

Konsekvenserna av EU-domstolens dom C-165/16, Lounes

RK/003/2021



Fastställelsebeslut: RA/044/2021			Version 1.0
Beslutsdatum: 2021-02-25			
Gäller för: hela myndigheten			
Gäller från och med: 2021-02-25			
Datum för revidering	Version	Avsnitt som reviderats	Beslutsbeteckning
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX
ange datum	nummer	innehåll	XX/XXX/XXXX

Fakta om rättsliga kommentarer

Rättsliga kommentarer utgör Migrationsverkets uttalanden om hur ett domstolsavgörande bör tolkas. De är styrande för myndighetens medarbetare och beslutas av chefen för rättsavdelningen.

Rättsliga kommentarer förs in i en särskild dokumentserie, RK-serie. Dokumentserien är gemensam för hela myndigheten. Beslut om fastställande, ändringar och upphävande av en rättslig kommentar förs in i beslutsdokumentserien för chefen för rättsavdelningen.

Innehållsförteckning

Fakta om rättsliga kommentarer	1
1. Syfte och bakgrund	4
2. Gällande rätt.....	4
3. EU-domstolens dom C-165/16, Lounes	4
4. Rättslig bedömning	6
4.1 Vilka personer berörs av EU-domstolens avgörande i mål C-165/16?	6
4.2. Vilka rättigheter har familjemedlemmar till en EU/EES-medborgare som har fått svenskt medborgarskap?	7
4.2.1 Vad gäller i de situationer då EU/EES-medborgaren inte behåller sitt tidigare medborgarskap i samband med att det nya medborgarskapet beviljas?	7
4.2.2 Vilket bevis om uppehållsrätt kan utfärdas?	8
4.2.3 Familjemedlemmars rättigheter och skydd mot utvisning	10
4.2.4 Att behålla uppehållsrätt i vissa fall	11
4.2.5 Ansökningar om uppehållstillstånd.....	11
4.3 Hur ska en tredjelandsmedborgares rätt att vistas i Sverige regleras när det finns ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut som fortfarande gäller?.....	12

Sammanfattning

Av EU-domstolens dom den 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862) framgår bland annat att en EU/EES-medborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet¹, och därefter fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, inte längre har uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet. Det innebär bland annat att hans eller hennes familjemedlemmar inte heller har några rättigheter enligt rörlighetsdirektivet. Sådana personer kan istället ha uppehållsrätt enligt artikel 21.1 Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF). Detta rättsliga ställningstagande om EU-domstolens dom innebär bland annat följande.

- Familjemedlemmar till en EU/EES-medborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i Sverige och därefter fått svenskt medborgarskap kan härleda uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF från EU/EES-medborgaren, förutsatt att EU/EES-medborgaren också behåller sitt tidigare unionsmedborgarskap. Detta gäller oavsett om familjemedlemmen anslöt sig till EU/EES-medborgaren efter att han eller hon fick svenskt medborgarskap eller om familjemedlemmen redan hade anslutit sig till EU/EES-medborgaren när det svenska medborgarskapet förvärvades.
- Familjemedlemmar till både EU- och EES-medborgare ska omfattas av rätten till uppehåll enligt EU-domstolens dom C-165/16.
- De familjemedlemmar som har sådan uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF kan beviljas uppehållskort med stöd av en analog tillämpning av 3 a kap. 12 a § utlänningslagen (2005:716) och 3 a kap. 9 § utlänningsförordningen (2006:97).
- En person med uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF ska kunna få permanent uppehållsrätt enligt de villkor som uppställs i 3 a kap. 7 § utlänningslagen.
- De familjemedlemmar som har sådan uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF har rätt till ett skydd mot utvisning som motsvarar det som EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar har enligt rörlighetsdirektivet.
- En ansökan om uppehållstillstånd som görs av en familjemedlem som har sådan uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF kan bifallas efter inresan med stöd av 4 kap. 17 § utlänningsförordningen.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

- Om EU/EES-medborgaren har fått permanent uppehållsrätt innan han eller hon fick svenskt medborgarskap uppställs inget krav på uppehållsrätt, dvs. att personen till exempel är arbetstagare eller har tillräckliga tillgångar, för att familjemedlemmen ska kunna härleda uppehållsrätt från EU/EES-medborgaren.
- Reglerna i 3 a kap. 5 b – 5 d §§ utlänningslagen om att behålla uppehållsrätt i vissa fall kan inte tillämpas analogt för en familjemedlem till en EU/EES-medborgare som har fått svenskt medborgarskap.

