdam, (2007), s. 178.

För att ta reda på vad ett icke-politiskt brott är tas utgångspunkt i vad ett politiskt brott är. Enligt UNHCR:s handbok ska en sådan bedömning göras med hänsyn till brottets art och syfte. Man ser till huruvida det föreligger ett genuint politiskt motiv bakom samt om det finns ett orsakssamband mellan det begångna brottet och det påstådda syftet. Utöver det ser man till om den politiska karaktären av brottet väger tyngre än andra överväganden. Så för att ett brott ska anses vara icke-politiskt krävs att det finns andra motiv som väger tyngre än eventuella politiska motiv.¹³⁵ I uteslutandeklausulen i 4 kap 2 b § p. 2 benämns ”grovt icke-politiskt brott”, och för att ett brott ska anses grovt i det här sammanhanget krävs att det har stadgats dödsstraff eller ett annat mycket strängt straff.¹³⁶ Skyddsgrundsdirektivets artikel 12.2.b skiljer sig något åt Flyktingkonventionen då det där anges att ”särskilt grymma handlingar, även om de begåtts i förment politiskt syfte, får betecknas som allvarliga icke-politiska brott”. Det överensstämmer med UNHCR:s handbok som uttalar att om de begångna gärningarna är mycket oproportionerliga i förhållande till det uppgivna ändamålet och det är rena illdåd som begåtts, är det svårare att acceptera brottet som politiskt.¹³⁷ Den svenska tolkningen var vid förarbetena till utlänningslagen på samma linje, men trots att bland annat Migrationsverket ville att Skyddsgrundsdirektivets definition skulle tas in i den svenska lagen, gjorde den inte det. Regeringen tyckte inte att det behövde framgå direkt ur lagtexten utan att tolkningen skulle överlämnas till rättstillämpningen med stöd av förarbeten och internationella riktlinjer.¹³⁸

Det kan tyckas besynnerligt att exklusionsregeln i Artikel 1 F(a) inte uttryckligen innehåller *folkmord* trots att brottet kodifierades i Folkmordskonventionen från 1948, det vill säga innan flyktingkonventionen författades och antogs.¹³⁹ I praktiken faller folkmord ändå in under brott som medför uteslutande. Det kan rubriceras som ett allvarligt icke-politiskt brott enligt artikel 1 F(b), ett brott som strider mot FN:s syften enligt artikel 1 F(c) alternativt som en form av krigsbrott eller brott mot mänskligheten enligt artikel 1 F(a) och skulle därför givetvis utgöra en uteslutandegrund.¹⁴⁰ I Sverige har folkmord varit ett lagstadgat brott sedan 1964, både i en egen folkmordslag samt i 22 kap. brottsbalken. Numera är båda regleringarna upphävda, i och med den nya väsentligt tydligare regleringen om

¹³⁵ UNHCR:s handbok, p. 152.

¹³⁶ Se Lagkommentaren och UNHCR handbok, para 155.

¹³⁷ UNHCR:s handbok, p.152.

¹³⁸ Prop. 2009/10:31, s. 108.

¹³⁹ Folkmordskonventionen, New York den 9 december 1948.

¹⁴⁰ Zimmerman, s. 594.

straffansvar från 2014, som närmare knyter an till den folkrättsliga bakomliggande regleringen.¹⁴¹

3.1.5 Gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser

Punkt 3 i 4 kap. 2 b § motsvarar artikel 1F(c) i Flyktingkonventionen och artikel 12.2.c i Skyddsgrundsdirektivet och handlar om *gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser*. Varken i svensk lagtext, förarbeten, praxis eller lagkommentar finns någon definition eller förklaring om hur det ska läsas och tolkas. Denna ganska otydliga formulering kom till efter andra världskriget i IRO:s konstitution¹⁴² och för att ta reda på vad som menas med FN:s syften och grundsatser finns vägledning i förordet och i artikel 1 och 2 till FN-stadgan.¹⁴³ De främsta syftena med FN är att upprätthålla internationell fred och säkerhet, att undertrycka angreppshandlingar eller andra fredsbrott, att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser och åstadkomma internationell samverkan samt främjande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter.¹⁴⁴ Naturligtvis utgör brott mot freden, krigsförbrytelse och brott mot mänskligheten också gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser. Enligt UNHCR:s handbok är artikel 1F(c) avsedd att på ett allmänt sätt täcka upp för sådana handlingar som strider mot FN:s syften och grundsatser men som inte täcks av de två föregående uteslutandeklausulerna i artikel 1F(a) och 1F(b).¹⁴⁵ Faktumet att artikel 1F(c) är så allmänt hållen och vag har resulterat i att det knappast finns några dokumenterade fall där någon uteslutits på grund av (c). Klausulen också tänkt att tillämpas restriktivt, för att minimera risken för missbruk bland asylsökande som vill exkludera flyktingar.¹⁴⁶

¹⁴¹ Lag (1964:169) om straff för folkmord, Lag (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, prop. 2013/14:146, s. 548.

¹⁴² United Nations, *Constitution of the International Refugee Organization, 15 December 1946*, United Nations, Treaty Series, tillgänglig: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html> [senast hämtad den 8 november 2016].

¹⁴³ United Nations, *Charter of the United Nations*, 24 October 1945, 1 UNTS XVI: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3930.html>

¹⁴⁴ Ibid. Artikel 1.

¹⁴⁵ UNHCR:s handbok, p. 162.

¹⁴⁶ Ibid., p. 163.

3.2 Utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande

Många av alla människor som är på flykt uppfyller inte flyktingdefinitionen om personlig förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Därför finns även subsidiärt skydd i många rättsordningar.¹⁴⁷ Sveriges utlänningslag uppställer till exempel en flyktingdefinition i 4 kap. 1 § UtIL som i princip citerar Flyktingkonventionens. Utöver den finns en bestämmelse om komplementärt skydd som *alternativt skyddsbehövande* i 4 kap. 2 § UtIL som omfattar den som: "... vid ett återvändande skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av yttre eller inre väpnad konflikt".¹⁴⁸

Den andra exklusionsbestämmelsen som återfinns i 4 kap. 2 c § UtIL stadgar att:

En utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande och övrig skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon

1. har gjort sig skyldig till sådana brott eller gärningar som avses i 2 b § första stycket 1 eller 3,
2. har gjort sig skyldig till ett grovt brott, eller
3. utgör en fara för rikets säkerhet.

Det som anges i första stycket gäller även en utlänning som har anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av de brott eller gärningar som avses i första stycket 1 och 2.¹⁴⁹

Den här paragrafen är lik 4 kap. 2 b § UtIL men rör uteslutning från status som alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande. Möjligheten att få skyddsstatus som övrigt skyddsbehövande finns dock inte längre i och den nya tidsbegränsade lagen.¹⁵⁰ *Alternativt skyddsbehövande* är en skyddsstatus som innebär ytterligare en möjlighet för en sökande att få asyl, även om personen i fråga inte riskerar personlig förföljelse i den meningen som en *flykting* gör enligt rekvisiten i 4 kap. 1 § UtIL. Med alternativt skyddsbehövande avses en person som vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund

¹⁴⁷ Stern, m.fl. (2012), s. 39.

¹⁴⁸ 4 kap. 2 § p. 1 UtIL.

¹⁴⁹ 4 kap. 2 c § UtIL.

¹⁵⁰ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 3 §.

av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt.¹⁵¹ Den rådande situationen av våld i Syrien är så allvarlig att var och en bedöms vara utsatt för sådan behandling som nämns i definitionen till alternativt skyddsbehövande i utlänningslagen. Säkerhetsläget i Syrien bedöms vara så extremt och präglad av sådant urskillningslöst våld att Migrationsverket sedan september 2013 beslutat att den asylsökande som gör hemvist/medborgarskap i Syrien sannolik, med vissa exceptionella undantag, ska betraktas som alternativt skyddsbehövande i enlighet med 4 kap. 2 § UtL.¹⁵²

Angående grunder för exklusion från statusen som alternativt skyddsbehövande ser vi som sagt till 4 kap. 2 c § UtL. Motsvarigheten till 2 c § hittas i Skyddsgrundsdirektivet artikel 17.1 och precis som i b § krävs det att det finns *synnerligen anledning att anta* att en asylsökande har gjort sig skyldig till någon av de gärningar som listas i paragrafen. Det betyder att det måste finnas en faktisk omständighet som påtagligt visar att man med fog kan anta att utlänningen gjort sig skyldig till någon av gärningarna.¹⁵³ Även 2 c § ska tolkas restriktivt med beaktande av vilka allvarliga konsekvenser ett beslut om exklusion kan få för den enskilde som söker asyl.¹⁵⁴ Punkt 2 motsvarar artikel 17.1.b i skyddsgrundsdirektivet med skillnaden att ”som förövat ett *allvarligt* brott” jämfört med svenska lagtexten som uppställer krav på att ett ”*grovt* brott” ska ha begåtts, efter Lagrådets inrådan. Punkt 3 motsvarar artikel 17.1.d i skyddsgrundsdirektivet och lyder: ”En tredjelandsmedborgare eller en statslös person uppfyller inte kraven för att betecknas som skyddsbehövande i övrigt om det finns synnerliga skäl för att anse att han eller hon utgör en fara för samhället eller säkerheten i den medlemsstat där han eller hon befinner sig”.¹⁵⁵

3.3 Verkställighetshinder

Även om en asylsökande förklaras falla in under någon av exklusionsbestämmelserna är det inte säkert att personen faktiskt skickas tillbaka eftersom det går att få uppehållstillstånd på annan grund. I utlänningslagens 5 kap. om uppehållstillstånd 1 § framkommer det att Migrationsverket som utgångspunkt inte kan bevilja den sökande uppehållstillstånd när en utlänning är utesluten från att vara flykting

¹⁵¹ 4 kap. 2 § p. 1.

¹⁵² SR 40/2015, Migrationsverket, s. 1f. och *Lägesanalys: Syrien*, 2015-10-14, Lifos 35891.

¹⁵³ Prop. 2009/10:31, s. 262.

¹⁵⁴ Se Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen*, (7 oktober 2016, Zeteo), kommentaren till 4 kap 2 c §.

¹⁵⁵ Se Lagkommentaren och Skyddsgrundsdirektivet artikel 17.1.b.

respektive annan skyddsbehövande. Detta eftersom rätten till uppehållstillstånd enligt Skyddsgrundsdirektivet endast gäller de utlänningar som beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande.¹⁵⁶ Vidare är det enligt 1 § andra stycket möjligt att vägra en flykting uppehållstillstånd om personen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta personen stanna i Sverige eller om personen bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att personen skulle fortsätta med verksamheten här.¹⁵⁷ Dessa bestämmelser om uppehållstillstånd är identiska med bestämmelserna om förutsättningarna för att neka en utlänning flyktingstatusförklaring i enlighet med 4 kap. 3 § andra stycket. Av det kan slutsatsen dras att en utlänning som nekas flyktingstatusförklaring även nekas uppehållstillstånd. Därför ska prövningen av både statusförklaringen och uppehållstillstånd göras i ett sammanhang.¹⁵⁸ Liksom 4 kap. 3 § UtIL om statusförklaring motsvaras undantaget till att bevilja uppehållstillstånd 5 kap. 1 § andra stycket av 33(2) i Flyktingkonventionen.

Om det föreligger ett hinder mot att genomföra ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, ett så kallat verkställighetshinder, kan den asylsökande till exempel beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i enlighet med 5 kap. 11 § UtIL. Om verkställighetshindret bedöms vara av bestående karaktär kan även permanent uppehållstillstånd beviljas.¹⁵⁹ I och med den nya tidsbegränsade lagen beviljas dock inga permanenta uppehållstillstånd utan alla är tidsbegränsade på maximalt tre år.¹⁶⁰ Som ovan nämns under rubriken *principen non-refoulement* finns det inom flyktingrätten ett grundläggande förbud för mottagande stater att skicka tillbaka asylsökande till ett område där dennes liv eller frihet skulle hotas på grund av de skäl som anges i flyktingdefinitionen 4 kap 1 §.¹⁶¹ Trots att det inte existerar någon positiv förpliktelse för stater att bevilja asyl, finns alltså en negativ skyldighet om att avstå från vissa handlingar. I flyktingrätten fungerar *non-refoulement* som en skyddsgaranti för asylsökande från att slippa återvända till ett tredje land där de riskerar förföljelse, att allvarligt få sina mänskliga rättigheter kränkta genom dödsstraff, tortyr eller utsättas för annan

¹⁵⁶ Se Se Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen*, (7 oktober 2016, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 1 § UtIL samt artikel 21 och 24 i skyddsgrundsdirektivet.

¹⁵⁷ 5 kap. 1 § andra stycket p. 1-2.

¹⁵⁸ Se Se Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen*, (7 oktober 2016, Zeteo), kommentaren till 5 kap. 1 § UtIL samt prop. 2009/10:31 s. 140, 266.

¹⁵⁹ Lagkommentaren, 4 kap. 2 b §.

¹⁶⁰ Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, 5 §.

¹⁶¹ Se avsnitt 2.1.1.

omänsklig eller förnedrande behandling.¹⁶² I Flyktingkonventionen utläses principen mot *non-refoulement* i artikel 33(1) och undantaget i artikel 33(2):

Artikel 33 – Förbud mot utvisning och avvisning

1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

2. Denna bestämmelse må likväl icke återopas av flykting, vilken det föreligger skäl原因 anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.¹⁶³

Kapitel 12 i UtL ”Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning” innehåller motsvarigheten till Flyktingkonventionens artikel 33. Men medan det i Flyktingkonventionen endast uttalar verkställighetshinder som inte är absoluta, det vill säga där undantag kan bli tillämpliga, finns i 12 kap. 1 § även ett undantagslöst hinder stadgat. Där framkommer ett absolut förbud mot att verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut i de situationer då en utlänning skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande bestraffning. Detta överensstämmer med den absoluta karaktären av artikel 3 i EKMR och artikel 3 i Tortyrkonventionen.

Av EU-rättslig praxis från Europadomstolen för mänskliga rättigheter har det apropå förbudet mot tortyr fastslagits att det inte är godtagbart att i utvisningsärenden göra några undantag från artikel 3 EKMR. Det får således inte göras en avvägning ens mot nationella säkerhetsintressen.¹⁶⁴ Samma sak gäller enligt tolkningen av den svenska regleringen avseende 12 kap. 1 §. Då hinder mot verkställighet föreligger enligt denna paragraf får det alltså inte göras en avvägning mot svenska säkerhetsintressen.¹⁶⁵ 12 kap. 2 § i UtL uttalar att en utlänning inte får avvisas eller utvisas till ett land om denne riskerar att utsättas för förföljelse i det landet eller om utlänningen i det landet inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där utlänningen riskerar förföljelse. Till viss del är 12 kap. 2 § i UtL mycket lik artikel 33(1) i Flyktingkonventionen men i vissa hänseenden går 2 § längre än konventionsbestämmelsen. Exempelvis förbjuder 12 kap. 2 § som sagt inte endast verkställighet till ett land där utlänningen riskerar förföljelse, utan

¹⁶² Zimmerman, s. 1335.

