

<b>Målnummer:</b>	UMS59-20	<b>Avdelning:</b>	1
<b>Avgörandedatum:</b>	2021-04-16		
<b>Rubrik:</b>	Uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras när anknytningspersonen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet.		
<b>Lagrum:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 5 kap. 3 § första stycket 1 och 17 a § första stycket 3 utlänningslagen (2005:716)</li><li>• Artikel 6 och 17 samt skäl 14 i direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening</li></ul>		
<b>Rättsfall:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• MIG 2017:11</li><li>• EU-domstolens dom den 12 december 2019 (i de förenade målen G.S, C-381/18, och V.G, C-382/18, EU:C:2019:1072)</li></ul>		

---

**REFERAT**

A ansökte om uppehållstillstånd i Sverige år 2014. Som grund åberopade hon anknytning till sin i Sverige bosatte make B, som är svensk medborgare. Migrationsverket beslutade därefter att bevilja A ett tvåårigt uppehålls- och arbetstillstånd.

Efter det att tillståndstiden hade gått ut ansökte A på nytt om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Under tiden som ansökan behandlades lämnade hon Sverige. Efter remiss från Migrationsverket förordade Säkerhetspolisen att ansökan skulle avslås av säkerhetsskäl. Som skäl angavs bl.a. att A:s make har kopplingar till, och bedöms vara verksam, inom den våldsbejakande islamistiska miljön. Ett bifall till A:s ansökan kommer att stärka hennes makes etablering och ställning i den våldsbejakande islamistiska miljön. A kan också komma att stödja den terroristverksamhet som hennes make har kopplingar till. Det är därför förenat med ett hot mot allmän ordning och säkerhet att bevilja A ett uppehållstillstånd i Sverige.

Migrationsverket beslutade den 13 december 2019 att avslå A:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Som skäl för beslutet angav Migrationsverket bl.a. följande. Det finns ingen anledning att ifrågasätta att A har en tillståndsgrundande anknytning till B och att de har för avsikt att sammanleva i Sverige. Det har inte heller kommit fram något i ärendet som ger anledning att ifrågasätta Säkerhetspolisens bedömning att det är förenat med ett hot mot allmän ordning och säkerhet att bevilja A ett uppehållstillstånd i Sverige. Säkerhetspolisen har dock inte uttryckt att det i nuläget är A:s beteende som utgör ett hot utan snarare att hennes närvaro i landet kommer att få konsekvenser för rikets säkerhet vid en framåtsyftande bedömning. Migrationsverket bedömer att A, för det fall hon får uppehållstillstånd i landet, kan komma att stödja och underlätta för sin makes verksamhet, vilken bedöms utgöra ett allvarligt hot mot det svenska samhället och dess grundläggande samhällsintressen, dess befolkning samt de demokratiska principerna. Vid sådana förhållanden utgör A ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet som avses i 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen (2005:716). Det är även sannolikt att A har kännedom om de omständigheter som Säkerhetspolisen beskriver och att hon därför direkt eller indirekt, får anses stödja sin make samt den verksamhet och sammanslutning som han är inblandad i. Ett beslut att vägra A uppehållstillstånd inskränker inte rätten att utöva familjeliv eftersom sådant familjeliv kan utövas i ett annat land. Beslutet utgör inte heller en inskränkning i A:s rätt att utöva privatliv och det kan inte heller anses äventyra A och B:s barns bästa att avslå A:s ansökan. Vad som framkommit rörande deras levnadsomständigheter och familjeförhållanden i övrigt medför inte någon annan bedömning. Att Säkerhetspolisen förordat att A:s ansökan ska avslås av säkerhetsskäl och att Migrationsverket har bedömt att A utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet väger så tungt att A inte heller kan beviljas uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 a § utlänningslagen. Det har inte heller i övrigt kommit fram att det skulle strida mot ett konventionsåtagande att neka A uppehållstillstånd i Sverige.