De familjemedlemmar som har sådan uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF ska kunna få ett bevis om sin uppehållsrätt i form av ett uppehållskort även om de omfattas av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

1. Syfte och bakgrund

Av EU-domstolens dom C-165/16, Lounes, framgår bland annat att en EU/EES-medborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet, och därefter fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, inte längre har uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet. Det innebär bland annat att hans eller hennes familjemedlemmar inte heller har några rättigheter enligt nämnda direktiv. Personer som befinner sig i sådana situationer kan däremot, under vissa förutsättningar, ha uppehållsrätt enligt FEUF.

Detta rättsliga ställningstagande syftar till att klargöra vilka rättigheter familjemedlemmar till en före detta EU/EES-medborgare som befinner sig i sådana situationer har, och vilka villkoren för dessa rättigheter är. Ställningstagandet behandlar också frågan om vilket bevis om dessa rättigheter som kan utfärdas.

2. Gällande rätt

Se bilaga.

3. EU-domstolens dom C-165/16, Lounes

Domen rörde en spansk medborgare som kommit till Storbritannien för att studera. Under vistelsen beviljades hon brittiskt medborgarskap samtidigt som hon behöll sitt spanska medborgarskap. Flera år senare inledde personen en relation med en tredjelandsmedborgare som rest in i Storbritannien 2010. De gifte sig år 2014 och fortsatte att vara bosatta i Storbritannien.

Den huvudsakliga frågan som uppstod vid den nationella domstolen var om en spansk medborgare, som också är unionsmedborgare, som kommit till Storbritannien för att utöva sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet senare får brittiskt medborgarskap samtidigt som personen behåller sitt spanska medborgarskap är förmånstagare i den mening som avses i rörlighetsdirektivet. I det aktuella fallet hade den spanska medborgaren flera år efter att det brittiska medborgarskapet beviljades gift sig med en person som hon uppehöll sig tillsammans med i Storbritannien. Frågan var om maken därmed kunde härleda rättigheter enligt direktivet från unionsmedborgaren på grund av deras äktenskap.

EU-domstolen konstaterade att när den spanska medborgaren fått brittiskt medborgarskap så uppehöll hon sig i en av de medlemsstater som hon var medborgare i. Den numera brittiska medborgaren hade därför en ovillkorlig rätt att vistas där enligt folkrättsliga principer och var inte längre att betrakta som en förmånstagare i den mening som avses i artikel 3.1 i rörlighetsdirektivet. Eftersom hon inte hade några rättigheter enligt rörlighetsdirektivet övergick domstolen till att bedöma om det kunde föreligga uppehållsrätt enligt bestämmelserna i FEUF om unionsmedborgarskap, och då i synnerhet artikel 21.1. Bestämmelsen ger alla unionsmedborgare en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium.

Domstolen kom fram till att den spanska medborgarens situation inte kunde likställas med en rent inhemsk situation, eftersom hon under sin vistelse hade fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten utöver sitt ursprungliga medborgarskap.² Hon kunde därför ha de rättigheter som hänger samman med unions-medborgarskapet, bland annat de som föreskrivs i artikel 21.1 FEUF. En av dessa rättigheter är rätten till ett normalt familjeliv i den mottagande medlemsstaten.

Domstolen bedömde att en unionsmedborgare som fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet och rest till och vistats i flera år där i enlighet med artikel 7.1 eller artikel 16.1 i rörlighetsdirektivet, fick anses ha för avsikt att integrera sig varaktigt i samhället i den mottagande staten. Att kräva att en sådan person ska avstå från att utnyttja dessa rättigheter, bland annat rätten till familjeliv, skulle stå i strid med den tanke på successiv integration som är avsikten med bestämmelsen. Det skulle också innebära att en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och som utöver sitt ursprungliga medborgarskap även fått medborgarskap i den mottagande medlemsstaten skulle behandlas sämre när det gäller sitt familjeliv än en unionsmedborgare som också utövat sin rätt till fri rörlighet, men som bara har sitt ursprungliga medborgarskap. De rättigheter som en unionsmedborgare ges i den mottagande medlemsstaten, bland annat rätten till familjeliv med en tredjelandsmedborgare, skulle i sådant fall försvagas allt eftersom den berörde unionsmedborgaren integreras i samhället i den medlemsstaten och beroende på antalet medborgarskap som han eller hon har.