¹⁶³ Artikel 33 i Flyktingkonventionen.

¹⁶⁴ *Chahal v. The United Kingdom*, 70/1995/576/662, Council of Europe: European Court of Human Rights, 15 November 1996., s. 1831.

¹⁶⁵ Se Lagkommentaren, Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen*, (den 14 november 2016), Zetoo, kommentaren till 12 kap. 1 §.

också till varje annat land där utlänningen inte är skyddad från att skickas vidare till ett land där hen löper sådan risk.¹⁶⁶

3.3.1 Undantag från principen om *non-refoulement*

Det inom den internationella flyktingrätten etablerade skyddet mot *non-refoulement* gäller inte utan undantag. I Flyktingkonventionens artikel 33(2) framgår att flyktingen inte kan åberopa förbudet mot *non-refoulement* om det föreligger *skälig anledning att betrakta* personen som en fara för vistelselandets säkerhet eller om personen i asyllandet har dömts för ett *synnerligen grovt brott* och anses utgöra en samhällsfara i landet. Bestämmelserna i 12 kap. 2 § UtlL andra och tredje styckena fick sitt nuvarande innehåll från 1954 års utlänningslag och är en anpassning till artikel 33(2) i Flyktingkonventionen.¹⁶⁷ Andra stycket handlar om undantaget då utlänningen begått ett synnerligen grovt brott och tredje stycket om personen begått sådan verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet. Den här upprädnings av undantag hittas också i andra bestämmelser i utlänningslagen och även där kan parallellen dras till artikel 33(2) i Flyktingkonventionen. 4 kap. 3 § UtlL berör flyktingstatusförklaring och i andra stycket tas situationerna upp när en utlänning får vägras sådan statusförklaring: 1) genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller 2) har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.¹⁶⁸ Samma omständigheter kan också föranleda att en utlänning nekas uppehållstillstånd i enlighet med 5 kap. 1 § andra stycket.¹⁶⁹

Exakt vad som menas med *synnerligen grovt brott* är inte helt klart. UNCHR:s handbok berör inte rekvisitet *synnerligen* men uttalar att *grovt brott* i Flyktingkonventionens mening avser gärningar för vilka stadgas dödsstraff eller ett mycket högt straff. Det framkommer vidare att undantaget från principen om *non-refoulement* bara är tillämpligt i extrema fall.¹⁷⁰ Det som framkommit från äldre, svensk praxis är Högsta Domstolens beslut att grovt narkotikabrott med påföljd på ett år och tre månaders fängelse inte utgjorde ett *synnerligen grovt brott*.¹⁷¹ Senare praxis från

¹⁶⁶ Se Lagkommentaren, Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, *Utlänningslagen*, (den 14 november 2016), Zeteo, kommentaren till 12 kap. 2 §.

¹⁶⁷ Lagkommentaren, 12 kap. 2 § UtlL.

¹⁶⁸ 4 kap. 3 § andra stycket UtlL.

¹⁶⁹ Lagkommentaren till 4 kap. 3 § UtlL.

¹⁷⁰ UNHCR:s handbok, p. 154-5.

¹⁷¹ NJA 1981 s. 1246.

MiÖD har nått samma slutsats. Dels angående UNHCR:s inrådan om att möjligheten att neka en flykting uppehållstillstånd ska tillämpas restriktivt, dels att de brott, däribland grovt narkotikabrott, som personen begått visserligen är allvarliga, ändå inte kan ses som *synnerligen grovt brott*.¹⁷² Gällande tillämpningen av undantagsbestämmelsen i artikel 33(2) och vid bedömningen av frågan om uteslutning enligt artikel 1 F i Flyktingkonventionen är det nödvändigt att göra en avvägning mellan brottets karaktär och faran för rikets säkerhet mot allvaret och omfattningen av de risker som den asylsökande riskerar om personen vägras internationellt skydd.¹⁷³

Det är vidare mycket viktigt att vara medveten om att det råder en klar distinktion mellan artikel 1 F och 33(2). Artikel 1 F å ena sidan utgör en del av flyktingdefinitionen och förklarar vem som *inte* är att anse som flykting genom en uttömmande lista av uteslutandegrunder. Uteslutandegrunderna bottnar i grovt kriminella gärningar begångna av den asylsökande i landet som personen flytt ifrån. Syftet med artikel 1 F är att upprätthålla integriteten i det internationella flyktingskyddet och motverka att asylrätten utnyttjas av sådana som inte bedöms vara värdiga det skyddet. Artikel 33(2) å andra sidan handlar om mottagarlandets nationella säkerhet och är tänkt att appliceras om en asylsökande har varit verksam i allvarlig kriminell verksamhet i mottagarlandet. På så vis utgör inte artikel 33(2) en exklusionsgrund. Tillämpningen av artikel 33(2) påverkar hur flyktingar behandlas men påverkar inte själva flyktingstatusen. Följaktligen innebär en utvisning enligt artikel 33(2) att individen utesluts från skyddet mot *refoulement*, inte att individen utesluts från flyktingstatus.¹⁷⁴ Anledningen att det här spelar roll är att det i doktrin har uppmärksammats farhågor om att artikel 1 F i Flyktingkonventionen alltmer har börjat användas för att utesluta asylsökande från flyktingstatus baserat på den mottagande statens intressen av att utesluta människor som potentiellt kan utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Den internationella flyktingrätten ignorerar inte asylländernas säkerhetsintressen men menar att en sammanblandning och kombination av artikel 1 F och artikel 33(2) resulterar i att det stater godtyckligt låter sina egna intressen gå före den balansen av asylsökandes och asyllandets intressen som ska göras enligt Flyktingkonventionen.¹⁷⁵

¹⁷² MIG 2014:20.

¹⁷³ UNHCR:s handbok, p. 156 och Lagkommentaren till 12 kap. 2 §.

¹⁷⁴ UNHCR, *public statement in relation to cases Bundesrepublik Deutschland v. B and D pending before the Court of Justice of the European Union*, juli 2009, s. 8.

¹⁷⁵ J C Hathaway & C J Harvey, 2001, s. 259ff.

4 Tillämpningen av exklusion i svensk rätt

4.1 Migrationsverkets handläggning av exklusionsärenden

Handläggningen av exklusionsärenden sköts huvudsakligen av Migrationsverket, som är första instans för alla utlänningsärenden. I förarbetena till utlänningslagen förtydligas det att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans.¹⁷⁶ I egenskap av förvaltningsmyndighet får Migrationsverket sitt uppdrag från riksdag och regering som fastställer den svenska asyl- och migrationspolitiken. Det är bestämmelser i både Förvaltningslagen (FL) och UtlL som reglerar hur Migrationsverkets hantering av målen ska gå till. Trots att utredningsansvaret ligger på Migrationsverket i enlighet med *officialprincipen*¹⁷⁷ är det av yttersta vikt att den asylsökande lägger fram alla relevanta omständigheter och dokument hos myndigheten under prövningen för att de ska få ett så komplett underlag som möjligt för sitt beslut. Frågan om uppehållstillstånd är primärt ett förvaltningsrättsligt ärende som därför ska handläggas inom förvaltningslagens regler.¹⁷⁸ Förfaranden i förvaltningsrätten, däribland utlänningsärenden, har historiskt sett byggts på skriftlighet och muntlighet har endast fungerat som ett komplement till det skriftliga. Så är det visserligen fortfarande om man ser till Förvaltningsprocesslagens 9 § ”Förfarandet är skriftligt”.¹⁷⁹ Skillnaden som kom i och med den nya instans- och processordningen för utlänningsärenden som infördes med 2005 års utlänningslag är att muntlighet i migrationsprocessen har tillskrivits mer betydelse. I förarbetena till 2005 års lag framhöll regeringen att muntlig förhandling i processen skapar bättre möjligheter i mål där det fästs mycket vikt vid den enskilde personens trovärdighet. Typexemplet på sådana mål är handläggningen i asylprocessen, där den sökande bättre kan komma till tals i processen om förfarandet är muntligt. Dessutom är det enklare att reda ut missförstånd i olika avseenden.¹⁸⁰ På Migrationsverket generellt är beredningen i huvudsak

¹⁷⁶ Prop. 2004/05:170 s. 153.

¹⁷⁷ Lagfäst i 8 § förvaltningsprocesslagen (FPL) som en grundläggande förvaltningsrättslig princip, innebär ett ansvar att målet ska bli så utrett som dess beskaffenhet kräver. En sorts utredningsstandard som innebär ett minimikrav på utredningens omfattning och kvalitet som beslutsunderlag och att det är den beslutande myndighetens skyldighet att i varje ärende tillse att saken är tillräckligt utredd.

¹⁷⁸ Diesen, (2012), s. 197.

¹⁷⁹ 9 § första stycket FPL.

¹⁸⁰ Prop. 2004/05:170, s. 105.

skriftlig, men för att få bra beslutsunderlag måste den enskilde få tillfälle att lämna uppgifter muntligen. Den allmänna regeln om muntlighet i 14 § FL föreskriver att en part som vill lämna uppgifter muntligen också ska få göra det. När det gäller asylärenden är det enligt 13 kap. 1 § UtIL förbjudet att besluta om avvisning eller utvisning utan att det förekommit muntlig handläggning.

Migrationsverkets handläggare ska i varje enskilt ärende beakta frågan om exklusion för den sökande i enlighet med uteslutandebestämmelserna i 4 kap. 2 b och c §§ UtIL. Alla ärenden där frågan om exklusion aktualiseras ska föredras för en uteslutandeexpert på Migrationsverket. En uteslutandespecialist från en Expertgrupp ska alltså alltid delta i handläggningen av ärenden där överväganden om uteslutande föreligger.¹⁸¹ Enligt uppgift från Erik Saure som är expert på Migrationsverket i Malmö finns för närvarande 25 särskilt utbildade uteslutandespecialister fördelade på Migrationsverkets samtliga regioner i Sverige. På grund av en ökad mängd exklusionsärenden pågår rekrytering som antagligen kommer utmynna i ytterligare 10-15 experter. I dokumentet VCI AP 14/2013 *Verksamhetschefens instruktion om handlägningsordning för ärenden rörande uteslutande (exklusion) från flyktingskap m.m.* uppställer Migrationsverket fyra steg som handläggare ofta behöver ta ställning till när det i en asylutredning finns anledning att fundera på uteslutande frågor.¹⁸² Nedan presenteras de fyra stegen och de kompletteras med nyare, internt framtaget handlägningsstöd av Migrationsverket *Handlägningsstöd för asylutredningar och beslutsskrivning*.¹⁸³

4.1.1 Samråd med Säkerhetspolisen

Steg 1 – Det första som handläggaren ska överväga efter kännedom om att ett brott kan ha begåtts i utlandet framkommit under en asylutredning är att avgöra huruvida samråd ska ske med Säkerhetspolisen.¹⁸⁴ Enligt regeringens instruktion till Migrationsverket ingår det i myndighetens uppdrag att generellt bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism.¹⁸⁵ Säkerhetsärenden kallas de fall som berör situationer då utlänningen befaras begå eller medverka till framtida terroristbrott och därför anses utgöra ett

¹⁸¹ VCI AP 14/2013 *Verksamhetschefens instruktion om handlägningsordning för ärenden rörande uteslutande (exklusion) från flyktingskap m.m.*, 2013-11-05, s. 2.

¹⁸² *Ibid.*, s. 2.

¹⁸³ Det här Handlägningsstödet finns inte publicerat utan det är ett dokument som jag begärt ut från Migrationsverket.

¹⁸⁴ VCI AP 14/2013, s. 3.

¹⁸⁵ Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 2 § p. 15.

hot mot rikets säkerhet. Sådana säkerhetsärenden regleras i 1 kap. 7 § Utll och 1 § *Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll* och ska inte förväxlas med ärenden rörande krigsbrott och brott mot mänskligheten som redan begåtts i hemlandet.¹⁸⁶ Men eftersom uteslutandebestämmelserna i 4 kap. 2 c § fastställer att en utlänning som utgör en aktiv fara för rikets säkerhet också riskerar att bli utesluten från flyktingskap, samt att ovan nämnda bestämmelser angående säkerhetsärenden också innefattar att hänsyn tas till ”tidigare verksamhet” överlappar ändå säkerhetsärenden och ärenden om redan begångna folkrättsbrott varandra. Därmed ingår även samarbetet med Säkerhetspolisen ingår som del i hanteringen av exklusionsärenden på Migrationsverket.¹⁸⁷

Nyligen har en standard arbetats fram för ärendeföredragning mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen i enskilda ärenden, vars uttalade syfte är: ”[a]tt tidigt identifiera potentiella säkerhetsärenden för att säkra ett effektivt och rättssäkert informationsutbyte och samråd med Säkerhetspolisen”.¹⁸⁸ Bland annat tydliggörs det att alla ärenden där det finns indikationer på att det är ett potentiellt säkerhetsärende ska anmälas för föredragning. Som huvudregel ska den muntliga föredragningen för Säkerhetspolisen ske efter att en muntlig utredning genomförts på Migrationsverket. Föredragningar ska ske minst en gång i månaden i varje region och sker genom att en representant från Säkerhetspolisens regionala sektionskontor besöker Migrationsverkets lokaler.¹⁸⁹ Föredragningsstrukturen börjar med att den regionala experten skickar ut en kallelse till alla asylprövningsenheter, tillståndsenheter och förvaltningsprocessenheter. Varje handläggare förbereder sedan ett PM inför föredragningen, varpå specialisten bestämmer vilka ärenden som ska föredras för Säkerhetspolisen. Efter föredragningen avgör Säkerhetspolisen i vilka ärenden det finns sådana indikationer att Migrationsverket ska skicka ärendet vidare på remiss.¹⁹⁰ Om ärendet inte skickas på remiss ska handläggaren registrera det i ärendehanteringssystemet som Migrationsverket använder. Skickar Migrationsverket istället ärendet på remiss till Säkerhetspolisen ska handläggaren registrera en begäran om

¹⁸⁶ Se handbok i migrationsärenden, senast uppdaterad 2015-10-26, s. 57. Senast hämtad 2016-11-20. Tillgänglig via: http://www.migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba63109a5/1445867195906/handbok_migrationsarennden.pdf (Handboken togs dock bort från Migrationsverkets hemsida 2016-12-16 då informationen ska ses över).

¹⁸⁷ Se 1 § p. 2 LSU och handbok i migrationsärenden, s. 921.

¹⁸⁸ Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om standard för ärendeföredragning mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen i enskilda ärenden*, (2015-06-15).

Samarbetet sker inom ramen för den ovan nämnda Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 2 § p. 15.

¹⁸⁹ *Ibid.*, s. 2f.

