

Målnummer: UM3009-18**Avdelning:** 1**Avgörandedatum:** 2018-10-18

Rubrik: Om en anknytningsperson med tidsbegränsat uppehållstillstånd och status som alternativt skyddsbehövande kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd får bedömas utifrån hur troligt det är att skyddsbehovet kvarstår när nuvarande tillstånd löper ut. Här måste både de individuella skyddsskälerna och aktuell landinformation beaktas. Även möjligheten att få uppehållstillstånd på grund av arbete eller att kvalificera sig som varaktigt bosatt kan innebära att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd.

Lagrum:

- 5 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716)
- 6 § och 7 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Rättsfall: •

REFERAT

HH och KI är maka respektive barn till AI, som sökte asyl i Sverige den 2 oktober 2015. I november 2016 beviljades AI, som är medborgare i Syrien, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande till och med den 22 december 2017. Han har därefter ansökt om förlängt uppehållstillstånd och då uppgett att han hade samma skyddsskäl som tidigare och att han arbetar. Han beviljades sedan ett förlängt tillstånd till och med den 23 december 2019. Tillståndet tidsbegränsades enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (tillfälliga lagen).

I december 2016 ansökte HH om uppehålls- och arbetstillstånd på grund av anknytning till maken. Sonen KI ansökte samtidigt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till den medsökande modern samt fadern. Migrationsverket beslutade den 15 december 2017 att avslå ansökningarna med motiveringen att AI inte kunde vara anknytningsperson enligt tillfälliga lagen eftersom han inte bedömdes ha välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverkets bedömning saknade AI individuella skyddsskäl och behovet av skydd var beroende av situationen i Syrien när det tidsbegränsade uppehållstillståndet samt den tillfälliga lagen upphört att gälla. Beslutet att neka HH och KI uppehållstillstånd bedömdes inte heller stå i strid med något svenskt konventionsåtagande.

Migrationsverkets beslut överklagades till migrationsdomstolen, där HH och KI förde fram bl.a. att Migrationsverket till grund för sin bedömning inte lagt några fakta, såsom exempelvis objektiv och verifierbar landinformation, som tyder på att situationen i Syrien har förbättrats och att det därmed kan bli aktuellt med återvändande dit i närtid.

Förvaltningsrätten i Stockholm, migrationsdomstolen (2018-02-07, ordförande Gustafson), avlog överklagandet och ansåg att det inte kommit fram skäl att göra någon annan bedömning än Migrationsverket i fråga om uppehållstillstånd på grund av anknytning till maken respektive fadern. Enligt migrationsdomstolen stod det inte heller i strid med ett svenskt konventionsåtagande att neka uppehållstillstånd.

HH och KI överklagade domen och vidhöll sina yrkanden samt förde fram bl.a. följande. Det kan inte ha varit lagstiftarens intention att endast de som fått uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande på grund av att de vid ett återvändande löper risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kan omfattas av undantaget i 7 § tillfälliga lagen, och att alla de som fått uppehållstillstånd för att de skulle löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt skulle falla utanför. Eftersom det finns ett civilrättsligt äktenskap råder en presumtion för att uppehållstillstånd i Sverige ska beviljas och då ansökan om uppehållstillstånd lämnades in inom tre månader från det att AI beviljades uppehållstillstånd finns det inte heller något försörjningskrav. HH:s identitet måste anses styrkt genom inlämnad kopia av pass. Samtliga kriterier för att bevilja dem uppehållstillstånd på grund av anknytning är därmed uppfyllda.

Migrationsverket medgav bifall till överklagandet och förde fram bl.a. följande. Ju kortare tid som återstår innan begränsningarna av möjligheterna att beviljas permanent uppehållstillstånd upphör, desto troligare är det att personen därefter kommer att ges ett permanent uppehållstillstånd, förutsatt att skyddsbehovet kvarstår. När anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 1 första ledet utlänningslagen (2005:716) bör det normalt innebära att denne kan anses ha välgrundad utsikt att få permanent uppehållstillstånd. Ett skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 andra ledet utlänningslagen kan normalt sett inte förutsättas vara så pass varaktigt att det därmed innebär att det finns en välgrundad utsikt att få permanent uppehållstillstånd. En bedömning huruvida anknytningspersoner har välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd är till sin natur en framåtsyftande bedömning. Det är således inte tillräckligt att bedöma om anknytningspersonens skyddsbehov kvarstår vid beslutstillfället avseende den anhöriges ansökan.