² EU-domstolens dom C-165/16, p. 49.

Domstolens slutsats var att syftet med de rättigheter som en unionsmedborgare ges enligt artikel 21.1 FEUF kräver att en EU/EES-medborgare som befinner sig i en sådan situation som var aktuell måste kunna behålla sina rättigheter i den mottagande medlemsstaten, efter att ha förvärvat medborgarskap i den medlemsstaten utöver sitt ursprungliga medborgarskap. Detta gällde i synnerhet rätten till familjeliv genom att maken gavs en härledd uppehållsrätt.

Villkoren för att bevilja en härledd uppehållsrätt fick enligt domstolen inte vara strängare än dem i rörlighetsdirektivet. Även om direktivet inte omfattade en sådan situation skulle det nämligen tillämpas analogt.

4. Rättslig bedömning

4.1 Vilka personer berörs av EU-domstolens avgörande i mål C-165/16?

EU-domstolens dom C-165/16, Lounes, bekräftar bland annat tidigare fastslagen praxis om att rörlighetsdirektivet inte reglerar villkoren för en EU/EES-medborgares vistelse i den medlemsstat som han eller hon är medborgare i. Denna praxis fastslogs initialt i EU-domstolens dom den 5 maj 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277).

Omständigheterna i det målet skiljer sig däremot från omständigheterna i Lounes- domen på så sätt att EU/EES-medborgaren i EU-domstolens dom C-434/09, McCarthy, hade dubbelt medborgarskap men utan att ha förflyttat sig mellan medlemsstater.

Lounes- domen behandlar frågan om uppehållsrätt i de fall EU/EES-medborgaren under sin vistelse får medborgarskap i den mottagande staten och när en tredjelandsmedborgare ansluter sig till EU/EES-medborgaren först efter att han eller hon har fått detta medborgarskap.

Eftersom rörlighetsdirektivet inte längre är tillämpligt när en EU/EES-medborgare har blivit medborgare i det land han eller hon vistas i uppstår även frågan om vad som gäller för de familjemedlemmar som redan har anslutit sig till eller följt med EU/EES-medborgaren när denne får medborgarskap i den mottagande staten. Det händer till exempel att en EU/EES-medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att bosätta sig i Sverige får svenskt medborgarskap innan medföljande familjemedlemmar har fått permanent uppehållsrätt. En sådan EU/EES-medborgare har alltså inte några rättigheter enligt rörlighetsdirektivet eftersom han eller hon då befinner sig i sitt medborgarskapsland. Det innebär bland annat att medföljande familjemedlemmar inte längre kan härleda några rättigheter enligt rörlighetsdirektivet från den tidigare EU/EES-medborgaren.

Frågan är vilka rättigheter en familjemedlem kan härleda från en EU/EES-medborgare som får svenskt medborgarskap under tiden som familjemedlemmen härleder uppehållsrätt från EU/EES-medborgaren på grund av rörlighetsdirektivet. I Lounes-domen behöll EU/EES-medborgaren sitt ursprungliga unions-medborgarskap i samband med att medborgarskapet i det nya bosättningslandet beviljades. Ytterligare en fråga är därför om principerna i EU-domstolens dom C-165/16, Lounes, bör omfatta även de situationer då EU/EES-medborgaren *inte* behåller sitt tidigare medborgarskap i samband med att det nya medborgarskapet beviljas.

4.2. Vilka rättigheter har familjemedlemmar till en EU/EES-medborgare som har fått svenskt medborgarskap?

EU-domstolens resonemang i C-165/16, Lounes, utgår ifrån principen om att en unionsmedborgares rätt till fri rörlighet inte ska undergrävas. Domen rör alltså unionsmedborgares rättigheter. Mot bakgrund av hur domstolens dom den 7 juli 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) har införlivats i 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen (redogörs för i 4.2.2), och med hänsyn till att begreppet EES-medborgare används genomgående i utlänningslagen, bör även en EES-medborgare och dennes familjemedlemmar kunna ha uppehållsrätt enligt art. 21.1 FEUF och Lounes-domen.