¹⁹⁰ *Ibid.*, s. 4.

yttrande och skickar hela akten i ärendet till Säkerhetspolisen. Det kan här bli aktuellt att förordna ett offentligt biträde till den sökande vars ärende remitterats, och det är till biträdet begäran om yttrande ska kommuniceras. Om Säkerhetspolisen inte har någon anmärkning skickas ärendet tillbaka till Migrationsverket som kan gå till beslut. Men om Säkerhetspolisen har en anmärkning skickar de ärendet till en säkerhetshandläggare på Migrationsverket som har särskild delegation att fatta de besluten och tar över handläggningen av ärendet.¹⁹¹

4.1.2 Anmälan till åklagare och Krigsbrottskommissionen

Steg 2 - Andra stadiet i handläggningen hos Migrationsverket, som i praktiken ofta sker parallellt med ett samarbete med Säkerhetspolisen, är att ta ställning till om en anmälan till åklagare eller Krigsbrottskommissionen också ska göras.¹⁹² Ur instruktionen till migrationsverket utläses också att om det i ett ärende *framkommer misstankar* om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser ska Migrationsverket anmäla det till Polismyndigheten eller åklagare.¹⁹³ Bevisnivån *framkommer misstankar* är en mycket låg nivå vilket betyder att anmälan bör ske om det finns indikationer på att ett sådant brott har begåtts.¹⁹⁴ Uppkommer det i ärendet misstanke om att en sökande gjort sig skyldig till ett brott som *inte* anses vara ett folkrättsbrott kan anmälan göras till åklagare. Personen kan då komma att straffas i Sverige, under förutsättning att brottet, enligt huvudregeln, är straffbelagt i båda länderna och om brottet kan leda till fängelse i Sverige i mer än sex månader.¹⁹⁵ Här bör möjligheten till *utlämning* nämnas, vilket innebär att en stat kan begära att en misstänkt, tilltalad eller dömd person som befinner sig utanför dess territorium ska överlämnas för att ställas inför domstol eller verkställa ett straff. Utlämning får emellertid inte beviljas för politiska eller militära brott eller om det kan befaras att den som utlämnas på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller religiösa eller politiska uppfattning löper risk att bli utsatt för förföljelse. En utlämning får alltså inte genomföras om det skulle strida mot principen om *non-refoulement*, eller mot andra humanitära krav, varför utlämning i krigsbrottsärenden normalt inte kommer på tal.¹⁹⁶ För de

¹⁹¹ Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om standard för ärendeföredragning mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen i enskilda ärenden*, (2015-06-15), s. 6f.

¹⁹² VCI AP 14/2013, s. 3 och Handbok i migrationsärenden, s. 922.

¹⁹³ Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket, 2 § p. 15.

¹⁹⁴ VCI AP 14/2013, s. 3.

¹⁹⁵ Se 2 kap. 2 § p. 3 Brottsbalken (1963:700), BrB.

¹⁹⁶ Se Justitiedepartementets information om utlämning <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/internationellt-rattsligt-samarbete/utlamning-for-brott/> samt Lag (1957:668) om utlämning av brott 6-8 §§.

fall där det handlar om brott som *kan* utgöra folkrättsbrott är den ansvariga avdelningen hos Rikskriminalpolisen en specialkompetensavdelning som kallas Krigsbrottskommissionen. Deras uppgift är att spåra upp, utreda misstankar om krigsbrott och att medverka till att förövare av folkrättsbrott lagförs. När Migrationsverket skickat in ett ärende med folkrättsbrott till Krigsbrottskommissionen lämnas det vidare till internationella åklagarkammaren. De arbetar bland annat med att bekämpa internationella brott av allvarlig beskaffenhet, såsom folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Sedan kan internationella åklagarmyndigheten i sin tur leda förundersökningar om krigsbrott driva mål i svensk domstol.¹⁹⁷

Samarbetet angående krigsbrottsbekämpning mellan de tre myndigheterna Migrationsverket, polismyndigheten och åklagarmyndigheten har nyligen fördjupats genom en avsiktsförklaring om förenklade möjligheter för informationsutbyte.¹⁹⁸ Enligt Mikael Ribbenvik, operativ chef på Migrationsverket, är förhoppningen att ska bli lättare att fånga upp krigsbrott och hitta gärningsmän i Sverige. För Migrationsverkets del innebär det att det blir lättare att identifiera exklusionsärenden. Med det utökade samarbetet markerar åklagarmyndigheten tydligt faktumet att Sverige har ett internationellt åtagande att motverka straffrihet för krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord.¹⁹⁹

4.1.3 Bedömning av uteslutande

Steg 3 - Det tredje steget i handlägningsprocessen hos Migrationsverket är själva prövningen om en sökande som bedömts vara flykting eller alternativt skyddsbehövande ändå ska uteslutas med anledning av att personen begått ett allvarligt krigsbrott i enlighet med 4 kap. 2 b-c §§ UtIL.²⁰⁰ Eftersom Migrationsverket möter sökande som är såväl offer som förbrytare för grova MR-kränkningar och krigsbrott är det oerhört viktigt att utredaren är uppmärksam på detaljer om när, var och hur brottet begicks så att den sökandes uppgifter senare kan kontrolleras.²⁰¹ Vad är det då för indikationer som Migrationsverket letar efter som kan betyda att frågan om uteslutande ska utredas ytterligare i ett asylärende? Givetvis går inte att presentera en uttömmande lista på indikationer men i Migrationsverkets interna handlägningsstöd omnämns exempel på indikationer och vad handläggaren

¹⁹⁷ Se handbok i migrationsärenden, s. 924.

¹⁹⁸ Se <http://www.dagensjuridik.se/2016/01/jakten-pa-krigsforbrytare-utokas-aklagare-och-polis-ska-byta-information-med-migrationsverket> och <https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/?id=28&newsId=756F574E7BE80FF9>

¹⁹⁹ <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-29-Fordjupat-operativt-samarbete-for-krigsbrottsbekampning.html>

²⁰⁰ VCI AP 14/2013, s. 4.

²⁰¹ Se handbok i migrationsärenden, s. 881.

bör tänka på om det framkommer sådana indikationer i den sökandes berättelse.²⁰² Om den sökande kommer från ett område där mänskliga rättigheter kränks är det viktigt att ställa frågor kring vad personen haft för ställning eller sysselsättning i hemlandet. Handläggaren ska också använda sig av aktuell landinformation i sådana ärenden för att närmare utreda uppgifterna som den sökande lämnat. Frågor om medlemskap eller sympatier med vissa partier eller rörelser bör ställas, liksom frågor om släktingar, grannar eller bekanta har haft höga positioner inom staten ett politiskt parti eller rebellrörelse kan också ställas.²⁰³ Följande indikationer presenteras vidare i handlägningsstödet med kort beskrivning vad det kan innebära och vilka följdfrågor som kan vara lämpliga:

- Militärtjänst – om den sökande berättar om tjänstgöring inom det militära bör personen närmare redogöra för befattning, förband, tjänstgöringsorter, tider och karriär. Annat som är relevant är vad de faktiska arbetsuppgifter bestod av, hur beslutskedjan såg ut och vilka ens överordnade var. Det bör också ställas frågor rörande deltagande i strider, belägringar, behandling av civilbefolkning t.ex. sexuellt våld mot kvinnor, behandling av desertörer, hantering av fångar är relevant vid utredningen.
- Offentliganställd, polis, säkerhetstjänst – om den sökande berättar om en nuvarande eller tidigare offentlig anställning är det viktigt att fråga om omständigheter som tjänsteställning, tjänstgöringstid, tjänstgöringsorter och karriär. Vidare är det viktigt att handläggaren frågar om ansvarsområden, faktiska arbetsuppgifter, beslutskedja samt hantering av fångar, hur förhör genomfördes, samt vad som hände med personer som anmälades och skickades vidare.
- Medlemskap i parti eller rörelse – om den sökande berättar om sitt eller närståendes nuvarande eller tidigare medlemskap i ett parti eller en rörelse som förekommer på EU:s lista över terrorstämplade organisationer eller andra partier/rörelse med uttalat våldsamt eller samhällsomstörtande syfte ska det utredas ytterligare. Det ska utredas när och varför den sökande gick med i organisationen, hur beslutskedjan såg ut, vilka ansvarsområden den sökande hade. Dessutom är det viktigt att fråga om direkt eller indirekt inblandning i attacker mot motståndare, hantering av tillfångatagna motståndare

²⁰² Under min undersökning har jag försökt få del av dokumentet ”Indikationer på säkerhetsärenden” som Säkerhetspolisen upprättat. Den finns på Lifos (dokumentnummer 3114) men är belagd med utrikessekretess varför det inte gick att begära åtkomst till den. Istället har jag fått tillgång till Migrationsverkets interna *Handlägningsstöd för asylutredningar och beslutsskrivning*, som dessutom är mer relevant här då mitt fokus är på hur Migrationsverket som huvudinstans för utlänningsärenden hanterar exklusionsärenden.

²⁰³ Ibid., s. 4.

samt den sökandes egen insikt om och inställning till organisationens syfte och mål.

- Sjukvårdspersonal – om det framkommer att den sökande arbetat som sjukvårdspersonal är det viktigt att utreda närmare vad anställningen inom sjukvården varit och vad som ingått i arbetsuppgifterna. För trots att antagandet att sjukvårdspersonals främsta uppgift är att behandla och vårda patienter, kan det i vissa fall ändå leda till att den sökande varit medhjälpare till uteslutningsbara handlingar. Sökande bör få redogöra för om hen arbetat på ett militär- eller polissjukhus, behandlat personer som förts till vårdinrättningen av polis, säkerhetstjänst eller liknande och som bär spår av tortyr och huruvida personen utfört kvinnlig könsstympning.
- Annan ledande position eller befattning - handläggaren ska även utreda om den sökande haft någon ställning i hemlandet som informell eller inofficiell ledare, exempelvis som byäldste eller släktöverhuvud. Har sökanden haft en sådan ställning ska det utredas om det inneburit någon form av direkt eller indirekt maktutövning som haft följden eller på annat sätt möjliggjort att uteslutningsbara brott har begåtts.
- Person som på annat sätt stödjer en grupp eller ett parti – om det i den sökandes fria berättelse kommer fram att hen, utan att vara medlem, stöttat en grupp finansiellt eller genom att tillhandahålla mat och husrum bör Migrationsverket utreda när, var och hur stöttandet har skett genom att ställa öppna frågor till sökande.
- Grov brottslighet – alla omständigheter i den sökandes berättelse som kan bedömas som någon form av grov brottslighet ska utredas närmare. Detta gäller både händelser i hemlandet och i Sverige.²⁰⁴

Migrationsverkets handbok i migrationsärenden hänvisar till UNHCR:s handbok och UNHCR:s riktlinjer om uteslutning från flyktingkap, eftersom båda utgör ledning för tolkningen av artikel 1 F i Flyktingkonventionen och därmed även för tolkningen av 4 kap. 2 b-c §§ UtIL.²⁰⁵ I UNHCR:s riktlinjer återfinns överväganden som ska göras i bedömningen av uteslutande frågor, bland annat om hur reglerna om individuellt ansvar och beviskravet ska appliceras.²⁰⁶ I Migrationsverkets handläggarstöd tas det också fasta på hur reglerna ska tillämpas. Exempelvis understryks faktumet att enbart ett medlemskap i en listad rörelse inte automatiskt betyder att sökanden ska uteslutas för grova icke-politiska brott, utan en noggrann utredning måste

²⁰⁴ Migrationsverket, *Handläggningsstöd för asylutredningar och beslutsskrivning*, s. 4-6.

Listan på indikationer hittas i det interna handläggningsstödet.

²⁰⁵ Se handbok i migrationsärenden, s. 923, UNHCR:s handbok p. 147-163.

²⁰⁶ UNHCR:s riktlinjer, p. 18-20, 35, har presenterats närmare i kapitel 3 om regleringen.

göras i det enskilda fallet.²⁰⁷ När det gäller fastställandet av personligt ansvar uttalas det också, precis som i UNHCR:s riktlinjer, att en hög befattning inom en regim eller organisation i sig är en presumtion för en högre insikt och kännedom om verksamheten. Har sökande istället haft en lägre befattning krävs för uteslutande en mer direkt inblandning i uteslutningsbara aktiviteter.²⁰⁸ För att kunna fastställa något personligt ansvar är det givetvis mycket viktigt att kartlägga den sökandes identitet. För om den sökande inte har gjort sin identitet sannolik kan det bli svårt att koppla eventuell bevisning om uteslutningsbara handlingar till honom eller henne personligen. Angående bevisning framgår det vidare av handlägningsstödet att sökandes berättelse kan vara tillräcklig bevisning för att utesluta honom eller henne om Migrationsverket bedömer den vara trovärdig och tillförlitlig. Om den sökande vid utredning, genom den fria berättelsen eller i kombination med följdfrågor, har erkänt inblandning i brott som kan innebära uteslutande men senare väljer att förneka detta eller väljer att tona ner sin berättelse, så kan Migrationsverket ändå lägga uppgifterna till grund för uteslutande.²⁰⁹ Annan bevisning kan också användas i ett ärende om uteslutande och vanligtvis blir genomgång och bedömning av relevant landinformation mycket betydelsefull i de ärendena. Här föreligger kommuniseringskyldighet för Migrationsverket, vilket betyder att den sökande måste få möjlighet att yttra sig över information som tillförs hans eller hennes ärende.²¹⁰

För att få en mer konkret bild av hur bedömningen av uteslutande kan göras följer här ett exempel på hur Migrationsverket vill att handläggarna ska arbeta med exklusionsärenden. Från Migrationsverkets rättschef utkom i november 2015 ett rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien, mot bakgrund av det svåra säkerhetsläget och den mycket dåliga situationen för mänskliga rättigheter i landet.²¹¹ Angående exklusion uttalar rättschefen att det blir extra viktigt att utreda och bedöma om den sökande ska uteslutas från skyddsstatusförklaring om sökande kommer från ett land där det pågår en väpnad konflikt. I princip alla stridande parter i konflikten i Syrien kan ha gjort sig skyldiga till exklusionsgrundande brott. Därför uppmanar rättschefen utredarna på Migrationsverket att vara särskilt uppmärksamma på ”sökande med anknytning till regimen, främst säkerhetstjänsterna, elitenheter bland reguljära förband, flygvapnet och regimlojala miliser, eller

²⁰⁷ Handläggarstödet s. 5 med hänvisning till EU-domstolen i mål C-57/09 och C-101/09.

²⁰⁸ Handläggarstödet s. 5, UNHCR:s riktlinjer p. 19.