Mot bakgrund av det svåra säkerhetsläget samt den mycket dåliga situationen för mänskliga rättigheter i Syrien finns det i nuläget fog för bedömningen att alla och envar vid ett återvändande dit löper en individuell risk att utsättas för sådan behandling som anges i artikel 3 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, och artikel 15 b i skyddsgrundsdirektivet (direktiv 2011/95/EU 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]). Bedömningen av om AI har välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd ska göras utifrån situationen i Syrien efter den 20 juli 2019. Frågan blir i aktuellt mål om säkerhetsläget då alltjämt kommer att vara sådant att alla och envar riskerar skyddsgrundande behandling. Mot bakgrund av aktuell landinformation bedöms AI:s skyddsbehov inte ha upphört vid den tidpunkten. Han bedöms i nuläget ha välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd och kan således vara anknytningsperson i förevarande mål. Utifrån utredningen i målet finns det en tillståndsgrundande anknytning.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2018-10-18, Linder, Briheim Fällman och Berselius, referent / föredragande Rodhe), yttrade:

1. Vad målet gäller

Frågan i målet är om HH och KI kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till maken respektive fadern AI, som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd här som alternativt skyddsbehövande. Migrationsöverdomstolen kommer vid den prövningen i första hand att ta ställning till om AI kan anses ha välgrundade utsikter att få ett permanent uppehållstillstånd i Sverige.

2. Gällande rätt m.m.

2.1. Tillämpliga bestämmelser

I 5 kap. 3–3 e §§ utlänningslagen finns bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning som reglerar rätten till och villkoren för bl.a. familjeåterförening. Enligt utlänningslagen ska uppehållstillstånd på grund av anknytning bl.a. ges till en utlänning som är maka eller ogift barn till någon som är bosatt i eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige (5 kap. 3 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen).

Enligt 7 § första stycket tillfälliga lagen ska uppehållstillstånd enligt bl.a. 5 kap. 3 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen inte beviljas om den person som utlänningen åberopar anknytning till är en alternativt skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt 5 § tillfälliga lagen. I 7 § andra stycket tillfälliga lagen finns emellertid ett undantag från nämnda huvudregel som innebär att om den som utlänningen åberopar anknytning till fick sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad hos Migrationsverket den 24 november 2015 eller tidigare ska uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen beviljas om anknytningspersonen bedöms ha välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd (se 6 § tillfälliga lagen).

2.2. Förarbeten m.m.

5 kap. 3 § utlänningslagen fick i huvudsak sitt nuvarande innehåll den 30 april 2006 i samband med genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet (direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening). Direktivet bygger på tanken att en tredjelandsmedborgare som omfattas av direktivet och som har en mera varaktig bosättning i en EU-stat, den s.k. anknytningspersonen, ska ha rätt att återförenas med medlemmar i kärnfamiljen som också är tredjelandsmedborgare. För att ha rätt till familjeåterförening enligt direktivet ska anknytningspersonen ha ett uppehållstillstånd som är giltigt under minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd.

Regeringen uttalade vid genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet i svensk rätt att samma regler för uppehållstillstånd på grund av anknytning bör gälla alla som är bosatta i Sverige oavsett medborgarskap för att uppnå en enhetlig, ändamålsenlig och icke diskriminerande lagstiftning. Både svenska och utländska medborgare samt statslösa kan vara anknytningspersoner. När det gäller utländska medborgare och statslösa krävs i regel att utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon ska kunna vara anknytningsperson. Regeringen konstaterade vidare att vissa svenska bestämmelser om familjeåterförening var förmånligare än de villkor som framgick av familjeåterföreningsdirektivet. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att då gällande bestämmelser om vem som kunde vara anknytningsperson enligt svensk rätt inte behövde ändras med anledning av familjeåterföreningsdirektivet. (Prop. 2005/06:72 s. 28–29.)

I förarbetena till den tillfälliga lagen anfördes bl.a. följande. Utlänningslagens bestämmelser om när uppehållstillstånd får beviljas på grund av anknytning till en person i Sverige medger att uppehållstillstånd beviljas i fler fall än vad som krävs enligt familjeåterföreningsdirektivet. Med utgångspunkten att de svenska reglerna tillfälligt ska anpassas till miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner ser regeringen därför anledning att tillfälligt begränsa även dessa möjligheter att beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Familjeåterföreningsdirektivet är inte tillämpligt på alternativt skyddsbehövande. Uppehållstillstånd på grund av anknytning bör därför inte beviljas om anknytningspersonen är alternativt skyddsbehövande och har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den 24 november 2015 var den dag då regeringen presenterade den politiska inriktning som ligger till grund för förslagen i lagrådsremissen. Det är rimligt att den som har kommit till Sverige

