

Målnummer:	UM3739-19	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2019-11-13		
Rubrik:	En ansökan om uppehållstillstånd grundad på anknytning kan avslås på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt, trots att en identitets- och anknytningsutredning inte har gjorts. Detta förutsätter att det är möjligt att ta ställning till om ett avslagsbeslut skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• 9 § och 13 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige• 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900)• Artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna		
Rättsfall:	<ul style="list-style-type: none">• Europadomstolens dom den 10 juli 2014 i målet Mugenzi mot Frankrike• MIG 2009:3• MIG 2011:11• MIG 2016:1		

REFERAT

AG och hennes två minderåriga barn ansökte i juni 2017 om uppehållstillstånd m.m. grundat på anknytning till AG:s make RH. RH är svensk medborgare och bosatt i Sverige. Ansökan gjordes utifrån. Migrationsverket avslög ansökningarna i beslut den 1 mars 2018. Som huvudsakligt skäl för besluten angav verket följande. RH uppfyller inte försörjningskravet i 9 § första stycket lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen) då han inte har visat att han kan försörja sökandena eller att han förfogar över en egen bostad av tillräcklig storlek och standard. Det saknas därmed anledning att utreda om sökandenas relation till RH är sådan att den annars skulle kunna ge rätt till uppehållstillstånd. Det strider inte mot något svenskt konventionsåtagande att neka AG och hennes två barn uppehållstillstånd.

AG och barnen överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Malmö, migrationsdomstolen (2019-02-08, ordförande Tunbjer), som upphävde besluten och återförvisade målet till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

Migrationsdomstolen konstaterade att Migrationsverket, med hänvisning till försörjningskravet, inte utrett eller tagit ställning till vare sig klagandenas identiteter eller till om den åberopade anknytningen skulle kunna vara tillståndsgrundade. Domstolen uttalade att det följer av Migrationsöverdomstolens praxis att identitetsfrågan inledningsvis ska avhandlas i ett anknytningsmål, varefter en bedömning bör följa av om det alls finns en anknytning som skulle kunna vara tillståndsgrundande. Därefter ska en bedömning göras av om det ändå finns skäl att neka uppehållstillstånd. Enligt migrationsdomstolen borde på samma sätt frågan om ett eventuellt försörjningskrav kan utgöra hinder mot att uppehållstillstånd beviljas avhandlas först i detta skede.

Migrationsdomstolen uttalade även att det av 13 § tillfälliga lagen följer att om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kan ges på någon annan grund, ska ett sådant tillstånd beviljas om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Domstolen ansåg att det i första hand var aktuellt att bedöma förenligheten av ett avslag med rätten till familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) och konstaterade därefter att en förutsättning för artikelns tillämplighet är att det finns ett familjeliv mellan klagandena och anknytningspersonen. Eftersom verket inte utrett de aktuella anknytningarna kunde en sådan bedömning inte göras enligt domstolen. Inte heller kunde en proportionalitetsbedömning mellan statens intresse av att reglera invandringen och de enskildas intresse av att utöva sitt familjeliv göras.

Migrationsdomstolen ansåg sammanfattningsvis att det utifrån underlaget i målet inte var möjligt att ta ställning till återopad anknytning i den ordning som tydliggjorts i Migrationsöverdomstolens praxis och att ytterligare utredning avseende såväl identitet som de återopade relationerna borde göras också för att bedöma om ett eventuellt avslag skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande. Med beaktande av instansordningsprincipen upphävdes de överklagade besluten och målet visades åter till Migrationsverket för fortsatt handläggning.

Migrationsverket överklagade migrationsdomstolens beslut och yrkade att verkets beslut skulle fastställas. Till stöd för sitt överklagande förde verket fram bl.a. följande. Migrationsöverdomstolen slog i MIG 2011:11 fast en ordning för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd grundade på anknytning. Enligt denna ordning ska i första hand identitetskravet bedömas och därefter passkravet. Först om och när det har konstaterats att dessa krav är uppfyllda blir det fråga om en materiell prövning av grunderna för anknytningen. Migrationsverket prövar normalt förutsättningar för uppehållstillstånd i den av Migrationsöverdomstolen fastslagna ordningen. Så är fallet när ett tillräckligt utredningsunderlag föreligger avseende samtliga förutsättningar.