4.2.1 Vad gäller i de situationer då EU/EES-medborgaren inte behåller sitt tidigare medborgarskap i samband med att det nya medborgarskapet beviljas?

Personer som har dubbelt medborgarskap kan omfattas av EU-lagstiftningen om fri rörlighet under förutsättning att de har utövat sin rätt till fri rörlighet och bosättning i den bosättningsmedlemsstat där de är medborgare och att de också behållit sitt ursprungliga medborgarskap.³ I Lounes-domen behöll den spanska medborgaren sitt ursprungliga medborgarskap i samband med att det nya medborgarskapet i Storbritannien förvärvades. Principerna i domen kan, enligt Migrationsverkets bedömning, inte utsträckas till att omfatta även personer som förlorar sitt ursprungliga medborgarskap och som befinner sig i den bosättningsmedlemsstat där de är medborgare. Det betyder att en familjemedlem till en EU/EES-medborgare som får svenskt medborgarskap, och samtidigt förlorar sitt ursprungliga unions-medborgarskap, inte kan härleda någon uppehållsrätt från den svenska medborgaren enligt varken rörlighetsdirektivet eller FEUF. Detsamma bör gälla även de som förlorar sitt ursprungliga medborgarskap i ett annat skede än i samband med att det svenska medborgarskapet förvärvas. Sådana personer kommer alltså att behöva ansöka om uppehållstillstånd för att legalisera sin vistelse i Sverige.

³ Se Bilaga till Kommissionens genomförandebeslut om ändring av kommissionens beslut nr K(2010) 1620 slutlig av den 19 mars 2010 om införande av en handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar s. 97.

4.2.2 Vilket bevis om uppehållsrätt kan utfärdas?

En central fråga är vilket bevis om uppehållsrätt som kan utfärdas för en familjemedlem till en EU/EES-medborgare som har fått svenskt medborgarskap. En EU/EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EU/EES-medborgare som har uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet ska beviljas ett uppehållskort⁴. Kortet är i sig ingen bärare av rättigheter, men ska utfärdas för tredjelands-medborgare som har uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet.

Av EU-domstolens praxis framgår att rörlighetsdirektivets bestämmelser i vissa fall ska tillämpas analogt även i situationer som inte omfattas av direktivet.⁵ Villkoren för uppehållsrätt får i sådana fall inte vara strängare än dem som uppställs i rörlighetsdirektivet. I ett sådant fall har personen samma rättigheter i fråga om inresa och uppehåll till sitt hemland som om det vore fråga om ett utnyttjande av rätten till fri rörlighet till en annan medlemsstat inom det gemensamma territoriet.⁶

Här bör särskilt domstolens dom C-370/90, Singh, uppmärksammas. I det målet behandlas situationen då en unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet flyttar tillbaka till sitt medborgarskapsland tillsammans med en medföljande familjemedlem. Sådana personer bedöms kunna ha uppehållsrätt som familjemedlemmar under förutsättning att de har följt med eller anslutit sig till EU/EES-medborgaren när denne utnyttjade sin rätt till fri rörlighet. Den princip som EU-domstolen gav uttryck för i målet har för svensk del kodifierats i 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen. Där anges att även en utlänning med familjeanknytning till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet ska betraktas som familjemedlem till en EU/EES-medborgare i utlänningslagens mening. Av bestämmelserna i 3 a kap. 12 a § utlänningslagen och 3 a kap. 9 § utlänningsförordningen framgår att sådana familjemedlemmar till svenska medborgare kan beviljas uppehållskort, trots att deras rättigheter inte följer direkt av rörlighetsdirektivet, utan från andra delar av unionsrätten.⁷

De rättigheter som tillkommer familjemedlemmar till EU/EES-medborgare som befinner sig i EU/EES-medborgarens hemland i sådana situationer som i C-165/16, Lounes, kommer också från FEUF och EU-domstolens praxis om en analog tillämpning av rörlighetsdirektivet.⁸ Den av lagstiftaren valda systematiken för kodifieringen av principerna i domstolens dom C-370/90, Singh, i 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen tyder på att även familjemedlemmar som befinner sig i sådana situationer som var aktuella i EU-domstolens dom C-165/16, Lounes, ska kunna beviljas uppehållskort som bevis för sin uppehållsrätt.