A överklagade Migrationsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2020-08-26, ordförande Karin Dahlin samt tre nämndemän, varav en skiljaktig), som beviljade A ett tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd och förde fram bl.a. följande. Enligt migrationsdomstolens tolkning av artikel 6.2 andra stycket i familjeåterföreningsdirektivet (direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening) krävs det att den berörda personen utgör en fara. För att upprätthålla en sådan strikt tolkning av bestämmelsen som EU-domstolen förordat, bör det enligt migrationsdomstolens mening krävas konkreta och objektiva omständigheter som visar att den familjemedlem som ansöker om uppehållstillstånd utgör en sådan fara som avses. Det har inte framförts att A tillhör en sammanslutning som stödjer internationell terrorism. Det har inte heller påståtts att hon har extremistiska sympatier. Varken Migrationsverket eller Säkerhetspolisen har redogjort för några konkreta eller objektiva omständigheter som tyder på att A skulle komma att stödja sin makes verksamhet eller att hon på något sätt sympatiserar med den. Endast omständigheten att A är gift med B medför inte att hon kan antas ha någon delaktighet i hans förehavanden eller förutsättas stödja hans eventuella extremistiska sympatier. Det har inte heller kommit fram att A av någon annan anledning själv utgör en sådan fara som avses i artikel 6.2 andra stycket i familjeåterföreningsdirektivet.

Det kan vidare inte anses förenligt med en strikt tolkning av artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet att neka en familjemedlem uppehållstillstånd med hänvisning till att familjeåterföreningen i sig bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Att vägra A uppehållstillstånd av den anledningen att hennes närvaro i landet kan få konsekvenser för hennes makes möjlighet att verka här får anses gå utanför det utrymme för skönsmässig bedömning som en medlemsstat har vid tillämpning av bestämmelserna.

Det är alltså inte visat att A utgör ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet som avses i 5 kap. 17 a § utlänningslagen. Det finns därför inte grund för att neka henne uppehållstillstånd på grund av anknytning till B. Hon ska därför beviljas fortsatt uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 16 § utlänningslagen.

Migrationsverket överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle fastställa Migrationsverkets beslut att avslå A:s ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverket förde fram följande. A utgör en fara på så sätt att hennes närvaro i landet riskerar att ytterligare stärka det hot som anknytningspersonen utgör. Även om det aktuella hotet inte är hänförligt till A:s personliga beteende är det lägre krav på vad som utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet enligt artikel 6 i familjeåterföreningsdirektivet uppfyllt. Bedömningen kan inte anses gå utanför det utrymme för skönsmässig bedömning som en medlemsstat har vid tillämpning av bestämmelserna i direktivet. För det fall en sökande inte har varit i Sverige tidigare, eller endast varit här under en kort tid, kan det saknas underlag för att kunna bedöma om den sökandes personliga beteende utgör ett hot mot samhället. I dessa fall måste det ändå finnas ett utrymme för att avslå en ansökan om uppehållstillstånd av de skäl som nu är aktuella.

Även Säkerhetspolisen överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle undanröja migrationsdomstolens dom och avslå A:s ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd. Till stöd för sin talan förde Säkerhetspolisen fram bl.a. följande. Bedömningen rörande A grundar sig i den kontext hon är en del av. B har bedrivit säkerhetshotande verksamhet under den tid som A och B har varit gifta. Även om Säkerhetspolisen saknar konkret information om A:s eget agerande måste det antas att hon känner till och åtminstone indirekt stöttar sin makes verksamhet.

A ansåg att överklagandena skulle avslås och förde fram i huvudsak följande. Migrationsverket har inte gjort en självständig bedömning i målet utan avslagsbeslutet grundar sig på att Säkerhetspolisen förordade att hennes ansökan om förlängt uppehållstillstånd skulle avslås med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Migrationsverket har inte kunnat påvisa några konkreta eller objektiva omständigheter som visar att enbart hennes närvaro i Sverige och hennes äktenskap med B utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Inte heller är hotet mot allmän ordning och säkerhet hänförligt till hennes personliga beteende. Enbart den omständigheten att hon är gift med maken kan under inga omständigheter medföra att det finns en risk mot allmän ordning och säkerhet. Inte heller är en sådan tolkning av artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet förenlig med den strikta tolkning som EU-domstolen uttalat i de förenade målen C-381/18 och C-382/18. Det kan inte ha varit unionslagstiftarens mening att den restriktiva tolkningen av artikel 27.2 i rörlighetsdirektivet (direktiv 2004/38 om unionsmedborgare och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier m.m.) och artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet ska skilja så mycket som Migrationsverket och Säkerhetspolisen gör gällande. Det är vidare anmärkningsvärt att Migrationsverket tidigare beviljat henne ett tvåårigt uppehållstillstånd, trots att de vetat om att hon har varit gift med B, under den tid som det påstås att han har bedrivit säkerhetshotande verksamhet. Inte heller Säkerhetspolisen har kunnat påvisa konkreta eller objektiva omständigheter som visar att hon skulle stötta de påstådda verksamheterna och åsikterna.