Migrationsverket bör dock inte utreda ärendet vidare om det finns tillräckligt underlag för att fatta beslut. En ansökan bör därmed kunna avslås redan om ett av kraven för att få uppehållstillstånd inte är uppfyllt. Om det står klart att anknytningen i sig inte kan ligga till grund för ett uppehållstillstånd eller att kravet på ordnad försörjning och boende inte är uppfyllt bör ansökan kunna avslås trots att tillräcklig utredning för att bedöma identitetskravet saknas. MIG 2011:11 innebär inte att verket alltid måste utreda identiteten, passkravet, anknytningen och försörjningskravet innan beslut kan fattas i ärendet. Om det i ett ärende däremot är utrett att försörjningskravet inte är uppfyllt och det finns uppgifter i ansökan som indikerar att ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande bör Migrationsverket utreda dessa omständigheter innan ansökan avslås. Det bör alltså finnas utrymme för att anpassa prövningen till förutsättningarna i varje enskilt ärende.

AG, som förelades att yttra sig över Migrationsverkets överklagande, hördes inte av.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2019-11-13, Fridström, Eriksson och Sjölund, referent), yttrade:

1. Vad målet gäller

Frågan i målet är om en ansökan om uppehållstillstånd grundad på anknytning kan avslås på grund av att försörjningskravet inte är uppfyllt, trots att övriga förutsättningar inte har utretts och prövats i en viss ordning.

2. Tillämpliga bestämmelser

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17-17 b §§, ges till en utlänning som är make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen [2005:716]).

Uppehållstillstånd ska, om inte annat följer av 17-17 b §§, ges till ett utländskt barn som är ogift och har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 2 b utlänningslagen).

Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen får beviljas endast om den person som utlänningen åberopar anknytning till kan försörja sig och utlänningen samt har en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (9 § tillfälliga lagen).

Om uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kan ges på någon annan grund, ska ett sådant tillstånd beviljas en utlänning som inte befinner sig i Sverige om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande (13 § tillfälliga lagen).

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]).

Enligt artikel 8 i EKMR har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (8.1). Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (8.2). Europakonventionen är bindande för svenska myndigheter och domstolar som svensk lag.

3. Försörjningskravet

En grundprincip inom svensk migrationsrätt är att hålla samman familjen (se prop. 2005/06:72 s. 68). Den tillfälliga lagen innebär dock att begränsningar har införts i rätten till familjeåterförening. Vad gäller förhållandet mellan försörjningskravet i 9 § tillfälliga lagen och svenska konventionsåtaganden uttalas i förarbetena följande. Det är regeringens uppfattning att de begränsningar i rätten till familjeåterförening som föreslås är förenliga med Europakonventionen. De mer begränsande bestämmelserna ska endast tillämpas i tre år och med hänsyn till rådande omständigheter måste det anses förenligt med konventionen att låta familjeåterföreningen anstå under en tidsperiod av denna längd (prop. 2015/16:174 s. 54).

Den tillfälliga lagen har därefter förlängts till att gälla i ytterligare två år. I samband med detta angavs följande i förarbetena. Regeringen konstaterar att utgångspunkten för förslaget om att förlänga den tillfälliga lagen är att befintliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige ska vara kvar under lagens begränsade giltighetstid. Ventilen i 13 § ska fortsatt gälla under den tiden. Ventilen innebär att en individuell prövning av rätten till familjeåterförening ska göras i varje enskilt fall och att uppehållstillstånd ska beviljas i de fall då det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd. I de fall då försörjningskravet skulle innebära att rätten till familjeåterförening begränsas på ett sätt som blir oproportionerligt eller diskriminerande i strid med Europakonventionen ska alltså uppehållstillstånd beviljas (prop. 2018/19:128 s. 46).

4. Prövningsordningen

4.1 Förarbeten

Av förarbetena till 9 § förvaltningslagen framgår följande. Att ärendena ska handläggas enkelt och snabbt beskriver på ett adekvat sätt vad som innefattas i kravet på effektivitet. En sådan handläggning är till fördel för både den enskilde och det allmänna. Däremot är det inte lika givet att särskilt markera kostnadsaspekten i en lag vars primära fokus är grundläggande rätts-säkerhetsgarantier. Det nuvarande kravet på ett billigt förfarande bör dock tolkas i vid mening och avse kostnaderna för såväl det allmänna som den enskilde. Med en sådan innebörd syftar också detta krav till att stärka den enskildes ställning vid ärendehandläggningen (prop. 2016/17:180 s. 74).