²⁰⁹ Handlägningsstödet s. 9, med hänvisning till MIG 2011:24 och MIG 2007:40.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ SR 40/2015, *Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien*. (Migrationsverket, Rättsavdelning, skrivet av Fredrik Beijer, rättschef). (2015-11-06).

sökande med anknytning till grupper som kämpar mot regimen.”²¹² Indikationerna som rättschefen pekar på som kan innebära att den sökande ska uteslutas är mångfacetterade, utöver redan uppräknade positioner kan det även röra sig om brott som begåtts före den nuvarande konfliktens utbrott 2011 och brott som begåtts av anställda på säkerhetstjänsten eller genom anställda på annan position vars arbete medfört olika typer av övergrepp. Exempel på sådan verksamhet i Syrien kan enligt ställningstagandet vara anställning vid militärsjukhus eller om personen varit aktiv eller stött en terroriststämplad organisation.²¹³ Även här uttalas att det är viktigt att komma ihåg att enbart deltagande i väpnad konflikt respektive medlemskap i en viss grupp eller organisation *inte* är tillräckligt som grund för att legitimera uteslutande från internationellt skydd, utan det individuella ansvaret måste alltid utredas noggrant och tillämpningen av exklusionsreglerna ska som redan redogjorts för, tolkas restriktivt och tillämpas med försiktighet.²¹⁴

4.1.4 Verkställighetshinder

Steg 4 - Det slutliga steget i handläggningen av exklusionsärenden på Migrationsverket är att se över huruvida verkställighetshinder föreligger i enlighet med 12 kap. 1-2 §§ UtlL. Om utredaren bedömer att det finns synnerligen anledning att anta att den sökande har begått ett brott i enlighet med 4 kap. 2 b-c §§ UtlL kan Migrationsverket inte bevilja sökande uppehållstillstånd i enlighet med 5 kap. 1 §.²¹⁵ Om grund för uppehållstillstånd saknas ska sökande avvisas eller utvisas.²¹⁶ Även om en sökande förklaras utesluten och ska utvisas måste Migrationsverket alltid pröva frågan om verkställighetshinder.²¹⁷ När ställning ska tas till om det är säkert att verkställa personen till hemlandet eller ett annat land ska utgångspunkt tas i 12 kap. 1-2 §§, där bestämmelserna om *non-refoulement* återfinns. I 8 kap. UtlL om avvisning och utvisning stadgas att Migrationsverket är behörig myndighet att fatta beslut i ärenden där skyddsskäl ska bedömas.²¹⁸ I kapitlets paragraf 7 finns också en bestämmelse om verkställighetshinder där det framgår att även om en person blivit utesluten från skyddsstatus, ska det i samband med prövningen alltid tas hänsyn till risken för att det föreligger omständigheter som medför verkställighetshinder i enlighet med 12 kap. 1-2 §§. Lagkommentaren till 8

²¹² SR 40/2015, s. 5f.

²¹³ Ibid., s. 6

²¹⁴ UNHCR, *International protection considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV*, (november 2015) s. 23f., para. 39. Lifos 34296;

²¹⁵ Se föregående kapitel 3 om regleringen, avsnitt 3.3 *Verkställighetshinder*.

²¹⁶ 8 kap. 6 § och *Handläggningsstödet*, s. 10.

²¹⁷ VCI AP 14/2013, s. 5.

²¹⁸ Se 8 kap. 18 § UtlL.

kap. 7 § tar upp att även andra hinder än de som anges i 12 kap. 1-2 §§ ska beaktas. Exempelvis kan det finnas anledning att anta att det mottagande landet inte kommer att vara villigt att ta emot utlänningen, och i så fall bör inte beslut om avvisning eller utvisning meddelas.²¹⁹ Med stöd av 5 kap. 11 § UtIL kan den sökande beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om verkställighetshindret är av övergående karaktär, det vill säga inte kan verkställas under viss tid.²²⁰

4.2 Migrationsverkets exklusionsbeslut

Jag har begärt ut och tagit del av Migrationsverkets 20 senaste beslut där frågan om exklusion har aktualiserats och där utredningen också har resulterat i att den asylsökande uteslutits.²²¹ Syftet med att ta med besluten är att ge en inblick i hur Migrationsverket, som första instans och som den aktör som onekligen kommer i kontakt med flest potentiella fall av exklusion, tillämpar bestämmelserna i praktiken. Därför har jag koncentrerat mig på bitarna av besluten som är av faktisk relevans för att tydliggöra vad som gäller avseende uteslutandet. Alla beslut är från ett tidsspänn mellan april och november 2016, och eftersom det var ett urvalskriterium när besluten begärdes ut, har Migrationsverket i samtliga 20 ärenden dragit slutsatsen att den asylsökande ska uteslutas. Det som kan sägas om besluten överlag är att alla berör asylsökande som uppgett tydliga indikationer på att frågan om uteslutande måste utredas ytterligare. Bland besluten finns asylsökande som i hemlandet har gjort karriär inom militärtjänsten, varit aktiva inom regimen, medverkat i godtyckliga arresteringar, begått grova brott som våldtäkt och varit gränsvakter i områden där det är välkänt att alla som lämnar landet skjuts alternativt utsätts för extremt våld. Besluten handlade om uteslutandegrunderna brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller grovt icke-politiskt brott och således berörde inga beslut uteslutandegrunderna brott mot freden eller gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser. På grund av sekretesskäl måste stora delar av Migrationsverkets beslut maskeras när de begärs ut, jag använder mig nedan av [] för att markera när något maskerats av Migrationsverket. De ärendena som tas upp här benämns med ett nummer som kommer från den ordning som Migrationsverket skickat besluten till mig.

²¹⁹ Se 8 kap. 3 § UtIL.

²²⁰ *Handläggningsstödet*, s. 10.

²²¹ Det har inte gått att ta del av beslut där frågan om uteslutning aktualiserats och som *inte* har resulterat i exklusion. Orsaken är att det på Migrationsverket inte går att registrera sådana beslut som ej lett fram till exklusion.

4.2.1 Prövningen

Det jag tagit del av i besluten är Migrationsverkets prövning avseende följande rubriker: ”Uteslutande från rätten till skyddsstatus”, ”Bedömning av om det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden att neka dig uppehållstillstånd”, ”Utvisning” samt ”Verkställighetshinder”. Naturligtvis förekommer vissa variationer hos Migrationsverkets handläggare i hur beslutet skrivs men i stora drag är besluten upplagda på samma sätt med utgångspunkt i nyss nämnda rubriker. Normalt börjar handläggaren med att ställa upp 4 kap. 2 b-c §§ i utlänningslagen med förklaring om hur regleringen kring exklusion ser ut. Genom att hänvisa till bland annat UNHCR:s handbok och riktlinjer samt svenska förarbeten och praxis går Migrationsverket igenom om individuellt ansvar, bevisbördan, beviskravet *synnerligen anledning att anta* och understryker att bestämmelserna ska tolkas restriktivt. Bevisregeln *benefit of the doubt* tas upp samt att förutsättningen för att den sökande ska kunna få förmånen av denna bevislätnadsregel är att den sökande gjort ett ärligt försök att styrka sin berättelse, samt att personens allmänna trovärdighet inte ifrågasätts. De exkluderbara brott som är relevanta i det enskilda målet förklaras, till exempel brott mot mänskligheten. Genom att sedan hänvisa till landinformation och olika rapporter som skrivits av exempelvis FN:s undersökningskommission gällande mänskliga rättigheter, Human Rights Watch och Amnesty International kartlägger först handläggaren huruvida brott mot mänskligheten har begåtts under den tiden som den asylsökande varit där och eventuellt aktiv inom regimen, säkerhetstjänsten eller liknande.

Nedan ser vi närmare på utdrag från ett beslut där handläggaren efter genomgång av en mängd rapporter uttrycker att det: ”[a]v landinformationen framgår att de godtyckliga massarresteringarna på ett systematiskt sätt åtföljts av tortyr och omänsklig, förnedrande eller degraderande behandling (Amnesty International...)”²²² Handläggaren på Migrationsverket konstaterar sedan att: ”[d]en [landets] regimen har enligt landinformationen systematiskt använt ett stort antal tortyrmetoder på personer som gripits. De tortyrmetoder som använts har bestått av fysisk misshandel med bälte, piskor, metallvagnar och gummislangar, upphängning i obekväma kroppsställningar under lång tid, samt nekad sjukvård för skador som åsamkats genom tortyr eller skottskador”.²²³ Vidare bedömer Migrationsverket att: ”säkerhetstjänstens aktiviteter i [hemlandet] mellan åtminstone februari och augusti 2011 var del i en vidsträckt och systematisk attack mot civilbefolkningen och att det därför utgjorde fängslande eller allvarligt berövande av fysisk frihet som uppgår till brott mot

²²² Ur Migrationsverkets Beslut nr 7, s. 8

²²³ Ibid., s. 9.

mänskligheten”.²²⁴ Därefter beskrivs det på vilket sätt den sökande varit delaktig i brotten och huruvida ett individuellt ansvar kan härledas som gör att det finns synnerligen anledning att anta att personen gjort sig skyldig till ett exkluderbart brott. I beslutet som berörts ovan, där brott mot mänskligheten i landet konstaterades, uppgav sökande att hen arbetade för säkerhetstjänsten underställd regimen och befann sig ungefär i mitten av hierarkin med både överordnade och underordnade. Sökandes specifika roll var bland annat att delta i beväpnade tillslag där personer arresterades och överlämnades till förhör hos säkerhetstjänsten. Enligt landinformationen utsattes frihetsberövande personer under denna tid regelmässigt för tortyr under förhör. Mot bakgrund av sökandes egna uppgifter och faktumet att massarresteringarna med överlämning till förhör utgjorde ett direkt led i brott mot mänskligheten, bedömde Migrationsverket att sökande var delaktig. På grund av sökandes specifika anställning i säkerhetsstyrkan under 2011 samt de konkreta uppgifterna som lämnats kring den egna militära enhetens arbete, menar handläggaren att det framstår som osannolikt att sökande inte känt till vilka förhörsmetoder som regimen använt. Ingenting tyder på att något tvång skulle föregått gärningarna, tvärtom konstaterar Migrationsverket att sökande frivilligt arbetat för säkerhetsstyrkan och gjort karriär där. Den sökande valde dessutom att gå tillbaka till arbetet efter att hen skadats och vårdats på sjukhus under 2011. Anställningen avslutades först på grund av regimen fall och hotbilden som uppkom på grund av det, vilket gjorde att den sökande var tvungen att lämna landet. Migrationsverket bedömde i förevarande ärende att det fanns *synnerligen anledning att anta* att den sökande i utlänningslagens mening har anstiftat eller på annan sätt deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten och att sökande följaktligen är utesluten som flykting eller alternativt skyddsbehövande.²²⁵ Sammanfattningsvis görs bedömningen om uteslutande från rätten till skyddsstatus på så sätt att Migrationsverket genom tillförlitlig landinformation ser till människorättssituationen i den asylsökandes land och huruvida exkluderbara brott begåtts där under perioden som den asylsökande var verksam. Sedan bedöms individens gärningar och personliga roll som eventuellt kan leda fram till att ett individuellt ansvar för gärningarna kan fastställas.

När det gäller bedömningen av om det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden att neka uppehållstillstånd prövar Migrationsverket om det finns synnerligen ömmande omständigheter i enlighet med 5 kap. 6 § UtIL som gör att sökanden kan få uppehållstillstånd på sådan grund. I bedömningen om det föreligger synnerligen ömmande skäl ska en samlad bedömning göras av utlänningens hälsotillstånd,

²²⁴ Ur Migrationsverkets Beslut nr 7, s. 10.

²²⁵ Ibid., s. 11f.

anpassning till Sverige och situationen i hemlandet.²²⁶ Av den nya lagen om tillfälliga begränsningar stadgas det dock tydligt att uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § endast får beviljas om det annars skulles strida mot ett svenskt konventionsåtagande.²²⁷ I förarbetena till den nya lagen skriver regeringen att det är angeläget att det inte uppfattas som en utvidgning av 5 kap. 6 §. Tvärtom ska det endast kunna röra sig om sådana folkrättsliga åtaganden som kan sägas komma till uttryck i bestämmelsen. Enligt Migrationsöverdomstolens praxis följer att Europakonventionens artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv bör beaktas vid prövningen uppehållstillstånd som synnerligen ömmande omständigheter.²²⁸ Det man tar hänsyn till då är till exempel om den asylsökande som förklarats utesluten har en starkare anknytning till Sverige än sitt hemland, till exempel: ”[m]igrationsverket konstaterar att du har familj i [hemlandet] och att du inte gjort sannolikt att det vid ett återvändande finns risk för social utstötning eller andra svårigheter som uppgår till synnerligen ömmande omständigheter. Det strider därför inte heller mot artikel 8 i Europakonventionen att utvisa dit till [hemlandet]”.²²⁹ Om Migrationsverkets handläggare kommer fram till att den asylsökande inte har rätt till uppehållstillstånd i Sverige beslutar de i nästa steg att utvisa personen i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. 6 § UtIL. I alla beslut utom i beslut nr 20 har Migrationsverket efter att ha prövat ansökan kommit fram till att den asylsökande inte har rätt till uppehållstillstånd i Sverige och därmed ska utvisas. I det avvikande beslutet nr 20 beviljades den sökande uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket punkt 5 UtIL där det framgår att uppehållstillstånd ska ges till en utlänning som är förälder till ett ogift utländskt barn som är flykting eller annan skyddsbehövande, om utlänningen befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes asylansökan fattas i samband med beslutet om barnets asylansökan.²³⁰ Migrationsverket beslutade att utvisa den asylsökande i de övriga 19 ärendena. Men i dessa har Migrationsverket i samtliga funnit att det föreligger sådan risk att utlänningen vid verkställighet av utvisningsbeslutet skulle vara i fara att straffas med döden eller utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller riskera att utsättas för förföljelse. Således får utvisningen inte verkställas i enlighet med bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. 1 § och 2 § UtIL. Verkställighetshindret har i alla beslut ansetts vara av

²²⁶ 5 kap. 6 § UtIL.

²²⁷ 11 § lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

²²⁸ Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* s. 52f med hänvisning till MIG 2015:4.

²²⁹ Ur Migrationsverkets beslut nr 4, s. 15.

²³⁰ Migrationsverket, beslut nr 20, s. 16.

temporär karaktär varför tidsbegränsade uppehållstillstånd har beviljats i ett år från dagen för beslutet.²³¹

4.3 Migrationsdomstolen

Nedan presenterar jag fem domar från Migrationsdomstolarna vilka alla har aktualiserat uteslutandebestämmelserna i 4 kap. 2 b-c §§ UtL. Samtliga domar är från 2016 och visar hur exklusionklausulerna tillämpas i Sverige idag.