⁴ Bestämmelserna om uppehållskort finns i 3 a kap. utlänningslagen, 3 a kap. utlänningsförordningen och artikel 10-11 i rörlighetsdirektivet.

⁵ EU-domstolens dom C-165/16, p. 61, EU-domstolens dom C-465/12, O och B., p. 50 och 61, EU-domstolens dom C-133/15, Chavez-Vilchez m fl., p. 54 och 55.

⁶ Ibid. Jfr också domstolens dom C-370/90 och 3 a kap. 2 § andra stycket utlänningslagen.

⁷ Jfr bl.a. domstolens dom C-370/90.

⁸ Jfr. bl.a. domstolens dom C-370/90, EU-domstolens dom C-165/16, EU-domstolens dom C-465/12 och EU-domstolens dom C-133/15.

En annorlunda tolkning skulle innebära att familjemedlemmar till EU/EES-medborgare som har fått svenskt medborgarskap, och som har uppehållsrätt i Sverige på grund av FEUF, inte kan få ett bevis om denna uppehållsrätt i form av ett uppehållskort. Det skulle i praktiken medföra att den enda möjlighet sådana personer har att få ett bevis om sin rätt till uppehåll i Sverige skulle vara att beviljas ett uppehållstillstånd enligt svensk nationell lagstiftning.

Som har framgått ovan får villkoren för uppehållsrätt för personer som befinner sig i sådana situationer som nu är aktuella inte vara strängare än enligt rörlighetsdirektivet. Förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning skiljer sig på flera sätt från förutsättningarna för uppehållsrätt för familjemedlemmar till EU/EES-medborgare. Den svenska lagstiftningen ger en principiell rätt till uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning för en i vissa delar snävare personkrets än den som kan härleda uppehållsrätt från en EU/EES-medborgare enligt rörlighetsdirektivet.⁹

Till exempel kan utländska barn, dvs. personer som är under 18 år¹⁰, ha rätt till uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning till en person som är bosatt i Sverige.¹¹ En släkting i rakt nedstigande led till EU/EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo kan härleda uppehållsrätt från en EU/EES-medborgare med uppehållsrätt om släktingen är under 21 år.¹² Dessutom får ett uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § utlänningslagen, med vissa undantag, endast beviljas om anknytningspersonen i Sverige kan försörja sig och har en bostad av tillräcklig storlek och standard.¹³ När det gäller EU/EES-medborgare som har permanent uppehållsrätt i Sverige ställs inga krav på ursprunglig uppehållsrätt för att medföljande eller anslutande familjemedlemmar ska kunna ha en uppehållsrätt som härleds från EU/EES-medborgaren.¹⁴ Det finns också avsevärda skillnader mellan förutsättningarna för att förlora en förvärvad uppehållsrätt eller permanent uppehållsrätt och förutsättningarna för återkallelse av ett uppehållstillstånd. Upphållsrätten kan till exempel upphöra från en dag till en annan medan ett uppehållstillstånd måste löpa ut eller återkallas för att inte gälla.¹⁵ Dessa begränsningar när det gäller möjligheten att bevilja – och behålla – ett uppehållstillstånd enligt svenska nationella regler för personer som har uppehållsrätt enligt FEUF talar också för att ett uppehållskort bör kunna utfärdas som bevis på uppehållsrätten i Sverige. Sammanfattningsvis finns det alltså rättssystematiska skäl för att EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmars uppehållsrätt enligt art. 21.1 FEUF och Lounes- domen inte ska regleras med tillämpning av nationella regler om uppehållstillstånd.

⁹ Bestämmelserna i 5 kap. 3 a § utlänningslagen ger vissa möjligheter att bevilja uppehållstillstånd även till andra personer, men är delvis av undantagskaraktär. Se till exempel 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 utlänningslagen om att ett uppehållstillstånd får ges till en person som har särskild anknytning till Sverige, om det finns synnerliga skäl.

¹⁰ 1 kap. 2 § utlänningslagen.