4.2 Praxis

Migrationsöverdomstolen har i flera avgöranden uttalat sig om prövningsordningen i anknytningsmål.

I MIG 2011:11 var fråga om Migrationsverket hade haft fog för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning med motiveringen att sökanden inte styrkt sin identitet. Migrationsdomstolen hade återförvisat målet till verket eftersom domstolen ansåg att verket först borde ha sakprövat ansökan utifrån den åberopade anknytningen. Migrationsöverdomstolen konstaterade inledningsvis att det finns ett krav på att den som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning måste klarlägga sin identitet. Därefter konstaterades att om en sökande inte kan klarlägga sin identitet på ett godtagbart sätt ska detta, som huvudregel, medföra att ansökan om uppehållstillstånd avslås. Migrationsöverdomstolen uttalade att det med det synsättet inte fanns anledning att pröva ytterligare förutsättningar för att en ansökan på grund av anknytning skulle kunna bifallas och att process-ekonomiska hänsyn också talade för en sådan ordning.

I MIG 2016:1 hade Migrationsverket sakprövat, och avslagit, en ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning som gjorts inifrån Sverige. Verket ansåg att det fanns synnerliga skäl att frångå huvudregeln om att en ansökan om uppehållstillstånd ska ges in och beviljas före inresan i Sverige. Migrationsdomstolen ansåg dock att det saknades synnerliga skäl att frångå huvudregeln och avtog överklagandet med motivering att sökandena var hänvisade till att ansöka om uppehållstillstånd från sitt hemland. Migrationsöverdomstolen uttalade i avgörandet följande. I en situation som denna är det av processekonomiska skäl olämpligt att migrationsdomstolen vid en överprövning av verkets beslut avslår ett överklagande med motiveringen att ansökan om uppehållstillstånd skulle ha gjorts före inresan i Sverige. En utlännings hänvisas i ett sådant läge till att från hemlandet eller annat land på nytt till verket lämna in en den ansökan om uppehållstillstånd som verket redan prövat i sak och funnit inte vara tillståndsgrundande.

I MIG 2009:3 uttalade Migrationsöverdomstolen att åberopad anknytning i vart fall översiktligt bör bedömas före det att en domstol prövar om det finns skäl att frångå huvudregeln i 5 kap. 18 § utlänningslagen om att en ansökan om uppehållstillstånd ska ges in och beviljas före inresan i Sverige. Detta för att kunna utvärdera vilken, om något, av undantagen i bestämmelsen som kan vara aktuellt att tillämpa.

5. Migrationsöverdomstolens bedömning

För att en person ska kunna beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning krävs att ett flertal förutsättningar är uppfyllda. Som huvudregel krävs att sökanden har klarlagt sin identitet och har ett giltigt pass (MIG 2011:11). Vidare ska den åberopade anknytningen vara av sådan karaktär att den kan vara tillståndsgrundande. Utöver detta ska anknytningspersonen kunna försörja både sig själv och sökanden samt ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig själv och sökanden (9 § tillfälliga lagen).

Om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning inte kan anses uppfyllda ska en prövning mot de svenska konventionsåtagandena göras. Detta eftersom ett uppehållstillstånd ändå ska beviljas om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett sådant åtagande (13 § tillfälliga lagen).

Migrationsdomstolen har i målet ansett att prövningen av dessa förutsättningar måste ske i en viss ordning. Till stöd för den uppfattningen har migrationsdomstolen hänvisat till ett antal avgöranden från Migrationsöverdomstolen.

Som migrationsdomstolen konstaterat har Migrationsöverdomstolen gjort vissa uttalanden angående prövningsordningen i anknytningsmål. Av Migrationsöverdomstolens praxis kan utläsas att det inte finns något hinder mot att pröva identiteten före den återopade anknytningen (MIG 2011:11). Vidare framgår att den återopade anknytningen i vart fall översiktligt bör bedömas före det att en domstol prövar om det finns skäl att frångå huvudregeln i 5 kap. 18 § utlänningslagen om att en ansökan ska ges in och beviljas före inresan i Sverige (MIG 2009:3). Migrationsöverdomstolen har emellertid inte slagit fast en särskild prövningsordning i anknytningsmål.

