

**Not 10**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 27 februari 2020 följande beslut (mål nr 5966-19).

**Bakgrund**

1. NN, som är medborgare i ett land utanför EU, reste in i Sverige 1992 och ansökte om asyl samma år. NN beviljades permanent uppehållstillstånd 2003.

2. I juli 2019 beslutade Migrationsverket – efter ansökan av Säkerhetspolisen – bl.a. att NN skulle utvisas med stöd av 1 § 1 lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt att verkställighet av utvisningsbeslutet tills vidare inte fick ske.

3. Sedan NN överklagat Migrationsverkets beslut till regeringen överlämnades ärendet till Migrationsöverdomstolen för yttrande. Efter att ha hållit muntlig förhandling överlämnade Migrationsöverdomstolen ärendet till regeringen med ett eget yttrande. I yttrandet anfördes att Migrationsöverdomstolen anser att regeringen bör fastställa Migrationsverkets beslut.

4. Genom det klandrade avgörandet beslutade regeringen att avslå NN:s överklagande. Enligt regeringen saknades anledning att göra en annan bedömning än den som Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen hade gjort.

**Yrkanden m.m.**

5. NN ansöker om rättsprövning och yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva regeringens beslut och i andra hand att domstolen ska återförvisa ärendet till regeringen för förnyad prövning. NN anför följande.

6. Hans minderårige son är unionsmedborgare. Hans hustru, sonens mamma, är på grund av sjukdom inte förmögen att arbeta och kan inte försörja sonen. Sonens välbefinnande är beroende av att han försörjer och tar hand om sonen.

7. Regeringens beslut att utvisa honom kommer att medföra att sonen tvingas lämna unionen och därmed fråntas de kärnrättigheter som följer av unionsmedborgarskapet enligt artikel 20 i EUF-fördraget. Enligt EU-domstolens praxis erhåller en tredjelandsmedborgare som är försörjare av ett minderårigt barn, som är unionsmedborgare, härledd uppehållsrätt i en sådan situation. Det föreligger därmed rätt till domstolsprövning enligt artikel 19 i EU-fördraget och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EU:s rättighetsstadga.

**Skälen för avgörandet***Rättslig reglering*

## Nationell rätt

8. Av 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut framgår att en enskild får ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska

konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.

9. Enligt 2 a § rättsprövningslagen får en EES-medborgare eller en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) som har utvisats av regeringen enligt lagen om särskild utlänningskontroll ansöka om rättsprövning av beslutet.

10. Av 3 a kap. 2 § 3 utlänningslagen framgår att med familjemedlem till EES-medborgare avses en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som är släkting i rakt uppstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning.

#### Unionsrätt

11. Av artikel 20 i EUF-fördraget framgår att varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare och att unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

12. Enligt artikel 19.1 i EU-fördraget ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten.

13. Av artikel 47 i EU:s rättighetsstadga framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln.

14. Av artikel 51.1 i EU:s rättighetsstadga framgår att bestämmelserna i stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens bedömning*

15. Regeringens beslut att utvisa NN med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll kan inte överklagas. Beslutet innefattar inte heller en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i EKMR (se Europadomstolens dom den 5 oktober 2000 i målet Maaouia mot Frankrike, punkt 40). Beslutet kan därmed inte bli föremål för rättsprövning enligt 1 § rättsprövningslagen.

16. Det har inte gjorts gällande eller på annat sätt kommit fram att NN är beroende av sonen för sin försörjning. Redan av denna anledning kan regeringens beslut inte heller bli föremål för rättsprövning enligt 2 a § rättsprövningslagen.

17. Det klandrade beslutet kan alltså inte med stöd av nationella bestämmelser bli föremål för domstolsprövning. Frågan är dock om beslutet ändå bör kunna bli föremål för domstolsprövning med stöd av unionsrätten.

18. Inom unionsrätten regleras rätten till domstolsprövning bl.a. i artikel 19 i EU-fördraget och artikel 47 i EU:s rättighetsstadga. En förutsättning för att dessa artiklar ska vara tillämpliga är att medlemsstaten i den aktuella situationen tillämpar unionsrätten. Varje begränsning av en unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se bl.a. CS, C-304/14,

EU:C:2016:674, punkt 31 och Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 77).

19. EU-domstolen har slagit fast att det finns vissa mycket speciella situationer i vilka en tredjelandsmedborgare ska tillerkännas en härledd uppehållsrätt med stöd av artikel 20 i EUF-fördraget. Enligt EU-domstolen kan nämnda artikel utgöra hinder mot att en tredjelandsmedborgare nekas uppehållsrätt, om det föreligger ett beroendeförhållande mellan tredjelandsmedborgaren och en minderårig unionsmedborgare, som medför att unionsmedborgaren i praktiken skulle tvingas lämna unionen och därmed berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet (se bl.a. K.A. m.fl., C-82/16, EU:C:2018:308, punkterna 47–52 och Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 61–64).

20. Bedömningen av om det föreligger ett sådant beroendeförhållande ska göras med hänsyn till barnets bästa och med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till var och en av föräldrarna samt den risk som en separation från tredjelandsmedborgaren skulle medföra för barnets välbefinnande (K.A. m.fl., punkt 76).

21. Det är tredjelandsmedborgaren som har bevisbördan för att det föreligger en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 i EUF-fördraget, och som ska visa att barnet är beroende av tredjelandsmedborgaren på ett sådant sätt att barnet skulle bli tvunget att lämna unionens territorium om denne inte tillerkändes uppehållsrätt. Det ankommer emellertid på de behöriga myndigheterna i medlemsstaten att göra erforderliga efterforskningar på grundval av de uppgifter som lämnats av tredjelandsmedborgaren, för att med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet kunna bedöma huruvida en sådan uppehållsrätt föreligger (Chavez-Vilchez m.fl., punkterna 75–78).