4.3.1 Yrkesmilitär i den syriska armén

Den klagande var verksam yrkesmilitär i den syriska armén sedan han fullbordade sin utbildning 2005.²³² Det var ostridigt i målet att han var plutonsbefäl över 20 man till vilka han vidarebefordrade order i regemente 35, ett av sex regementen som ingår i specialstyrkorna. Åberopad landinformation i ärendet visar att den syriska regimen har utfört brott mot mänskligheten under den pågående konflikten. Specialstyrkorna har en särställning inom den syriska armén eftersom de både fungerar som Assadregimens skyddsstyrka och samtidigt som de utgör en viktig komponent inom den syriska försvarsmakten. Det har också framkommit i landrapporter som Migrationsverket använde i sitt beslut att det redan tidigt i krisen i Syrien riktades anklagelser om att just regemente 35 har begått människorättsövergrepp, som dödsjutningar av civila demonstranter och massakrer på civila män, kvinnor och barn. Av Migrationsverkets utredningar med den sökande framkommer att när oroligheterna bröt ut i Syrien i april 2012 beordrades han och hans pluton till Daara för att skjuta mot civila demonstranter, men istället pratade klagande med en person som fick människorna att flytta på sig. Efter det fick han en direkt uppmaning från en major att nästa gång skulle han inte prata utan bara skjuta. Efter den händelsen bevakades han. En månad senare beordrades han vidare till bron Jisr ash Shughur där ett uppror startat. Den klagande uppgav att den enda gången han skjutit var under ett uppror i oktober 2012 efter anfall, och då sköt han bara i luften. Vid samma tillfälle blev han själv skjuten i benet, förd till sjukhus och var sjukskriven under tre månader. Sedan återvände han inte till armén utan bosatte sig med sin familj på den ort han kommer ifrån, bortom regimen kontroll. Orsaken att han inte lämnade armén omedelbart när han fick insikt om att han förväntades skjuta mot civila var att han var orolig för sin anhöriga i och med att han visste att en ordervägran

²³¹ 5 kap. 11 § UtL.

²³² Se mål nr: UM 5878-15. Förvaltningsrätten i Göteborg, 2016-01-14.

skulle leda till att han omedelbart dödades. Migrationsverket menade att klaganden ändrat sin historia flera gånger och att han har försökt tona ned sin roll efter att han insåg att han uteslutits från att erhålla flyktingstatus. Hans historia om att han sköt i luften utan att hans överordnade såg det bedömdes som osannolik, särskilt eftersom de var nöjda med hans prestationer och befordrades med en kaptensgrad efter sin tjänstgöring i Jisr ash Shughur. Den klagande har heller inte kunnat förklara hur han kunde lämna regimkontrollerat område trots att den syriska armén under den här tiden hade vägspärrar runt staden för att skydda den. Migrationsverket menade att han inte gjort sannolikt att han lämnat armén innan maj 2013. Istället var Migrationsverkets uppfattning att den klagande deserterade först i augusti 2013, vilket grundades på en uppgift som klagandes bror lämnade vid sin utredning. Och eftersom den klagande, i egenskap av befälhavare för en pluton, var aktiv i maj 2013 ska han anses ha deltagit i de grymma övergrepp mot civila som då begicks i Baniyas och al-Bayda. Därmed förelåg enligt Migrationsverket en presumtion om att den klagande har ett individuellt ansvar för de brott som begåtts mot mänskligheten.

Migrationsdomstolen höll med Migrationsverket om att det var en diskrepans mellan sökandes uppgifter om vid vilken tidpunkt han lämnade armén men att den saken inte var av avgörande betydelse för bedömningen. Men eftersom stycket i broderns asylutredning angående när den klagande lämnade Syrien belastades med syftningsfel kunde det inte dras en exakt slutsats om vad brodern sagt. Dessutom menade Migrationsdomstolen att det inte finns explicita uppgifter om att regemente 35 i synnerhet deltagit i MR-kränkande övergrepp då landinformationen hänvisade i generella ordalag. Utgångspunkten i bedömningen blev därför att den klagande varit verksam från 2011 till att han skottsbadades i oktober 2012.

Migrationsdomstolen ansåg att sökande mot bakgrund av sin position fick antas ha haft kännedom om de brott mot mänskligheten som armén begått efter direkta order från regimen. Men enbart det räckte inte för att klagande skulle bli förklarad utesluten. Under prövningen av vilken roll klagande haft förefaller han enbart ha vidarebefordrat order och han har inte haft något självständigt mandat att fatta egna beslut, vilket tyder på att han inte hade någon hög maktposition inom sitt regemente. Domstolen menade också att klaganden haft fog för sin rädsla för vad som skulle hända med honom om han vägrade order då det finns frekventa uppgifter om att soldater som vägrat följa order har skjutits. Därmed var presumtionen för att klagande kan hållas individuellt ansvarig inte uppfylld. I övrigt kunde ingenting härledas till att den klagande skulle ha begått kriminella handlingar av nu aktuellt slag eller medverkat till dem. Förutom att han skjutit i luften har inga andra eventuella brott tagits upp och att enbart avlossa skott i luften

utgör inte en exklusionsgrund. Efter en samlad bedömning fastslog Migrationsdomstolen att Migrationsverket inte visat att det finns synnerligen anledning att anta att klagande gjort sig skyldig till brott mot mänskligheten. Alltså upphävs Migrationsverkets beslut om utvisning och klagande beviljas flyktingstatusförklaring.

4.3.2 Polis i Syrien

Den asylsökande, A, inledde sin polisutbildning i Syrien 2011 och påbörjade sin polistjänst 2012.²³³ Han har uppgivit att hans arbetsuppgifter var av administrativ karaktär och innebar att han skulle kontrollera om det fanns några hinder för resande att lämna Syrien eller att komma in i landet. A hade inte varit i kontakt med säkerhetstjänsten eller underrättelsetjänsten förrän i juni 2012 då han fick vetskap om att han och hans kollegor skulle bistå ordningspolisen genom att arbeta som kravallpolis vid demonstrationer. Då bestämde sig A för att desertera och lämnade sitt arbete. A yrkar att han ska beviljas permanent uppehållstillstånd, i första hand som flykting och i andra hand som alternativt skyddsbehövande. A anförde att det fanns skäl att betrakta honom som flykting mot bakgrund av en tillskriven politisk uppfattning i egenskap av desertör. I annat fall skulle han vara att anses som alternativt skyddsbehövande på grund av den väpnade konflikten som pågår i Syrien. A menade att det saknas synnerligen anledning att anta att han i sitt arbete gjort sig skyldig till brott mot mänskligheten. Migrationsverket menade tvärtom att överklagandet skulle avslås. Redan före krigsutbrottet var förhållandena i Syrien av sådant slag att brott mot mänskligheten begicks. Myndigheten uppgav att A under utredningen lämnat motstridiga uppgifter vad gäller hans pass, hemvist och utresa. Dessutom överensstämde inte de uppgifter A lämnat med landinformation rörande exempelvis hur desertörer och statligt anställda som lämnat sin tjänst behandlas. A förnekade inte att tortyr används av syriska myndigheter, även hans utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet talade för att han varit väl medveten om detta. Med beaktande av arbetsuppgifterna A har haft finns risk att enskilda personer på grund av hans aktiviteter och/eller beslut kan ha råkat ut för sådana övergrepp som uppgår till brott mot mänskligheten. Därför talade både hans egna uppgifter och hans ställning inom en repressiv statsmakt att A haft insikt om att grova övergrepp begås i Syrien. Faktumet att han frivilligt anslutit sig till organisationen, att han aktivt trätt i tjänst samt hans ställning inom organisationen gör att han bidragit till brott mot mänskligheten och kan ha individuellt ansvar för de brott mot mänskliga rättigheter som

²³³ Se mål nr: UM 5501-15. Förvaltningsdomstolen i Malmö, 2016-04-18.

begicks av syriska regimen under hans tid som polis. Migrationsverket menade att A inte är att anse som flykting eftersom han inte gjort sannolikt att han vid återvändande skulle uppfattas som desertör av regimen. Migrationsdomstolen gick i det avseendet på samma linje som Migrationsverket och säger att A inte är flykting men att han ändå har ett internationellt skyddsbehov på grund av den allmänna situationen i Syrien och därför är att anses som alternativt skyddsbehövande. På den grunden är A i princip berättigad uppehållstillstånd, såvida han inte är utesluten från att betraktas som skyddsbehövande. I bedömningen hos Migrationsdomstolen framgår att uppgifterna om att A arbetat för de syriska myndigheterna under en period när brott mot mänskligheten har begåtts är ostridiga. Men domstolen tryckte på att enbart att A ingått i en organisation som bedrivit brott mot mänskligheten inte är tillräckligt för att hen ska kunna hållas individuellt ansvarig för sådana brott. Domstolen finner vid en samlad bedömning att A, med lägsta befälsgrad och under en begränsad period, arbetat med administrativa uppgifter inte är tillräckliga eller av sådant påtagligt slag att det finns fog för slutsatsen att enskilda råkat ut för brott mot mänskligheten på grund av det arbete A gjorde. Således upphävde Migrationsdomstolen i Malmö Migrationsverkets beslut om att A deltagit i brott mot mänskligheten och konstaterade att det inte finns synnerligen anledning att anta att A på något sätt deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten.

4.3.3 Läkare i syriska säkerhetstjänsten

Omar Asfour har varit läkare i syriska säkerhetstjänsten och behandlat personer i behov av behandling.²³⁴ Han menar att han inte på något sätt deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten eftersom han själv inte vare sig deltagit i eller underlättat utövandet av tortyr. Även om han inte funnits där som läkare är det inte rimligt att anta att tortyren inte skulle ha ägt rum. Medan Omar Asfour å sin sida uppger att han är flykting på grund av politisk uppfattning menar Migrationsverket att han inte gjort något individuellt skyddsbehov sannolikt. Han har bland annat uppgett att han väntade i hemlandet i ca två års tid under vilken han bedrivit såväl apotekarvård som läkarvård. Dessutom har han rest fram och tillbaka mellan Syrien och Turkiet under ett antal tillfällen, ett beteende som inte vittnar om att han känner välgrundad fruktan för förföljelse. Däremot är han att anse som alternativt skyddsbehövande på grund av det allmänna säkerhetsläget. Vidare tycker Migrationsverket att Omar Asfour har ändrat sin historia. Att han har tonat ned sin roll och kännedom om säkerhetstjänstens verksamhet i syfte att inte exkluderas som skyddsbehövande, även om sådant han tidigare

²³⁴ Se mål nr: UM 8373-15. Förvaltningsrätten i Göteborg, 2016-04-20.

berättat om i Migrationsverkets utredning. Därför är Omar Asfours uppgifter till Migrationsdomstolen inte tillförlitliga och han ska uteslutas även från alternativt skyddsbehövande. Vidare säger Migrationsverket att det saknas skäl att bevilja honom uppehållstillstånd på grund av anknytning till hans son med stöd av 5 kap. 3 § första stycket p. 5 UtlL eftersom han genom sitt agerande kan anses utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet i enlighet med 5 kap. 17 a §.

Migrationsdomstolen menar att Omar Asfour uppfyller kriterierna för att betraktas som flykting eftersom det inte har framkommit något annat än att han höll sig undan syriska regimen av annan anledning än att han kände välgrundad fruktan efter att ha lämnat sitt arbete i Aleppo. Därför är frågan i domstolen om han ska anses utesluten från 4 kap. 2 b §. Omar Asfour har uppgett han inte deltagit i tortyr av fångar, dock har han medgivit att han vårdat personer som utsatts för tortyr. Vid prövningen om huruvida han har ett individuellt ansvar konstaterar Migrationsdomstolen att även om han inte deltagit i själva tortyren måste han rimligen ha insett att det åtminstone i vissa fall förhöll sig så att säkerhetstjänsten hade ett intresse av att fångar vårdades i syfte att hålla dem vid liv för tortyren därefter skulle kunna fortsätta för att få fram information. På så sätt är han delaktig i de brottsliga gärningarna. Eftersom tortyren genomfördes systematiskt av regimen uppgår de till brott mot mänskligheten och Migrationsdomstolen fastställer Migrationsverkets beslut om att det finns skäl att utesluta Omar Asfour från att vara flykting. Kammarrätten i Stockholm meddelade prövningstillstånd den 22 september 2016 i det här målet angående frågan om graden av medverkan som krävs för att en person ska anses ha ett individuellt ansvar.²³⁵

4.3.4 Misstänkt PKK-medlem

Yusuf Göver kommer från Turkiet och det är ostridigt i målet att han dömts till fängelse, misshandlats i samband med gripandet och att han inte inställt sig för militärtjänstgöring.²³⁶ Yusuf Göver har själv anfört att han felaktigt dömts för medhjälp till brott i terrororganisation men att det är påhittade anklagelser och egentligen handlar om hans engagemang inom det demokratiska partiet DTP. Den tilldömda påföljden på fem år, sju månader och 15 dagar uppger han är oproportionerlig och att den turkiska lagstiftningen för att bekämpa terrorism är mycket vagt formulerad. Migrationsdomstolen säger att det visserligen finns stöd för den kritiken i

²³⁵ Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen, mål nr: UM 3787-16.

²³⁶ Se mål nr: UM 6199-15. Förvaltningsrätten i Malmö, 2016-08-29.

landinformationen men att påföljden och lagstiftningen inte är så oproportionerlig eller diskriminerande att Turkiets rätt att lagföra sina medborgare kan ifrågasättas. Att Yusef Göver blivit misshandlad av polisen samt att han under tiden som frihetsberövad blivit fysiskt och psykiskt utsatt på grund av anklagelserna om samröre med PKK utgör starka indikationer på att han vid återvändande till Turkiet skulle utsättas för liknande, skyddsgrundande behandling. Domstolen konstaterar att han är flykting i enlighet med 4 kap. 1 § UtIL och därför ska uteslutning prövas med stöd av 4 kap. 2 b §. Migrationsverket har bevisbördan för att uteslutande grund föreligger (MIG 2012:14). De har anfört att de brott Yusef Göver anklagats för i sitt hemland, medhjälp till terroristorganisation genom att hjälpa en annan person att värva personer till PKK, är av sådan exkluderbar natur. Migrationsdomstolen menar att Migrationsverket inte närmare belyst på vilket sätt det här handlandet utgör sådan gärning som uppställs i 4 kap. 2 b §. Eftersom det inte visats hur klaganden kan göras ansvarig för de handlingar som organisationen har begått under den period då vederbörande var medlem i PKK, eller ens belägg för att Yusef Köver faktiskt var medlem i PKK, finner Migrationsdomstolen att det inte finns synnerligen anledning att anta att han ska uteslutas. De beviljar Yusef Köver med permanent uppehållstillstånd, flyktingstatusförklaring och resedokument.

4.3.5 Vakt i syriska Tadmorfängelset

Den klagande, A, har uppgett att han under sin militärtjänstgöring varit stationerad på ett fängelse i Tadmor i Syrien som enbart haft militära intagna.²³⁷ Under Migrationsverkets utredning har han anfört att han inte känner igen det fängelse som visats för honom på bild och istället gjort en egen ritning på ett fängelse som ska vara belägen en bit från de ökända Tadmorfängelset, där det enligt landinformation är välkänt i hela Syrien att tortyr har förekommit dagligen där. Ritningen som A på nytt gjorde i Migrationsdomstolen stämmer inte in med återoplat flygfoto av Tadmorfängelset. Mot den bakgrunden, samt att inget i landinformationen styrker att det skulle finnas anläggningar som utgör renodlade militära fängelser, finner Migrationsdomstolen att det gjorts sannolikt A gjort sin militärtjänstgöring i Tadmorfängelset. I målet är det ostridigt att det under den aktuella perioden förekommit brott mot mänskligheten i Tadmorfängelset, och att det på grund av att det är ökänt i Syrien för förekomsten av grova övergrepp är osannolikt att A inte skulle ha hört talas om det. När det sedan kommer till frågan om huruvida A:s arbete som vakt vid detta fängelse kan vara grund för exklusion, trycker

²³⁷ Se mål nr: UM 3413-16. Förvaltningsrätten i Malmö, 2016-09-22.