Under förutsättning att det finns tillräcklig utredning i alla delar finns det inget hinder mot att pröva ett anknytningsärende i den ordning som migrationsdomstolen har redogjort för. Det kan dock finnas anledning att pröva förutsättningarna för uppehållstillstånd i en annan ordning i vissa fall. I situationer där ansökan har gjorts utifrån och det framgår att försörjnings- eller bostadskravet inte är uppfyllt saknas ofta anledning att närmare utreda frågan om identitet och den återopade anknytningen. Så är fallet om en styrkt identitet och en tillståndsgrundande anknytning inte skulle leda till en annan bedömning i frågan om uppehållstillstånd. Att i en sådan situation utreda samtliga förutsättningar för uppehållstillstånd framstår som orimligt med hänsyn till den tidsutdräkt som det orsakar. En anknytningsutredning innebär dessutom att sökanden måste ta sig till en svensk ambassad eller ett generalkonsulat i landet där han eller hon bor, eller - om det inte finns - till närmaste grannland dit han eller hon har tillstånd att åka. En sådan resa kan vara både kostsam och i vissa fall förenad med risker för den enskilde. Om det står klart att ansökan kommer att avslås oavsett vad en identitets- eller anknytningsutredning visar, kan en sådan handläggning inte anses vara till fördel varken för den enskilde eller det allmänna.

Precis som när kravet på en klarlagd identitet inte är uppfyllt, förutsätter detta att det är möjligt att ta ställning till frågan om ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande, i detta fall artikel 8 i EKMR.

Europadomstolen har i flera avgöranden uttalat sig om bedömningen enligt artikel 8 i EKMR. Domstolen har konstaterat att de faktorer som ska beaktas är i vilken utsträckning familjelivet hindras, vilken anknytning till konventionsstaten som familjemedlemmarna har och om det finns oöverstigliga hinder för familjeliv i hemlandet samt om det finns omständigheter som rör immigrationskontroll eller överväganden med hänsyn till offentliga intressen som talar mot familjeåterförening. När det gäller barn ska de nationella myndigheterna vid prövningen av proportionaliteten till konventionens syften låta barnens bästa väga tyngst (Europadomstolens dom den 10 juli 2014 i målet Mugenzi mot Frankrike punkt 44 och 45).

För att kunna göra bedömningen enligt artikel 8 i EKMR krävs följaktligen att det har lämnats tillräckligt med uppgifter i dessa delar. Om så är fallet uppstår frågan om det som görs gällande angående anknytning och familjeliv innebär att ett avslagsbeslut skulle strida mot rätten till respekt för familjelivet. Står det klart att ett avslagsbeslut är förenligt med svenska konventionsåtaganden är det inte nödvändigt att först pröva identiteten och den åberopade anknytningen för att kunna avgöra ärendet i sak. Det förhåller sig annorlunda om det saknas relevanta uppgifter i utredningen för att kunna göra bedömningen mot svenska konventionsåtaganden, eller om det finns något i den befintliga utredningen som tyder på att ett beslut att neka uppehållstillstånd skulle kunna strida mot ett svenskt konventionsåtagande. I sådana fall måste en anknytningsutredning göras.

I utredningen finns uppgifter om AG och RH:s relation, hur de träffades och i vilken omfattning och var de träffats. Det finns även ett flertal uppgifter om RH:s familjesituation i Sverige.

Migrationsöverdomstolen konstaterar att det har lämnats en rad uppgifter om sökandenas relation till anknytningspersonen. Befintlig utredning är enligt domstolen tillräcklig för att kunna bedöma om ett avslagsbeslut strider mot artikel 8 i EKMR, eller om det finns något som indikerar att så skulle kunna vara fallet.

Migrationsdomstolen har sammanfattningsvis inte haft fog för att återförvisa målet till Migrationsverket enbart med motiveringen att prövningen inte skett i viss ordning. Migrationsdomstolens avgörande ska därför undanröjas och målet visas åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen undanröjer migrationsdomstolens avgörande och visar målet åter till migrationsdomstolen för ny handläggning.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2005/06:72 s. 68; prop. 2015/16:174 s. 54; prop. 2016/17:180 s. 74; prop. 2018/19:128 s. 46