utan sin familj och som har ansökt om uppehållstillstånd före dess får möjlighet att återförenas med sin familj även om han eller hon beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande med stöd av den tidsbegränsade lagen. Upphållstillstånd på grund av anknytning till den alternativt skyddsbehövande bör i dessa fall kunna beviljas en make eller maka, en sambo eller ett omyndigt barn under samma förutsättningar som föreslås gälla om anknytningspersonen är en flykting som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tidsbegränsade lagen. En förutsättning för att en rätt till familjeåterförening ska finnas är att anknytningspersonen anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd. En flykting vars uppehållstillstånd har tidsbegränsats enligt den tidsbegränsade lagen torde i regel anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd eftersom skyddsskäl som regel kvarstår under en längre tid och begränsningarna av möjligheten att få permanent uppehållstillstånd kommer att upphöra när den tidsbegränsade lagen upphör. När det gäller anknytningspersoner som är alternativt skyddsbehövande får en bedömning av utsikterna att beviljas permanent uppehållstillstånd göras med beaktande av det aktuella skyddsbehovets varaktighet och av att begränsningen av möjligheten att beviljas permanent uppehållstillstånd kommer att upphöra när den tidsbegränsade lagen upphör att gälla. (Prop. 2015/16:174 s. 39 och 42.)

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

AI fick sin ansökan om uppehållstillstånd registrerad före den 24 november 2015. Det innebär att om AI kan anses ha välgrundade utsikter att beviljas ett permanent uppehållstillstånd kan han därigenom utgöra anknytningsperson enligt 7 § tillfälliga lagen.

Enligt förarbetena till den tillfälliga lagen ska bedömningen av utsikterna att beviljas permanent uppehållstillstånd göras med beaktande av det aktuella skyddsbehovets varaktighet och med hänsyn tagen till att begränsningen av möjligheten att bevilja permanent uppehållstillstånd kommer att tas bort när den tidsbegränsade lagen upphör att gälla. Förarbetena innehåller däremot ingen redogörelse för vad som avses med begreppet "välgrundade utsikter". Begreppet förekommer i familjeåterföreningsdirektivet där det framgår beträffande referenspersonens bosättning, att referenspersonen ska vistas lagligen i en medlemsstat samt inneha ett uppehållstillstånd med en giltighetstid på minst ett år och ha välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd (se artikel 3.1 familjeåterföreningsdirektivet). Det preciseras inte i direktivet vad som avses med välgrundade utsikter och lagstiftaren har inte i samband med genomförandet av familjeåterföreningsdirektivet närmare definierat begreppet. Det saknas avgöranden från EU-domstolen där begreppet har tolkats i mål om familjeåterförening.

Även om familjeåterföreningsdirektivet enligt sin ordalydelse inte är tillämpligt på alternativt skyddsbehövande (jfr artikel 3.2 familjeåterföreningsdirektivet) anser Migrationsöverdomstolen att vägledning hur begreppet "välgrundade utsikter" ska tolkas kan hämtas från kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 3 april 2014 om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM[2014] 210 final). Kommissionen uttalar bl.a. följande. Bedömningen av om det finns välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd bör göras från fall till fall med hänsyn till de individuella omständigheterna, till exempel vilken sorts uppehållstillstånd som utfärdats, administrativa rutiner och andra relevanta omständigheter som påverkar referenspersonens situation. Prövningen förutsätter en bedömning hur troligt det är att villkoren för ett varaktigt uppehållstillstånd är uppfyllda och om det tillstånd som beviljats under normala omständigheter skulle kunna förlängas utöver den period som krävs för permanent uppehållstillstånd. Begreppet "välgrundade utsikter" förutsätter inte att alla krav som ställs för att få ett permanent uppehållstillstånd måste vara uppfyllda när bedömningen görs, bara att de troligen kommer att kunna uppfyllas.

Begreppet "välgrundade utsikter" är i den engelska lydelsen av familjeåterföreningsdirektivet "reasonable prospects" vilket enligt Migrationsöverdomstolen ger uttryck för ett något lägre krav än den svenska översättningen och ligger närmare den tolkning som kommissionen gör. Begreppet får förstås som om det utifrån nuvarande omständigheter är troligt att ett permanent uppehållstillstånd senare kommer att beviljas.