¹¹ 5 kap. 3 § utlänningslagen.

¹² 3 a kap. 2 § utlänningslagen.

¹³ 5 kap. 3 b § utlänningslagen och det utökade försörjningskravet i 9 § lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

¹⁴ Enligt EFTA-domstolens avgörande E-4/11, Arnulf Clauder.

¹⁵ Jfr MIG 2016:9 och MIG 2017:17.

För att säkerställa att villkoren för uppehållsrätt inte är strängare än enligt rörlighetsdirektivet, och att de personer som har uppehållsrätt enligt FEUF inte behandlas sämre i fråga om rätten till familjeliv, ska därför ett uppehållskort kunna utfärdas för familjemedlemmar som har uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF.

Detta sker med stöd av en analog tillämpning av rörlighetsdirektivet och bestämmelserna i 3 a kap. 12 a § utlänningslagen och 3 a kap. 9 § utlänningsförordningen.

4.2.3 Familjemedlemmars rättigheter och skydd mot utvisning

Villkoren för härledd uppehållsrätt i sådana situationer som beskrivits i tidigare avsnitt får inte vara strängare än enligt rörlighetsdirektivet.¹⁶ Det betyder bland annat att även andra familjemedlemmar än make/maka, dvs. de familjemedlemmar som omnämns i 3 a kap. 2 § utlänningslagen, kan ha sådan uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF.

Upphållsrätten enligt FEUF bör kunna begränsas på det sätt som gäller för uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet, till exempel när det är fråga om missbruk eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.¹⁷

När en EU/EES-medborgare som har vistats i Sverige med uppehållsrätt får svenskt medborgarskap har han eller hon som regel fått permanent uppehållsrätt. När EU/EES-medborgaren har permanent uppehållsrätt medför artikel 16.1 i rörlighetsdirektivet att de familjemedlemmar som inte själva har permanent uppehållsrätt har en härledd uppehållsrätt, utan att EU/EES-medborgaren behöver uppfylla några villkor för uppehållsrätten.¹⁸

Om EU/EES-medborgaren har permanent uppehållsrätt innan det svenska medborgarskapet beviljas behöver några övriga villkor för uppehållsrätten, till exempel att EU/EES-medborgaren är arbetstagare, inte vara uppfyllda för att en medföljande familjemedlem ska ha uppehållsrätt enligt FEUF. Det krävs dock att EU/EES-medborgaren alltså uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt, det vill säga personen inte har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.¹⁹ Har EU/EES-medborgaren inte permanent uppehållsrätt behöver vi göra en analog prövning av villkoren för uppehållsrätt enligt rörlighetsdirektivet för att bedöma om det finns en sådan uppehållsrätt för medföljande familjemedlemmar. En ytterligare förutsättning för att medföljande familjemedlemmar ska kunna ha sådan uppehållsrätt är, som angetts i tidigare avsnitt, att EU/EES-medborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet i Sverige.²⁰

¹⁶ Jfr EU-domstolens dom C-165/16, p. 61-62.

¹⁷ Jfr art. 27-28 och art. 35 i rörlighetsdirektivet. Se också 3 a kap. 4 § tredje stycket utlänningslagen om bland annat skenäktenskap, och 8 kap. 11 § utlänningslagen om utvisning av EU/EES-medborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

¹⁸ Se EFTA-domstolens resonemang i E-4/11.

¹⁹ 3 a kap. 9 § utlänningslagen.

²⁰ Se Bilaga till Kommissionens genomförandebeslut om ändring av kommissionens beslut nr K(2010) 1620 slutlig av den 19 mars 2010 om införande av en handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar s. 97.

Att villkoren inte får vara strängare än enligt rörlighetsdirektivet innebär också, enligt Migrationsverkets bedömning, att en familjemedlem som har uppehållsrätt enligt FEUF ska kunna få permanent uppehållsrätt enligt de villkor som uppställs i 3 a kap. 7 § utlänningslagen. Det betyder att en tredjelandsmedborgare kan ha permanent uppehållsrätt efter fem års laglig vistelse – enligt rörlighetsdirektivet eller FEUF – med den person från vilken han eller hon härleder sin uppehållsrätt.