Migrationsdomstolen på faktumet att A inte haft någon hög befattning och att han inte har haft något självständigt mandat att fatta beslut avseende behandlingen av fångar. Migrationsverket har inte heller inkommit med något konkret som närmare skulle kunna beskriva A:s verksamhet som vakt. Med beaktande av vad som anförts i domstolen finns inget som gör att det finns fog för att dra slutsatsen att enskilda individer har råkat ut för brott mot mänskligheten på grund av de vaktuppgifter som A har utfört. Därför finns ingen synnerligen anledning att anta att A gjort sig skyldig till, anstiftat eller på annat sätt deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten. Följaktligen beviljas A alternativ skyddsförklaring och beslutet om utvisning ska upphävas.

4.4 Migrationsöverdomstolen

De prejudicerande fallen som berör exklusion som tagits upp på högsta instans hos Migrationsöverdomstolen är ett fåtal. Först presenteras MIG 2011:24 och MIG 2012:14, domar som sedan de fastställdes varit av stor betydelse både för tolkningen av gällande rätt och som verktyg i tillämpningen. Det hänvisas frekvent till denna praxis på Migrationsverket och i Migrationsdomstolarna. Nedan går jag igenom omständigheterna i målet och vad målens prejudikatvärde består av. Dessutom ser jag närmare på MIG 2016:22, ett mycket färskt mål från högsta instans som fastställdes den 3 november i år.

4.4.1 Synnerligen anledning att anta

I rättsfallet MIG 2011:24 fann Migrationsöverdomstolen att det fanns synnerligen anledning att anta en asylsökande, A, i hemlandet hade deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten.²³⁸ Det framgick att den sökande under 23 år hade arbetat inom säkerhetstjänsten under Saddam Husseins Baathregim och att han hade en hög position som officer som gjorde det orimligt att tro att han personligen inte hade varit medveten om de brott som begåtts inom säkerhetstjänsten, trots att han vid upprepade tillfällen uppgav att han inte varit personligen inblandad i, eller ansvarig för, tortyr eller andra brott mot mänskliga rättigheter.

I MiÖD:s bedömning är det inledningsvis av stor betydelse att se till om förhållandena i Irak var av sådant slag att det begicks brott mot mänskligheten under den tid som A arbetade i säkerhetstjänsten. Av den landinformation som åberopats i målet framgår bland annat att den irakiska

²³⁸ Se mål nr: MIG 2011:24. Kammarrätten i Stockholm, 2011-11-09.

regimen under Saddam Husseins styre stod bakom summariska avrättningar och säkerhetstjänsten rutinmässigt torterade fångar. År 2000 infördes grymma straff som exempelvis amputering av tungan för den som kritiserade Saddam Hussein eller hans familj. Bara ett påstående om att någon inte stödde presidenten var tillräckligt för avrättning. Omfattningen och graden av tortyr som användes mot politiska fångar kan bara bero på att det funnits en acceptans på högsta nivå för användandet av tortyr både för att få fram information och som straff. Med det sagt fastställde domstolen att sådana brott mot mänskligheten som avses i 4 kap. 2 b § begicks under Saddam Husseins styre i Irak. Gällande A:s eventuella individuella ansvar ser MiÖD till UNHCR:s riktlinjer och presumtionen för ansvar som uppstår när en person förblir medlem av en statsmakt som helt klart är engagerad i aktiviteter som faller in under tillämpningsområdet för artikel 1 F i Flyktingkonventionen.²³⁹ Här ska gruppens faktiska aktiviteter, dess organisatoriska struktur, individens position inom gruppen samt personens förmåga att i betydande utsträckning påverka gruppens aktiviteter tas i beaktande. Vidare hänvisar MiÖD till EU-domstolens avgörande Bundesrepublik Deutschland mot B (C-57/09) och D (C-101/09) från 2010 som rör tolkningen av artikel 12.2 i Skyddsgrundsdirektivet där uteslutandebestämmelserna hittas. Där bestämdes närmare att det är nödvändigt att den berörda personen kan göras delvis ansvarig för att skäl för exklusion ska föreligga. EU-domstolen uttalade att den behöriga myndigheten till exempel ska undersöka den roll som den berörda personen faktiskt har haft vid utförandet av de handlingarna, dennes ställning i organisationen, den grad av kännedom som denne hade eller borde ha haft rörande organisationens verksamhet, de eventuella påtryckningar som denne varit utsatt för eller andra faktorer som kan ha påverkat dennes beteende. Om en myndighet efter en sådan undersökning konstaterar att den berörda personen haft en framträdande position i en organisation som tillämpar terroristmetoder, kan myndigheten förutsätta att denna person har ett individuellt ansvar för handlingar som organisationen begått under den relevanta perioden. Men myndigheten måste fortfarande pröva samtliga relevanta omständigheter innan den kan anta ett beslut att inte bevilja vederbörande flyktingstatus.

Migrationsöverdomstolen håller med migrationsdomstolen om att A verkligen försökt tona ner de uppgifter han lämnade under handläggningen hos Migrationsverket rörande sin roll i den irakiska säkerhetstjänsten. Därför ligger uppgifterna som A lämnade i första instans till grund för bedömningen i MiÖD. Och med hänsyn till att han ändrat sin berättelse under asylprocessens gång får han inte tvistemålets fördel eller *benefit of the*

²³⁹ UNHCR:s riktlinjer, p. 19.

doubt. Från A:s ursprungliga redogörelse har han till exempel haft i uppdrag att samla in information om politiskt oliktankande och medlemmar i olika religiösa grupper. Informationen har sedan getts till andra myndighetspersoner som i sin tur kallat in personerna på förhör. Vid vissa tillfällen har han dessutom varit med personligen och hämtat in folk för förhör. MiÖD ansåg att det i hög grad var sannolikt att åtminstone en del av dem som kallats in på förhör på grund av A:s uppgiftslämnande har resulterat i att de mördats, torterats eller utsatts för andra övergrepp. Det har också framkommit att A mycket väl hade kännedom att tortyr användes även om han uppgett att han inte själv torterat någon. Mot den bakgrunden och alltså oavsett om A varit direkt inblandad i de våldtäkter, mord, tortyr och andra grova brott som den irakiska säkerhetstjänsten begått, får han anses bära ett individuellt ansvar för de brotten mot mänskligheten på grund av sin långvariga position inom säkerhetstjänsten. Följaktligen blev A utesluten från att anses som flykting. Men eftersom det föreligger verkställighetshinder i enlighet med principen mot *non-refoulement* i artikel 3 EKMR, artikel 21 i Skyddsgrundsdirektivet och de svenska bestämmelserna i 12 kap. UtIL beslutade MiÖD att det inte gick att verkställa beslutet om att utvisa A beviljades han ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i ett år med stöd av 5 kap. 11 § UtIL.

4.4.2 Inte synnerligen anledning att anta

I rättsfallet MIG 2012:14 fann Migrationsöverdomstolen att det inte fanns synnerligen anledning att anta att en asylsökande, A, deltagit i förövandet av brott mot mänskligheten, eller av gärningar som strider mot FN:s syften och grundsatser.²⁴⁰ Först konstateras att den sökande på grund av sin tidigare anställning inom det irakiska Baathpartiet i och för sig uppfyller rekvisiten för att anses vara flykting enligt 4 kap. 1 § UtIL. Frågan är sedan om han ska uteslutas. Domstolen hänvisar till UNHCR:s riktlinjer om uteslutning från flyktingskap där det framgår att uteslutandebestämmelserna ska tillämpas restriktivt. Tanken bakom uteslutandegrunderna är att vissa handlingar anses som så grova att de som begått handlingarna inte förtjänar internationellt skydd. Främsta syftet är att frånta människor som begått vedervärdiga handlingar och allvarliga brott det här skyddet samt att försäkra sig om att sådana personer inte missbrukar asylrätten för att bli ställda till svars för sina handlingar.²⁴¹

I MiÖD:s bedömning av om brott mot mänskligheten har begåtts utgår de från den senast överenskomna definitionen av brottet som återfinns i

²⁴⁰ Se mål nr: MIG 2012:14. Kammarrätten i Stockholm, 2012-04-25.

²⁴¹ MIG 2012:14 med hänvisning till UNHCR:s riktlinjer, p. 2.

Romstadgan artikel 7. Av avgörande betydelse är först och främst om förhållandena i Irak under den tid som den asylsökande utförde sitt uppdrag i Irak inom Baathpartiet var av sådant slag att det då begicks brott mot mänskligheten. Med bakgrund av den återopade landinformationen stod det klart att det under Saddam Husseins styre definitivt begicks sådana brott mot mänskligheten (se ovan 2011:24) som avses i 4 kap. 2 b §. Det är i målet ostridigt att A haft någon form av högre position inom Baathpartiet. När det sedan kom till prövningen av den sökandes eventuella individuella ansvar fann domstolen att, med tanke på dennes höga och position och långvariga arbete inom Baathpartiet, A får antas ha haft god kännedom om partiets brottsliga avsikter och gärningar mot motståndare till regimen. Det är omständigheter som kan tala för att han har varit delaktig i förövädet men det är inte automatiskt tillräckligt för att han inte ska falla in under uteslutandegrunderna. Man måste se till vilken roll personen haft med avseende på de aktuella brotten. Migrationsöverdomstolen kom fram till att den sökande främst arbetat med utbildnings- och kulturella frågor på universitetet och inte med inre säkerhet. De uppgifter som den sökande samlade in om oliktänkande var inte av sådant påtagligt slag att det finns fog att dra slutsatsen att enskilda individer, på grund av uppgifter som den sökande gett, råkat ut för sådana övergrepp som innefattas i brott mot mänskligheten. Därför beslutades att den sökande inte kunde uteslutas från att anses som flykting enligt 4 kap. 2 b §. Sammanfattningsvis gjorde domstolen bedömningen att den sökande var flykting enligt 4 kap. 1 § och således beviljades han permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1 §.

4.4.3 Migrationsdomstolarnas skyldighet att pröva frågan om exklusion

Den 3 november 2016 fastställde Migrationsöverdomstolen att frågan om uteslutande från att anses som flykting inte är en fakultativ, frivillig bestämmelse.²⁴² Det innebär att Migrationsdomstolen har en skyldighet att ta upp, utreda och pröva frågan om uteslutandegrunder innan uppehållstillstånd och statusförklaring beviljas med beaktande av 4 kap. 2 b § UtIL. De asylsökande, Ibrahim Mansur Dughmush och hans dotter Tamam Ibrahim Dughmush, ansökte den 25 juni 2013 om asyl i Sverige och uppgav att de var statslösa palestinier från Gaza. Som asylskäl uppgav Ibrahim Mansur Dughmush att en av hans bröder har en högt uppsatt position inom Fatah och en annan av hans bröder har dödats av Hamas. Några dagar efter att brodern dog deltog han själv i en skottlossning, där totalt sex personer dödades. Vidare har han anklagats

²⁴² Se mål nr: MIG 2016:22. Kammarrätten i Stockholm, 2016-11-03.

för att ha varit med vid granatbeskjutning av en Hamasminister, varefter Hamas utfäste en belöning till den som lyckas gripa honom. Vid ett återvändande till Gaza riskerar han att bli dödad av Hamas. Ibrahim Mansur Dughmush åberopade på de grunderna att han har en individuell hotbild och därmed är i behov av internationellt skydd som flykting. Sedan 2008 har han och hans dotter haft uppehållstillstånd och haft sin hemvist i Förenade Arabemiraten varför Migrationsverket beslöt att deras asylansökningar skulle prövas både mot Gaza och Förenade Arabemiraten. Migrationsverket bedömde att uppgifterna om sympatier med Fatah och släktens problem med Hamas som tillförlitliga men att övriga delar om att Ibrahim Mansur Dughmush är efterlyst av Hamas inte är trovärdiga och att han inte har gjort sannolikt att det föreligger en individuell hotbild mot honom och hans dotter. Migrationsverket skriver i sitt beslut att det inte råder någon väpnad konflikt varför de hade kunnat utvisas till Gaza. Men eftersom det anses stötande ur ett humanitärt perspektiv att återsända barn till Gaza kan inte Tamam Ibrahim Dughmush och då inte heller hennes far utvisas till Gaza. Därför beslutade myndigheten att utvisa båda till Förenade Arabemiraten eller något annat land som kunde ta emot dem 2014.

Beslutet överklagades och Ibrahim Mansur Dughmush anförde i Migrationsdomstolen att han varit officer inom Fatah och har arbetat i den militära underrättelsetjänsten i Gaza City. Där har han varit involverad i gatustrider och han uppgav att det fortfarande fanns en hotbild mot honom i Gaza och att han nyligen kallats på förhör av Hamas. Migrationsdomstolen kom fram till att Ibrahim Mansur Dughmush och Tamam Ibrahim Dughmush var flyktingar, Migrationsverkets beslut upphävdes och de beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige. Argumenten var att Ibrahim Mansur Dughmush angivit en sammanhängande och trovärdig berättelse och att det är sannolikt att han riskerar förföljelse i Gaza på grund av sin politiska uppfattning och att det där inte finns möjlighet till myndighetsskydd att tillgå.

Migrationsverket överklagade beslutet och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle återförvisa målet till Migrationsdomstolen. Detta eftersom domstolen beviljat de asylsökande permanent uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring utan att utreda frågan om exklusion. Till stöd för sin talan anförde Migrationsverket att uteslutandebestämmelsen i 4 kap. 2 b § inte är fakultativ och frågan om huruvida det föreligger en uteslutande grund ingår som del av prövningen

om en person är flykting. Migrationsverket uppgav att anledningen till att de själva inte utrett frågan om uteslutandegrund är att verket avslagit ansökan om uppehållstillstånd och statusförklaring. Ibrahim Mansur Dugmush och Tamam Ibrahim Dughmush anförde att överklagan ska avslås och tryckte på att det ankommer på Migrationsverket att under den egna handläggningen och i vart fall senast under tvåpartsprocessen i Migrationsdomstolen åberopa och ta ställning till eventuella uteslutandeunder. När målet hamnade hos MiÖD var alltså huvudfrågan om Migrationsdomstolen har gjort fel när de beviljade den sökande permanent uppehållstillstånd och flyktingstatusförklaring utan att se till att frågan om uteslutande klarades i sådan utsträckning att domstolen även kunde utgöra huruvida det finns grund för att utesluta Ibrahim Mansur Dugmush från att anses som flykting.