Varken Migrationsverket eller Säkerhetspolisen har kunnat konkretisera omständigheter eller i övrigt visa på vilket sätt en familjeåterförening innebär ett hot mot den allmänna ordningen i Sverige. Att hävda att familjeåterförening i sig innebär ett hot mot allmän ordning och säkerhet är en skönsmässig bedömning som ska anses gå utanför det utrymme en medlemsstat har. Maken B har aldrig heller varit misstänkt eller dömts för brottslighet i Sverige. Det är därför anmärkningsvärt att han stämplas som ett säkerhetshot utifrån EU-rättsliga begrepp, utan att svenska myndigheter kunnat presentera konkreta fakta på att han utgör ett faktiskt, allvarligt och ett verkligt hot mot grundläggande svenska samhällsintressen. A har en stark anknytning till Sverige och till svenska förhållanden. Att vägra henne uppehållstillstånd innebär ett permanent avbrott i hennes, B:s och deras barns familjeliv.

Migrationsöverdomstolen har den 20 november 2020 avslagit A:s yrkande om att vilandeförklara målet och hämta in ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2021-04-16, Linder, L Axelsson och Johansson, referent / föredragande Torkelsdotter), yttrade:

## 1. Vad målet gäller

Frågan i målet är om uppehållstillstånd på grund av anknytning får vägras med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen när det är anknytningspersonen som har kopplingar till våldsbejakande verksamhet.

## 2. Nationell rätt

### 2.1 Tillämpliga bestämmelser

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

Uppehållstillstånd får vägras i sådana fall som avses i 3 § om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid bedömningen av om uppehållstillstånd bör vägras ska hänsyn tas till utlänningens övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden (5 kap. 17 a § första stycket 3 och tredje stycket utlänningslagen).

### 2.2 Förarbeten

Bestämmelserna i 5 kap. 3 § och 5 kap. 17 a § utlänningslagen infördes för att uppnå förenlighet med familjeåterföreningsdirektivet. I förarbetena till bestämmelserna anges bl.a. följande. Enligt familjeåterföreningsdirektivet ska en tredjelandsmedborgare, under vissa villkor, kunna utgöra en anknytningsperson med rätt till familjeåterförening. För att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning anser regeringen att samma regler för uppehållstillstånd på grund av anknytning bör gälla alla som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap. Införandet av en uttrycklig rätt för kärnfamiljen att få uppehållstillstånd för familjeåterförening innebär att de situationer där uppehållstillstånd får vägras trots att det rör sig om medlemmar i kärnfamiljen måste anges särskilt i lagen. Uppehållstillstånd ska bl.a. kunna vägras om sökanden utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Uttryckssättet allmän ordning och säkerhet förekommer sedan tidigare i EU-rätten och EU-domstolen har uttalat att begreppet allmän ordning och säkerhet inte får definieras nationellt utan ska ges en unionsrättslig innebörd (mål 41/74 Van Duyn mot Home Office). (Se prop. 2005/06:72 s. 28, 36 och 41-42.)

### 2.3 Migrationsöverdomstolens praxis

Migrationsöverdomstolen har prövat frågan om uppehållstillstånd får vägras med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen i flera avgöranden, se t.ex. MIG 2007:10, MIG 2008:46 och MIG 2017:11.