Det innebär också att en familjemedlem som har uppehållsrätt enligt FEUF omfattas av det utökade skyddet mot utvisning enligt 8 kap. 6, 13 och 14 §§ utlänningslagen.

4.2.4 Att behålla uppehållsrätt i vissa fall

Principerna i EU-domstolens dom C-165/16, Lounes, handlar om de rättigheter som tillkommer unionsmedborgaren, och därigenom dennes eventuella medföljande familjemedlemmar. Härledd uppehållsrätt enligt FEUF kommer alltså i fråga när den är nödvändig för att garantera att unionsmedborgaren verkligen kan utövas sin rätt till fri rörlighet. Domen rör inte den situation då förhållandet mellan en (tidigare) unionsmedborgare och dennes familjemedlem upphör på grund av till exempel äktenskapsskillnad eller att unionsmedborgaren avlider. Enligt Migrationsverkets bedömning finns det inte stöd för en sådan tolkning av domen att en familjemedlem skulle kunna behålla sin uppehållsrätt när familjerelationen med en svensk medborgare har upphört. Reglerna i 3 a kap. 5 b - 5 d §§ utlänningslagen om att behålla uppehållsrätt i vissa fall är alltså inte analogt tillämpliga på en familjemedlem som har haft uppehållsrätt enligt artikel 21.1 FEUF.

4.2.5 Ansökningar om uppehållstillstånd

Det förekommer att familjemedlemmar till EU/EES-medborgare som har fått svenskt medborgarskap ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. En fråga som då kan uppstå är om, och i så fall med stöd av vilka bestämmelser, en sådan ansökan kan beviljas efter inresan.²¹

Som framgår i avsnitt 4.2.2 kan familjemedlemmar till svenska medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet omfattas av den definition av familjemedlem till EU/EES-medborgare som återfinns i 3 a kap. 2 § utlänningslagen. Personer som härleder uppehållsrätt från en svensk medborgare enligt principerna i EU-domstolens dom C-165/16, Lounes, bör också betraktas som familjemedlemmar till EU/EES-medborgare i den mening som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen. Det innebär bland annat att en ansökan om uppehållstillstånd som görs av en sådan person kan bifallas efter inresan med stöd av 4 kap. 17 § utlänningsförordningen. Detta förutsätter att anknytningspersonen utöver sitt svenska medborgarskap har behållit sitt tidigare EU/EES-medborgarskap.

I de fall där anknytningspersonen inte längre har kvar sitt tidigare EU/EES-medborgarskap måste vi pröva om en ansökan om uppehållstillstånd kan bifallas efter inresan enligt reglerna i 5 kap. 18 § utlänningslagen.

²¹ Se 5 kap. 18 § utlänningslagen och 4 kap. 17 § utlänningsförordningen.

Anknytningen prövas enligt bestämmelserna i 5 kap. 3 – 3 a §§ utlänningslagen. Även om det inte finns förutsättningar för att bevilja ett uppehållstillstånd kan villkoren för uppehållsrätt enligt FEUF vara uppfyllda. I sådana fall får, efter ansökan, ett uppehållskort utfärdas.

4.3 Hur ska en tredjelandsmedborgares rätt att vistas i Sverige regleras när det finns ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut som fortfarande gäller?

Om det uppstår en konflikt mellan EU-rättsliga bestämmelser som följer av EU-förordningar eller EU-direktiv och nationell författning, ska EU-rättens bestämmelser ha företräde. Ett uppehållskort ska till exempel beviljas för en EU/EES-medborgares familjemedlem som har uppehållsrätt men som inte själv är EU/EES-medborgare, även i de fall det finns ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.

En person som har uppehållsrätt i Sverige på grund av rörlighetsdirektivet eller FEUF har också ett principiellt skydd mot utvisning.²² Villkoren för en sådan uppehållsrätt får inte vara strängare än dem i rörlighetsdirektivet.²³ Det innebär bland annat att en person som har uppehållsrätt i Sverige enligt FEUF i princip inte får utvisas. För att förhindra verkställighet har vi möjlighet att enligt 12 kap. 13 § utlänningslagen besluta om inhibition av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. En person som har uppehållsrätt enligt Lounes-domen och FEUF bör däremot i första hand beviljas ett uppehållskort, även i de fall personen omfattas av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