Vad beträffar möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd i Sverige gäller för det första att en utlänning som haft uppehållstillstånd, som tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen, kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd om denne har en anställning eller kan försörja sig genom näringsverksamhet (jfr 17 § tillfälliga lagen och 5 § lagen [2017:353] om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå). Vidare bör det noteras att alternativt skyddsbehövande som vistats i Sverige utan avbrott i fem år med uppehållstillstånd, inräknat tiden mellan asylansökan och den dag då asyl beviljades, enligt 5 a kap. 1 § utlänningslagen kan beviljas ställning som varaktigt bosatt i Sverige och därmed få permanent uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 2 b § utlänningslagen).

Vid bedömningen av utsikterna för att beviljas ett permanent uppehållstillstånd måste också grunden för det tidigare uppehållstillståndet beaktas. AI är skyddsbehövande med anledning av den väpnade konflikten i Syrien. Han kan tidigast beviljas permanent uppehållstillstånd när hans nuvarande tillstånd går ut, det vill säga den 23 december 2019. Av betydelse för frågan om AI då har möjlighet att beviljas permanent uppehållstillstånd blir därmed också hur troligt det är att hans skyddsbehov kvarstår när nuvarande tillstånd löper ut. Här måste aktuell landinformation om situationen i Syrien beaktas.

Av den landinformation som finns i målet framgår bl.a. följande. Nästan alla delar av Syrien är indragna i konflikten med ökat inflytande av olika regionala och internationella aktörer. Landet är uppdelat mellan stridande parter och grupper som utövar kontroll och inflytande i olika delar av landet. Konflikten karaktäriseras av allvarliga överträdelser av internationell humanitär rätt och kränkningar av mänskliga rättigheter av alla parter i konflikten. Eftersom alla delar av Syrien har påverkats, direkt eller indirekt, av konflikten uppmanar UNHCR alla stater att inte återsända personer till Syrien. (Se UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update V, november 2017, s. 8–9 och s. 70.) Migrationsverket har i en rättslig kommentar angående säkerhetsläget i Syrien, SR 04/2018, uttalat att den rådande situationen i Syrien är så allvarlig att alla och envar vid ett återvändande löper en individuell risk för skyddsgrundande behandling i strid mot artikel 3 EKMR.

Vid bedömningen av skyddsbehovets varaktighet kan det ha betydelse om skyddsskäl är individuella. Det avgörande måste emellertid vara om det finns objektiva grunder som ger stöd för att det är troligt att skyddsbehovet kommer att kvarstå vid en förlängningsansökan. Även om AI:s skyddsskäl enligt Migrationsverkets bedömning inte är individuella utan grundas på den allmänna situationen i Syrien skulle han utifrån vad som framgår av aktuell landinformation vid ett återvändande till Syrien riskera att utsättas för sådan behandling som strider mot artikel 3 EKMR, vilket utgör en omständighet som talar för att skyddsbehovet är varaktigt. Det finns inte heller något i den aktuella landinformationen som Migrationsöverdomstolen har tillgång till som talar för att konflikten i Syrien kommer att upphöra under överskådlig tid. Enligt Migrationsöverdomstolen finns det därför mycket som talar för att AI alltjämt kommer att ha behov av skydd när tiden för hans nuvarande tillstånd gått ut och att han vid en förlängningsansökan kan beviljas permanent uppehållstillstånd eller i vart fall ett förlängt uppehållstillstånd. Härtill kommer att han har möjlighet att få uppehållstillstånd på grund av arbete eller kvalificera sig för att få tillstånd som varaktigt bosatt. Migrationsöverdomstolen anser därmed, i likhet med parternas samstämmiga uppfattning i målet, att AI måste anses ha välgrundade utsikter att beviljas permanent uppehållstillstånd.

Han kan därigenom utgöra anknytningsperson enligt 7 § tillfälliga lagen.

Det har inte kommit fram annat än att förutsättningarna för att bevilja HH och KI uppehållstillstånd i övrigt är uppfyllda. Ett uppehållstillstånd på grund av anknytning ska gälla för samma tid som uppehållstillstånd för den person som det åberopas anknytning till (8 § tillfälliga lagen). HH och KI ska därför beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd med giltighetstid till och med den 23 december 2019. HH får då också ges arbetstillstånd. Överklagandet ska därmed bifallas.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen bifaller överklagandet och beviljar HH och KI tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd respektive uppehållstillstånd till och med den 23 december 2019.

Sökord:

Litteratur: Prop. 2005/06:72 s. 28-29; Prop. 2015/16:174 s. 39 och 42; Kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 3 april 2014 om riktlinjer för tillämpningen av direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening (COM[2014] 210 final); UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update V, november 2017, s. 8-9 och s. 70; Migrationsverkets rättsliga kommentar, SR 04/2018