MiÖD fastslog att det följer av Flyktingkonventionen och Skyddsgrundsdirektivet, vilka Sverige är skyldiga att följa, att en utlänning som begått en sådan gärning som uppställs i artikel 1 F i Flyktingkonventionen är utesluten från att anses som flykting och därmed inte ska få internationellt skydd. Detsamma gäller med exklusionsbestämmelsen i utlänningslagen. En förutsättning för att en person ska få flyktingstatus är alltså att denne inte omfattas av en uteslutningsgrund. Det innebär att frågan om eventuellt uteslutande från att anses som flykting ingår som en del i prövningen av om en utlänning är flykting. Gällande utredningsansvaret säger MiÖD att Migrationsverket vid den muntliga handläggningen nog ska utreda de omständigheter som behöver klarläggas. Enligt 13 kap. 3 § UtL ska utlänningen få chans att uttala sig om de omständigheter som åberopas. Och precis som *officialprincipen* i 8 § FPL föreskriver ska rätten se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. I paragrafens andra stycke framkommer att domstolen genom frågor och påpekanden ska verka för att otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar avhjälps. MiÖD hänvisade till utlänningslagens förarbeten och konstaterade att trots att tyngdpunkten i asylprocessen ska ligga i första instans och att utredningsansvaret där är långtgående, har domstolen enligt förarbetena till 8 § FPL ett utredningsansvar som innebär att målet är klart för avgörande, genom att utredningen är fullständig.²⁴³

I förlängningen spelar faktumet att Migrationsverket inte har åberopat en uteslutandegrund hos Migrationsdomstolen ingen roll. Migrationsdomstolen kan ändå inte underlåta att utreda och bedöma om uteslutandegrunderna kan aktualiseras. MiÖD konstaterade vidare att Migrationsverket hade rätt i sin

²⁴³ Prop. 2004/05:170 s. 153 respektive prop. 2012/13:45 s. 115.

handläggning och processföring. Eftersom Migrationsverket i detta ärende gjorde bedömningen att asylsökande inte lämnat tillförlitliga uppgifter och därför avslag asylansökan, fanns det ingen anledning för verket att argumentera kring frågan uteslutandeklausulernas tillämpning i sitt beslut. Som redovisats för tidigare i den här framställningen aktualiseras frågan om exklusion först då det konstaterats att en asylsökande uppfyller inbegripandeklausulerna, det vill säga att personen omfattas kriterierna för flykting eller annan skyddsbehövande. Slutsatsen som MiÖD drog i detta fall är att Migrationsdomstolen måste göra en utredning och bedömning om exklusion i varje ärende där uteslutandegrunderna i utlänningslagen aktualiseras. Ibrahim Mansur Dugmush har under Migrationsverkets utredning redogjort för att han deltagit i strider och anklagats för granatbeskjutning. Sedan har han utvecklat sin talan och uppgett att han varit officer i Fatah och arbetat i den militära underrättelsetjänsten. Omfattningen och allvaret i hans aktiviteter är tydliga indikationer som eventuellt skulle kunna aktualisera en tillämpning av uteslutandebestämmelserna. MiÖD fastslog att Migrationsdomstolen skulle ha inhämtat parternas inställning i frågan innan målet avgjordes. Migrationsdomstolens fel är av sådan art att den här domen undanröjs och återförvisas till Migrationsdomstolen för ytterligare utredning.

5 Analys

5.1 Exklusionsbestämmelserna i svensk migrationsrätt

För att ge en samlad bild av hur gällande rätt ser ut avseende exklusionsbestämmelserna i svensk migrationsrätt följer här en kort sammanfattning av det som uppsatsen behandlat. Det har konstaterats att det är en mänsklig rättighet att söka asyl och att det finns en väletablerad rätt till internationellt skydd för den som inkluderas i definitionen av att vara flykting eller annars skyddsbehövande. Även om en asylsökande uppfyller de rekvisiten som uppställs och ett internationellt skyddsbehov kan visas, finns det ett undantag som gör att en person kan uteslutas från att vara flykting. Ett sådant undantag uppkommer i de situationer då det föreligger *synnerligen anledning att anta* att den asylsökande begått ett grovt, internationellt brott. Då förverkas rätten till de humanitära skyddsåtgärder som Flyktingkonventionen erbjuder. Därefter fattas ett utvisningsbeslut, helt enkelt eftersom personen inte längre har laglig rätt att vistas i mottagarlandet. Samtidigt är Sverige, liksom alla stater, på grund av våra folkrättsliga förpliktelser och via den nationella utlänningslagen bunden av MR-principen om *non-refoulement*. Den är starkt förankrad och förbjuder Sverige att skicka tillbaka en utesluten till hemlandet eller annat land där denne riskerar död, tortyr, förföljelse osv. Dock finns ett smalt undantag från principen om *non-refoulement* som kan aktualiseras om den sökande, genom att ha begått ett synnerligen grovt brott, visat att det skulle innebära allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta sökande stanna i Sverige. Inget sådant dokumenterat fall har kommit till kännedom i det här arbetet. Oavsett utgången i ärendet, det vill säga oavsett om en person förklaras utesluten eller inte, är det fullt möjligt att en krigsförbrytare får samma skydd som en person som utsatts för förföljelse, enligt rådande rättsläge.

5.2 Överensstämmelse med den praktiska tillämpningen

Migrationsverket har, som framkom i delen av framställningen som rörande tillämpningen, arbetat fram förhållandevis detaljerade handlägningsstöd och strategier för hanteringen av exklusionsärenden, i linje med hur den rättsliga regleringen ser ut. Eftersom varken Flyktingkonventionen eller Util innehåller några närmare regler för hur prövningen ska gå till är det

positivt med mer konkreta instruktioner som handläggaren ska utgå ifrån på myndighetsnivå. Genomgående på alla tre beslutsinsatser är att det frekvent hänvisas till den ”soft law” som utvecklats på området, i synnerhet ger UNHCR:s handbok och riktlinjer mycket vägledning för tolkningen av bestämmelserna. Systematiseringen av uteslutandeindikationer och av vilka punkter i en asylsökandes berättelse som kräver mer utredning som tagits fram på Migrationsverket är viktig för att den ökande andelen av exklusionsärenden ska hanteras likadant samt för att minimera risken för godtycklig tillämpning av bestämmelserna. Precis som regeringens förordning med instruktion för Migrationsverket föreskriver ska tillämpningen av exklusionsärenden ske i samråd med Säkerhetspolisen om så krävs.²⁴⁴ Anmälan till Krigsbrottskommissionen alternativt till allmän åklagare ska också ske, beroende på om brottet som den asylsökande misstänks för är ett folkrättsligt brott eller inte. Det grundar sig i Sveriges folkrättsliga förpliktelse i enlighet med Romstadgan att åtala eller utelämna en individ som begått sådana grova brott som enligt internationella straffrättsliga principer är belagda med universell jurisdiktion.

Min ingång när det gäller valet att presentera exklusionsärenden från de tre olika instanserna var att visa hur Migrationsverket, Migrationsdomstolen och MiÖD går till väga vid bedömningen av när de olika brottsrekvisiten bedöms vara uppfyllda. Av flera anledningar är det svårt att jämföra hur tillämpningen gjorts på respektive instans, och det var alltså inte heller mitt primära syfte med att inkludera exempel på beslut och domar i detta arbete. Likväl är det av intresse att uppmärksamma några skillnader i vad de olika instanserna anser uppfylla beviskravet om att det ska föreligga *synnerligen anledning att anta* att en person begått ett exkluderbart brott och därför ska uteslutas. Som påpekats är urvalet av Migrationsverkets exklusionsbeslut sådant att endast beslut med utgången att personen blivit utesluten har kunnat tas med. Mot bakgrund av det vet vi inte hur Migrationsverket hanterar den resterande massan av ärenden där en uteslutandeindikation framkommit men där frågan om exklusion inte lett till något och det spåret lagts ner. Alla beslut som granskats från Migrationsverket innehöll starka indikationer på att det potentiellt föreligger en exklusionssituation. Den sökande har berättat relativt utförligt om sin bakgrund i hemlandet, om brott man deltagit i, eller känt till, brott som begicks i närheten, ofta inom synhåll av den tjänsten som den sökande hade. De asylsökande har i samtliga 20 beslut varit högt uppsatta inom militären eller säkerhetstjänsten, jobbat som gränsvakt på ökända landsgränser där massakrer av de som försöker fly systematiskt äger rum eller ansvarat för transporter av fångar till förhör där tortyr var vanligt förekommande. I prövningen utgår Migrationsverket dels

²⁴⁴ Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

från specificerad landinformation om det aktuella landet och ser till huruvida exempelvis brott mot mänskligheten begicks i det aktuella landet vid den aktuella tidpunkten. När det sedan gäller frågan om individuellt ansvar tenderar Migrationsverket att relativt snabbt konstatera att en sökande ska ses som ansvarig efter ett konstaterade om att den sökande till exempel frivilligt jobbade i säkerhetstjänsten och gjort karriär där. Migrationsdomstolen tvärtemot, verkar kräva mer för att fastställa en asylsökandes individuella ansvar. I ett ärende från Migrationsdomstolen där Migrationsverkets beslut undanröjdes, fastslog domstolen trots att det var ostridigt att den sökande arbetade som vakt i det ökända Tadmorfängelset i Syrien, att det inte kunde säkerställas att enskilda individer har råkat ut för brott mot mänskligheten specifikt på grund av den sökandes arbetsuppgifter som vakt. Domstolen uppger att Migrationsverket inte inkommit med något konkret som visar exakt hur den sökande skulle bära individuellt ansvar.²⁴⁵ Det kan konstateras att i alla presenterade domar, förutom en, upphävde Migrationsdomstolen det beslut som Migrationsverket fattat. I den enda domen som Migrationsdomstolen gått på Migrationsverkets linje och avvisat den sökandes överklagan, har målet överklagats och prövningstillstånd till MiÖD beviljats.²⁴⁶

Mitt intryck efter att ha tagit del av allt framlagt material är att Migrationsverket inte är försiktiga med att säga att den sökande flera gånger ändrat sin historia. I och med att den sökandes trovärdighet då tillintetgörs, konstaterar de att *benefit of the doubt* ska dras tillbaka. I Migrationsdomstolen var de mer ifrågasättande till Migrationsverkets uttalande om sökandes motstridiga uppgifter. De såg mer till huruvida eventuella diskrepanser i lämnade uppgifter egentligen spelade någon roll för prövningen i stort.²⁴⁷ Personligen tycker jag det är en rimlig ståndpunkt som Migrationsdomstolen i det här fallet har. Det verkar märkligt att en persons hela trovärdighet ska sättas ur spel för att vissa motstridiga uppgifter framkommit. Särskilt eftersom det handlar om processer där allt hänger på den sökandes trovärdighet och konsekvenserna teoretiskt sett, vid ett tillbakaskickande, skulle kunna vara enorma. Dessutom är risken för missförstånd via tolken i sådana här processer där den sökande och handläggaren talar olika språk inte ovidkommande. Just därför bör det i migrationsmål krävas uppenbart motstridiga eller falska uppgifter för att tvistemålets fördel ska återtas. Att domstolarna kräver mer för att fastställa att den enskilde asylsökande har ett individuellt ansvar för brott är bra ur ett individuellt rättighetsperspektiv. När insatsen är så hög som i ett exklusionsärende, där ett avslagsbeslut i teorin betyder utvisning och

²⁴⁵ Se UM 3413-16.

²⁴⁶ Se UM 8373-15.

²⁴⁷ Se exempelvis UM 5878-15.

eventuellt livshotande fara, är det extra viktigt att en person bedöms som oskyldig tills motsatsen bevisas. Principen att det viktigare att fria än att fälla framträder på så vis tydligt i Migrationsdomstolarna.

Gällande bedömningen på högsta instans blir det tydligt hur stor roll det spelar vilken befattning den asylsökande har haft, vilka arbetsuppgifter som ingått och huruvida enskilda individer har drabbats av folkrättsbrott specifikt på grund av den sökandes arbetsuppgifter. I både MIG 2011:24 och MIG 2012:14 var de sökande högt uppsatta i Saddam Husseins Baathparti och hade varit det under många år. I den första domen var den sökande högt uppsatt officer i säkerhetstjänsten och i den andra var den sökande aktiv inom universitetet. Fastän båda ansågs ha god kännedom om alla de folkrättsbrott som Saddam Husseins regim begick, blev den första utesluten från att anses vara flykting medan den andre beviljades permanent uppehållstillstånd. Dock beviljades sökande från MIG 2011:24 tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av att verkställighetshinder förelåg med anledning av den uppenbara risken av förföljelse i Irak. Antagligen lever den personen kvar i Sverige idag, eftersom verkställighetshindret med största sannolikhet består och det tidsbegränsade uppehållstillståndet förnyats.

Rättsfallet MIG 2016:22 som togs upp av MiÖD i november 2016 är så pass färskt att det återstår att se vad dess konsekvenser blir. Men faktumet att MiÖD där understryker Migrationsdomstolens skyldighet att pröva frågan om exklusion i varje mål där någon indikation framkommit, säger något om den ökande förståelsen för exklusionsbestämmelserna i svensk migrationsrätt. Vikten av att uteslutandegrunderna beaktas och att det är Migrationsdomstolens plikt att inte ignorera eventuella indikationer på exklusion, även om Migrationsverket inte tagit upp frågan om uteslutande, är det som kan utläsas ur MiÖD:s dom.

5.3 Intresseavvägningen

Otvivelaktigt blir ett beslut om exklusion en komplex intresseavvägning mellan individens rättigheter, både offrets rätt till rättskipning och förövarens rätt till asylprövning och att inte straffas utan rättegång. Varje individs rätt till internationellt humanitärt skydd ska beaktas och vägas mot de gärningar personen tros ha begått, eftersom vissa gärningar kan förverka rätten till skydd som flykting. Som den framlagda informationen visat utkristalliseras dessa intressen när det kommer till gällande rätt och tillämpningen av exklusionsbestämmelserna. Hänsyn ska tas till upprättelse

för de som blivit offer för de grova brotten som den uteslutna begått. Samtidigt finns hela tiden en avvägning avseende när individens rätt till den internationella flyktingrättens skydd ska gå förlorad i förmån för asyllandets säkerhet. Dessutom måste allvaret och omfattningen av de risker som den asylsökande riskerar om personen vägras humanitärt skydd beaktas. Ur svensk praxis kan utläsas att principen om *non-refoulement* väger tyngre än andra intressen, eftersom det även i fall då en person utesluts beviljas uppehållstillstånd om verkställighetshinder föreligger. I praktiken, och i princip alltid, beviljas åtminstone tidsbegränsat uppehållstillstånd till den uteslutna. Här framträder ett rättsligt limbo som lämnar den uteslutna i en utsatt och märklig situation. Den uteslutne personen prövas normalt inte för det påstådda brottet som förorsakat exklusionen, eftersom den migrationsrättsliga processen enbart prövar möjligheterna att få uppehållstillstånd samt status som flykting eller alternativt skyddsbehövande. För att personen ska kunna ställas inför rätta för de grova folkrättskränkningar hen eventuellt gjort sig skyldig till måste separat straffrättsligt åtal väcks av internationella åklagarkammaren.