22. NN har anfört att han är ansvarig försörjare för sin fjortonårige son, som är beroende av honom. Han har vidare anfört att hans hustru till följd av sin omfattande sjukdomsbild inte är förmögen att arbeta och försörja sonen samt att hennes nedsatta hälsa påverkar hennes förmåga att på egen hand sörja för sonens omvårdnad.

23. Högsta förvaltningsdomstolen finner att det på grundval av de uppgifter som NN har lämnat inte går att dra slutsatsen att sonen är beroende av honom på ett sådant sätt att sonen skulle tvingas lämna unionen till följd av regeringens beslut. Det har således inte kommit fram att beslutet innebär en begränsning av de rättigheter för sonen som följer av unionsmedborgarskapet.

24. Av det sagda följer att NN:s situation inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och att han således inte har rätt till domstolsprövning av regeringens beslut med stöd av unionsrätten.

25. NN:s ansökan om rättsprövning ska därmed avvisas.

#### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar ansökningen om rättsprövning.

Högsta förvaltningsdomstolen förordnar att bestämmelsen i 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska vara tillämplig på uppgifter som tagits in i bilaga till detta beslut.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Ståhl, Saldén Enérus, Bull (skiljaktig)* och *Anderson*. Föredragande var justitiesekreteraren Esin Tubluk.

Justitierådet *Bull* var av skiljaktig mening och ansåg att avgörandet borde ha fått följande utformning från och med punkt 23:

23. EU-domstolen har i sina ovan nämnda avgöranden om härledd uppehållsrätt angett att det som ska bedömas är risken för att ett barn som är unionsmedborgare tvingas lämna unionen och därmed förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som barnet har enligt artikel 20 i EUF-fördraget (se K.A. m.fl., punkt 71 och Chavez-Vilchez m.fl., punkt 70). I detta sammanhang ska respekten för familjelivet och skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet beaktas.

24. De av NN lämnade uppgifterna innebär att om han utvisas så har sonen inte sin försörjare i landet. Stannar sonen i Sverige kan modern på grund av sjukdom inte på egen hand sörja för sonens omvårdnad. Av handlingarna framgår att sonen är 14 år. Även om ett barn i den åldern inte är lika känslomässigt beroende av sina föräldrar som ett litet barn finns inte skäl att anta att inget sådant beroendeförhållande föreligger. Några andra uppgifter som har bäring på frågan om beroendeförhållandet mellan NN och sonen har inte framkommit.

25. Sonen måste mot denna bakgrund anses vara beroende av NN för försörjning och omvårdnad samt för känslomässigt stöd. Skulle NN utvisas är det därmed sannolikt att sonen också tvingas lämna unionen. Ett utvisningsbeslut skulle alltså innebära en begränsning av de rättigheter som följer av sonens unionsmedborgarskap enligt artikel 20 i EUF-fördraget.

26. Av det sagda följer att NN:s situation omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och att han således har rätt till en domstolsprövning av regeringens beslut med stöd av unionsrätten. Denna bör lämpligen ske i form av rättsprövning, oavsett de begränsningar som följer av rättsprövningslagens utformning.

Överröstad i denna del finns inte anledning att i detta sammanhang ta ställning till hur en prövning av NN:s ansökan skulle utfalla.

---

**Regeringen (Justitiedepartementet 2019-10-17):**

Enligt 1 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (LSU) får en utlännings utvisas ur landet, om det 1) är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det 2) med hänsyn till vad som är känt om utlännings tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 §

lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

Enligt 2 § LSU meddelas beslut om utvisning enligt samma lag av Migrationsverket, på ansökan av Säkerhetspolisen. Om Säkerhetspolisen har ansökt om utvisning enligt LSU och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring eller resedokument, ska ansökningarna handläggas tillsammans enligt LSU.

Enligt 3 § LSU ska Migrationsverket, när myndighetens beslut i frågan om utvisning överklagas, skyndsamt lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen, som med ett eget yttrande ska lämna handlingarna vidare till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder mot att utvisningsbeslutet verkställs. Anser Migrationsöverdomstolen att hinder föreligger mot verkställighet, får regeringen inte avvika från den bedömningen.

Enligt 4 § LSU ska ett beslut om utvisning enligt lagen förenas med ett förbud för utlänningen att utan tillstånd av regeringen återvända till Sverige. Förbudet meddelas för viss tid eller utan tidsbegränsning.

Enligt 10 § LSU ska den beslutande myndigheten, om utvisning har beslutats enligt lagen men hinder, som anges i 12 kap. 1–3 §§ utlänningslagen (2005:716), föreligger mot att beslutet verkställs eller om beslutet av någon annan särskild anledning inte bör verkställas, förordna att verkställighet tills vidare inte får ske (inhibition) eller bevilja utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Säkerhetspolisen har i sin utredning redogjort för NN:s bakgrund och kopplingar till internationell terrorism. NN har tillbakavisat Säkerhetspolisens uppgifter. Utifrån vad som framkommit har Migrationsverket beslutat att utvisa NN. Migrationsverket har samtidigt bland annat beslutat att verkställighet av utvisningsbeslutet tills vidare inte får ske (inhibition). Migrationsöverdomstolen har instämt i Migrationsverkets bedömning. Det saknas anledning för regeringen att göra en annan bedömning än den som Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen har gjort i fråga om utvisning, statusförklaring, resedokument, återreseförbud, anmälningsplikt och verkställighetshinder. NN:s respektive Säkerhetspolisens överklagande ska därför avslås. – Regeringen avslår överklagandena.