Migrationsöverdomstolen har i dessa mål prövat begreppet utifrån EU-domstolens dåvarande praxis och då ansett att det fordras att utlänningen själv utgör ett allvarligt och reellt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

### 3. EU-rätten

#### 3.1 Familjeåterföreningsdirektivet

Bestämmelsen i 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen genomförde artikel 6 i familjeåterföreningsdirektivet. Enligt artikel 6.1 i direktivet får medlemsstaterna avslå en ansökan om inresa och vistelse för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. I artikel 6.2 anges att medlemsstaterna får återkalla uppehållstillstånd eller avslå en ansökan om förnyelse av uppehållstillstånd för en familjemedlem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. När medlemsstaten fattar relevant beslut ska den beakta, förutom artikel 17, allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning eller säkerhet som familjemedlemmen begått, eller den fara som denna person utgör (artikel 6.2 andra stycket).

I artikel 17 anges att om en ansökan om familjeåterförening avslås, om ett uppehållstillstånd återkallas eller inte förnyas, eller om det beslutats att anknytningspersonen eller dennes familjemedlemmar ska utvisas, ska medlemsstaten ta vederbörlig hänsyn till arten och stabiliteten av den berörda personens familjeband och varaktigheten av vistelsen i medlemsstaten samt förekomsten av familjemässig, kulturell eller social anknytning till ursprungslandet.

I skäl 14 anges följande. Familjeåterförening får vägras på vederbörligen motiverade grunder. I synnerhet bör den person som önskar åtnjuta familjeåterförening inte utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Begreppet allmän ordning får inbegripa fällande dom för allvarligt brott. Det bör i detta sammanhang noteras att begreppet allmän ordning och säkerhet även omfattar fall då en tredjelandsmedborgare tillhör en sammanslutning som stöder internationell terrorism, stöder en sådan sammanslutning eller har extremistiska sympatier.

#### 3.2 Praxis från EU-domstolen

EU-domstolen har i dom den 12 december 2019 (G.S., C-381/18 och V.G., C-382/18, EU:C:2019:1072) uttalat sig om begreppet "hänsyn till allmän ordning" i artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet. I avgörandet anges bl.a. följande. För att fastställa innebörden av uttrycket "hänsyn till allmän ordning", som används i dessa bestämmelser, ska det i detta sammanhang erinras om att det av domstolens fasta praxis framgår att en unionsmedborgare som har använt sig av sin rätt till fri rörlighet, och vissa medlemmar av dennes familj, endast kan anses utgöra ett hot mot den allmänna ordningen om deras individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten. Detta betyder dock inte att det nödvändigtvis, och uteslutande, är "ett individuellt beteende som utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten" som åsyftas varje gång unionslagstiftaren hänför sig till begreppet "hot mot den allmänna ordningen" eller "risk för den allmänna ordningen". (Punkterna 53 och 54.)

För att ringa in innebörden av begreppet "hänsyn till allmän ordning" i artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet är det alltså nödvändigt att beakta dessa bestämmelsers ordalydelse, det sammanhang i vilket de förekommer och de mål som eftersträvas med den lagstiftning i vilken de ingår. Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsrättsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om hur bestämmelsen ska tolkas. (Punkt 55.)

Enligt ordalydelsen i artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet, till skillnad från vad som är fallet med bl.a. artikel 27.2 i rörlighetsdirektivet, krävs inte uttryckligen att den berörda personens beteende ska utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att personen i fråga ska kunna anses utgöra en risk för den allmänna ordningen. Det ska i detta hänseende understrykas att även om det i artikel 6.2 andra stycket i familjeåterföreningsdirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska ta hänsyn till bland annat allvaret i eller typen av brott mot allmän ordning som denna person har begått, eller den fara som vederbörande utgör, så hänför sig denna skyldighet till en norm som är klart mindre krävande än den som följer av den rättspraxis som avser EU-domstolens praxis avseende rörlighetsdirektivet. (Punkterna 56 och 57.)