Att avgöra vem som är eller inte är krigsförbrytare är en annan aspekt i den komplexa avvägningen som myndighet och domstol ska ta ställning till. Även om det är lätt att i Sverige tycka att alla som hållit i vapen och stridit har gjort sig skyldig till grova brott, är verkligheten inte nödvändigtvis så enkel. I framställningen har beslut och rättsfall presenterats med asylsökande som varit läkare av tortyroffer från Syrien, eventuellt stridande för PKK och gränsvakter som skjutit mot civila. Men det är också människor som flytt sina hemländer, kanske just på grund av att de inte vill utföra dessa arbetsuppgifter. Det är människor som har ett reellt skyddsbehov. Samtidigt har vi vissa straffrättsliga principer som befäster att alla människor har ett individuellt ansvar att inte begå avskyvärda gärningar mot andra människor. Eftersom det i den migrationsrättsliga processen blir en fråga om den sökandes eventuella delaktighet i brottslighet är det även en straffrättslig komponent med i prövningen. Därför är det rimligt att domstolarna ställer höga krav på vad som räknas som individuellt ansvar. Det gör det också viktigare att det hålls en separat straffrättslig process i Sverige. Annars blir ju den sökande antingen inte prövad alls, alternativt ”dömd” till exklusion utan att ha blivit prövad för brottet.

5.4 Slutsats och avslutande kommentar

Syftet med uteslutandeklausulerna är egentligen samma som syftet med hela den internationella flyktingrätten. Exklusion handlar till syvende sist om att

värna Flyktingkonventionens grundläggande uppgift, säkerställandet av att konventionens humanitära skyddsbestämmelser enbart tillkommer de som kan anses berättigade till sådant skydd, samtidigt som de som begått grova folkrättsbrott inte ska kunna utnyttja flyktingrätten för att slippa konsekvenserna av sina brott.

Allt som framkommit i denna undersökning av hur exklusionsbestämmelserna tillämpas pekar på att myndighet och domstol går till väga så som regleringen föreskriver. I sådana fall är det snarare fel på lagstiftningen eftersom resultatet i praktiken blir att den uteslutne ändå stannar i asyllandet. På det sättet kan sägas att klausulerna inte uppfyller sitt eget syfte om att hålla förbrytare utanför flyktingskyddet, och reglerna är således verkningslösa.

Visserligen är det en försvinnande liten del av alla människor på flykt som har varit delaktiga i grova folkrättsbrott, ändå är tanken på att en enda person som fallit offer för sådana brott kan tvingas bo på samma boende som förbrytaren stötande ur ett MR-perspektiv. Samtidigt är det väldigt angeläget att vetskapen om att vissa krigsförbrytare befinner sig på flykt inte utnyttjas för att tillgodose andra intressen, förtäckt i argument om nationell säkerhet. Tyvärr är det inte ovanligt att asyllandets nationella säkerhet blandas in som parameter i diskussionen om uteslutande av asylsökande och om hur exklusionsbestämmelserna ska användas. Som intresseavvägningen hos domstolarna vittnar om, vinner principen om *non-refoulement* över syftet att exkludera de som inte anses förtjäna internationellt skydd. Även om den insikten kan leda till det icke-önskvärda resultatet att grova krigsförbrytare får stanna i Sverige på snarlika villkor som ”genuina” flyktingar, vilket antagligen genererar viss frustration hos de handläggare som upptäcker gärningspersoner som deltagit i brott mot mänskligheten och dylikt, anser jag att det är en rimlig avvägning. Principen att vi inte skickar folk till döden måste prioriteras.

Detta arbete har berört faktumet att nya ansträngningar har gjorts i Sverige för att lättare kunna identifiera och åtala misstänkta krigsförbrytare bland annat med hjälp av utökat samarbete mellan Migrationsverket, polisen och internationella åklagarkammaren. Efter presentationen av den låsning som karakteriserar dagens rådande situation blir det också tydligt att någon rättvisa mellan offer och förövare knappast skipas inom flyktingrätten. Därför bör Sverige enligt min åsikt ytterligare öppna upp för möjligheten att, med hjälp av den universella jurisdiktionen för krigsbrotten, ställa fler krigsförbrytare inför rätta här. Då skulle vi komma ett steg närmare att uppfylla vår folkrättsliga förpliktelse att beivra de grova internationella brott

som anses beröra hela världssamfundet och ett steg närmare i att motverka straffrihet för krigsförbrytare på flykt.

6 Käll- och litteraturförteckning

6.1 Offentligt tryck

Prop. 1954:41 *Regeringens proposition om ändring i utlänningslagen.*

Prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*

Prop. 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*

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

Prop. 2012/13:45 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.*

Prop. 2013/14:146 *Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.*

Prop. 2015/16:174, *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*

Dir. 2000:76 *Straffansvar för brott mot mänskligheten och andra internationella brott enligt folkrätten.*

SOU 2002:98 *Internationella brott och svensk jurisdiktion.*

6.2 Internationella konventioner och deklARATIONER

Londonöverenskommelsen, *London Charter of the International Military Tribunal*, London 8 augusti 1945.

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, UN General Assembly, *Universal Declaration of Human Rights*, 10 december 1948, 217 A(III).

FN-stadgan, *Charter of the United Nations*, San Fransisco, 26 juni 1945.

IRO:s konstitution, *Constitution of the International Refugee Organization*, vol. 18, p. 3, Treaty Series, 15 december 1946.

UNHCR:s stadga UNGA Resolution 428 (V), *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, antagen av generalförsamlingen den 14 december 1950.

1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 16 augusti 1954, SÖ 1954:55.

Wienkonventionen, *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Wien 23 maj 1969.

6.3 Litteratur

6.3.1 Böcker

De Than, Claire & Shorts, Edwin, *International criminal law and human rights*, 1. ed., Sweet & Maxwell, London, 2003.

Diesen, Christian, Lagerqvist Veloz Roca, Annika, Lindblom Billing, Karolina, Seidlitz, Madelaine & Wilton Wahren, Alexandra. *Prövning av migrationsärenden – Bevis 8. 2u.*, Norstedts juridik, Stockholm 2012.

Goodwin-Gill, Guy S. & McAdam, Jane, *The refugee in international law*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.

Goldensohn, Leon, *Nürnberggrättegången: samtal med vittnen och anklagade*, Fahrenheit, Stockholm, 2005.

Grahl-Madsen, Atle, *The status of refugees in international law. Vol. 1, Refugee character*, Sijthoff, Leiden, 1966.

Hathaway, James C. and Foster, Michelle, *The Law of Refugee Status*, second edition, Cambridge University Press, 2014.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013.

Roberts, Adam & Guelff, Richard (red.), *Documents on the laws of war*, 3. ed., Oxford University Press, Oxford, 2000.

Stern, Rebecca & Österdahl, Inger (red.), *Folkrätten i svensk rätt*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2012.

Zimmermann, Andreas, *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 protocol: a commentary*, Oxford University Press, 2011.

6.3.2 Artiklar

Gilbert, Geoff: *Current Issues in the Application of Exclusion Clauses*, från *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (redigerat av Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson), Cambridge University Press, 2003.

Hathaway, J C & Harvey, C J, "Framing Refugee Protection in the New World Disorder", *Cornell International Law Journal*, 2001, vol. 34, no. 2, 257-320.

Kingsley Nyinah, Michael, "Exclusion Under Article 1F: Some Reflections on Context, Principles and Practice", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 12 Special Supplementary Issue, 2000.

Klamberg, Mark, "International Criminal Law in Swedish Courts: The Principle of Legality in the Arklöv Case", *International Criminal Law Review*, vol. 9, s. 395-409. 2009.

van Wijk, Joris & Reijven, Joke, "Caught in Limbo: How Alleged Perpetrators of International Crimes who Applied for Asylum in the Netherlands are Affected by a Fundamental System Error in International Law", *International Journal of Refugee Law*, 2014, Vol. 26, No. 2, 248–271.

van Wijk, Joris & Bolhuis, Maarten, "Study on the exchange of information between European countries regarding persons excluded from refugee status in accordance with Article 1F Refugee Convention", *Center for International Criminal Justice*, 2015.

6.3.3 Lagkommentarer

Wikrén, Gerhard & Sandesjö, Håkan, kommentar till Utlänningslagen, Zeteo, senast hämtad 2016-11-14.

6.4 Övriga källor

6.4.1 Material utgivet av FN-organ

UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Genève, 2011, (UNHCR:s handbok).

Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1 F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/03/05, Genève, 2003, (UNHCR:s riktlinjer).

Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Refugee Convention Relating to the Status of Refugees, Protection Policy and Legal Advice Section, Department of International Protection, Genève, 2003.

UNHCR, *Global Trends, Forced Displacement in 2015*. Tillgänglig via: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

UNHCR International protection considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III, Lifos 34296.

UNHCR, *Advisory Opinion from the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) on the Scope of the National Security Exception Under Article 33(2) of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, Genève, 2006.

UNCHR, *Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNHCR’s perspective*, Genève, 2015.

UNHCR, *Public Statement in Relation to Cases Bundesrepublik Deutschland v. B and D pending before the Court of Justice of the European Union*, 2009.

UNHCR, *International protection considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update IV*, 2015.

6.4.2 Material från Migrationsverket

SR 40/2015 (2015-11-06) *Rättsligt ställningstagande angående prövningen av ansökningar från personer som åberopar att de kommer från Syrien.*

VCI AP 14/2013 (2013-11-05) *Verksamhetschefens instruktion om handläggningsordning för ärenden rörande uteslutande (exklusion) från flyktingskap m.m.*

I-13/2015, (2015-06-15), *Kvalitetschefens instruktion om standard för ärendeföredragning mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen i enskilda ärenden.*

Handbok i migrationsärenden.

”Handläggningsstöd för asylutredningar och beslutsskrivning.”

”Migrationsverket - mitt i världen 2015”. Hämtad 2016-12-20. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket---mitt-i-varlden-2015.html>

”Fördjupat operativt samarbete för krigsbrottsbekämpning”. Tillgänglig via: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-29-Fordjupat-operativt-samarbete-for-krigsbrottsbekampning.html>

6.4.3 Övrigt material

Amnesty International, *Sweden: End Impunity Through Universal Jurisdiction, No Safe Haven Series No. 1*, EUR 42/001/2009, Amnesty International Publications, den 1 januari 2009, London, Storbritannien. Hämtad 2016-09-15. Tillgänglig via: <https://www.amnesty.org/en/documents/EUR42/001/2009/en/>

Bring, Ove, 2016. ”När folkmord blev förbjudet”. Publicerad i *Svenska Dagbladet* webbupplaga den 1 oktober 2016. Hämtad 2016-10-01. Tillgänglig via: <http://www.svd.se/nar-folkmord-blev-forbjudet>

Dicker & Matteoli-Zeltner, ”Syrian Refugees Help Nab Suspected War Criminals In Europe – Refugees Assist Investigators In France, Germany And Sweden”, Publicerad på *Human Rights Watch* hemsida den 24 juni 2016. Hämtad 2016-11-17. Tillgänglig via: <https://www.hrw.org/news/2016/06/24/syrian-refugees-help-nab-suspected-war-criminals-europe>

Lönnaeus, Olle, ”Polisen tvingas utreda fler krigsbrott än någonsin”. Publicerad i *Sydsvenskans* webbupplaga den 21 september 2016. Hämtad 2016-10-24. Tillgänglig via: <http://www.sydsvenskan.se/2016-09-21/polisen-tvingas-utreda-fler-krigsbrott-an-nagonsin>

Stenberg, E, ”Tusen krigsförbrytare kan finnas i Sverige”. Publicerad i *Dagens Nyheter* webbupplaga den 13 januari 2010. Hämtad 2016-09-20. Tillgänglig via: <http://www.dn.se/nyheter/sverige/tusen-krigsforbrytare-kan-finnas-i-sverige/>

Svensson, F, ”Fördubbling av antalet misstänkta för krigsbrott”. Publicerad i *Svenska Dagbladets* webbupplaga den 23 februari 2016. Hämtad den 2016-10-30. Tillgänglig via: <http://www.svd.se/fordubbling-av-krigsbrottsmisstankta-i-sverige>

”Många säkerhetshot kan inte utvisas”, Publicerat i *Sydsvenskans* webbupplaga den 23 december 2016. Hämtad 2016-12-23. Tillgänglig via: <http://www.sydsvenskan.se/2016-12-23/manga-sakerhetshot-kan-inte-utvisas>

Webber, Frances, *Exclusion from Refugee Status under Article 1F of the Convention*, International Refugee Rights Initiative, Rights In Exile Programme. Hämtad 2016-12-16, Tillgänglig via: <http://www.refugeelegalaidinformation.org/exclusion-clause>

Internationella Rödakorsetkommitténs hemsida om den humanitära rätten: <https://www.icrc.org/en/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions>

Lifos 35296; *Lägesanalys: Syrien*, 2015-10-14.

Lifos 34296; *UNHCR International protection considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, (oktober 2014)

Justitiedepartementets hemsida angående information om utlämning: <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/justitiedepartementet/internationellt-rattsligt-samarbete/utlamning-for-brott/>

Principles of the Nuremberg Tribunal, 1950. Tillgänglig via: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_1_1950.pdf

Pressmeddelanden angående det utökande informationsutbytet mellan Migrationsverket, polismyndigheten och åklagarmyndigheten: <http://www.dagensjuridik.se/2016/01/jakten-pa-krigsforbrytare-utokas-aklagare-och-polis-ska-byta-information-med-migrationsverket> samt <https://www.aklagare.se/nyheter-press/pressmeddelanden/?id=28&newsId=756F574E7BE80FF9>

7 Besluts- och Rättsfallsförteckning

7.1 Migrationsverket

Beslutens dokument-id:

53417133
53270589
53360809
52983738
52049466
52284731
51432665
52692453
52050652
51670501
52005118
47953416
50474357
47732606
50371703
51083102
49131662
49217980
47913219
48689811

7.2 Migrationsdomstolen

7.2.1 Migrationsdomstolen i Göteborg

Mål nr: UM 5878-15, (2016-01-14)

Mål nr: UM 8373-15, (2016-04-20)

7.2.2 Migrationsdomstolen i Malmö

Mål nr: UM 5501-15, (2016-04-18)

Mål nr: UM 6199-15, (2016-08-29)

Mål nr: UM 3413-16, (2016-09-22)

7.3 Migrationsöverdomstolen

Mål nr: MIG 2007:12, (2007-03-19)

Mål nr: MIG 2011:24, (2011-11-09)

Mål nr: MIG 2012:14, (2012-04-25)

Mål nr: MIG 2014:20, (2014-09-09)

Mål nr: MIG 2016:22, (2016-11-03)

7.4 Utländska rättsfall

Bundesrepublik Deutschland mot B (C-57/09) och D (C-101/09), EU-domstolens avgörande den 9 november 2010.

Chahal v. The United Kingdom, 70/1995/576/662, Council of Europe: European Court of Human Rights, den 15 november 1996.

Prosecutor v. Dusko Tadić, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, ICTY Appeal Chamber, den 2 oktober 1995.

Barcelona Traction, Light & Power Co (Belgium v. Spain), ICJ, den 5 februari 1970.