I skäl 14 i direktivet anges att begreppet "allmän ordning" får inbegripa fällande dom för ett allvarligt brott, vilket förefaller indikera att det kan räcka med en sådan fällande dom för att styrka att det finns ett hot mot den allmänna ordningen i direktivets mening utan att det behöver visas att det finns ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse i den berörda medlemsstaten. Det framgår även av de ändrade förslagen till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (KOM(2000) 624 slutlig och KOM(2002) 225 slutlig), som låg till grund för familjeåterföreningsdirektivet, att tanken från början var att "hänsyn till allmän ordning" alltid skulle kunna kopplas till den berörda familjemedlemmens personliga beteende. Unionslagstiftaren bestämde sig dock för att inte anamma denna begränsning av medlemsstaternas utrymme för skönmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 6. Under dessa omständigheter ska artikel 6.1 och 6.2, då den allmänna regeln är att familjeåterförening ska tillåtas, ges en strikt tolkning och det utrymme för skönmässig bedömning som den bestämmelsen ger till medlemsstaterna får inte användas av dessa på ett sätt som skulle kunna motverka direktivets syfte och ändamålsenliga verkan. En nationell praxis avseende tillämpningen av dessa bestämmelser får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att den allmänna ordningen upprätthålls. (Punkterna 58, 59, 62 och 64.)

#### 4. Migrationsöverdomstolens bedömning

Det har i målet inte kommit fram något annat än att A uppfyller rekvisiten i 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen för att beviljas uppehållstillstånd grundat på anknytning. Frågan är om hon får vägras tillstånd på grund av att hon, genom sitt äktenskap och samlevnad med B i Sverige, utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet enligt 5 kap. 17 a § första stycket 3 samma lag.

Denna bestämmelse infördes i syfte att uppnå förenlighet med familjeåterföreningsdirektivet. Även om direktivet inte är direkt tillämpligt i aktuellt mål ska bestämmelsen ändå tolkas utifrån den unionsrättsliga praxis som finns och inom det skönmässiga bedömningsutrymme som medlemsstaterna har getts. Som utgångspunkt gäller att bedömningen av om en utlänning utgör hot mot allmän ordning och säkerhet ska ske med hänsyn till förhållandena i Sverige (MIG 2017:11).

EU-domstolen har påtalat att det utifrån ordalydelsen i artikel 6.1 och 6.2 i familjeåterföreningsdirektivet inte uttryckligen krävs att den berörda personens beteende ska utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse för att personen i fråga ska kunna anses utgöra en risk för den allmänna ordningen. Myndigheterna behöver därmed inte systematiskt grunda sig på den faktiska och aktuella skada som den berörda personens beteende utgör. Migrationsöverdomstolen utgår ifrån att detta även gäller då det är fråga om hot mot allmän säkerhet.

Av den information som Säkerhetspolisen har om B framgår att B har kopplingar till och är verksam inom våldsbejakande islamistisk verksamhet. Han utgör därmed ett hot mot allmän säkerhet som är av mycket allvarligt slag. Migrationsverket och Säkerhetspolisen har vidare bl.a. fört fram att A:s närvaro i Sverige skulle medföra att det hot som B utgör förstärks.

A:s närvaro och samlevnad med B i Sverige innebär enligt Migrationsöverdomstolen att B:s utövande av våldsbejakande verksamhet i Sverige underlättas och ytterligare befästs i landet. Familjeåterföreningen, och A som en del av denna, utgör därmed en sådan omständighet som medför att ett redan befintligt hot förstärks. Det är därför nödvändigt att hindra A från att vistas i Sverige för att upprätthålla säkerheten. A ska därför anses utgöra en sådan fara och därmed ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att hon får vägras uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 17 a § första stycket 3 utlänningslagen. Hänsynen till hennes övriga levnadsomständigheter och familjeförhållanden medför inte någon annan bedömning. Hon kan därför inte beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen.

Det har inte heller kommit fram någon annan grund för att bevilja A uppehållstillstånd och det strider inte heller mot ett svenskt konventionsåtagande att neka henne uppehållstillstånd. Migrationsdomstolens dom ska därför upphävas. Det innebär att Migrationsverkets beslut den 13 december 2019 ska gälla.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen bifaller överklagandena och upphäver migrationsdomstolens dom.

---

**Sökord:**

**Litteratur:** Prop. 2005/06:72 s. 28, 36 och 41-42

---