När det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft är huvudregeln att frågan om uppehållstillstånd prövas enligt bestämmelserna om verkställighetshinder i 12 kap. utlänningslagen. Det gäller även när ansökan görs av en EES-medborgare och hans eller hennes familjemedlemmar.²⁴ En ansökan om uppehållstillstånd som görs av en person som har uppehållsrätt enligt FEUF, och samtidigt omfattas av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan alltså inte bifallas efter inresan med stöd av 4 kap. 17 § utlänningsförordningen eller prövas enligt reglerna i 5 kap. utlänningslagen.²⁵

²² Jfr 8 kap. 6, 13 och 14 §§ utlänningslagen och avsnitt 4.1 och 4.2.

²³ Se EU-domstolens dom C-165/16, p. 61.

²⁴ RS/113/2021

²⁵ Se 5 kap. 18 § femte stycket utlänningslagen.

Bilaga till RK/003/2021

Gällande rätt

Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF)

Artikel 20 i FEUF har följande lydelse.

1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten,

c) rätt till skydd inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska och konsulara myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten,

d) rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragets språk och få svar på samma språk. Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa.

Artikel 21 i FEUF har följande lydelse.

1. Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

2. Om en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att uppnå detta mål och om inte befogenheter för detta föreskrivs i fördragen, får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser i syfte att underlätta utövandet av de rättigheter som avses i punkt 1.

3. I samma syften som avses i punkt 1 och om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen, får rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande besluta om åtgärder om social trygghet eller socialt skydd. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

Direktiv 2004/38 (Rörlighetsdirektivet)

Artikel 2 i rörlighetsdirektivet har följande lydelse.

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat,
2. *familjemedlem*:
 - a) make eller maka,
 - b) den partner med vilken unionsmedborgaren har ingått ett registrerat partnerskap på grundval av lagstiftningen i en medlemsstat, om den mottagande medlemsstatens lagstiftning behandlar registrerade partnerskap som likvärdiga med äktenskap och i enlighet med villkoren i relevant lagstiftning i den mottagande medlemsstaten,
 - c) släktingar i rakt nedstigande led som är under 21 år eller är beroende för sin försörjning, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b,
 - d) de underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led, även till maken eller maken eller till sådan partner som avses i b.
1. *mottagande medlemsstat*: den medlemsstat dit unionsmedborgaren reser för att utöva sin rätt att fritt röra sig eller uppehålla sig.

I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Förmånstagare”, föreskrivs följande i punkt 1.

Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.

Artikel 6 i direktivet, med rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader”, har följande lydelse.

1. Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.
2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass.

I artikel 7 i det nämnda direktivet, som har rubriken ”Uppehållsrätt för längre tid än tre månader”, anges följande i punkterna 1 och 2:

1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

- a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller
- b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller
- c) är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

– samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller...

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.

Utlänningslagen (2005:716)

Av 3 a kap. 2 § utlänningslagen framgår följande.

Med familjemedlem till EES-medborgare avses i denna lag en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som är

- 1. make eller sambo till EES-medborgaren ,
- 2. släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år,
- 3. 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, eller
- 4. annan familjemedlem, om familjemedlemmen i det land som han eller hon har kommit från är beroende av EES-medborgaren för sin försörjning eller ingår i EES-medborgarens hushåll eller om det av allvarliga hälsoskäl absolut krävs att EES-medborgaren personligen tar hand om familjemedlemmen.

Med familjemedlem till EES-medborgare avses i denna lag även en utlänning med sådan familjeanknytning som anges i första stycket till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet och som utlänningen har följt med eller anslutit sig till när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

I 3 a kap. 3 § utlänningslagen anges följande.

En EES-medborgare har uppehållsrätt om han eller hon

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning,
3. är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkrans om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
4. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. Lag (2006:219).

Av 3 a kap. 4 § utlänningslagen följer att en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § första stycket har uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt enligt 3 §. Vidare har en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § andra stycket uppehållsrätt.

Enligt 3 a kap. 5 § utlänningslagen finns uppehållsrätten så länge villkoren är uppfyllda.

Migrationsverket ska utfärda uppehållskort till en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare, om han eller hon har ansökt om sådant kort och har uppehållsrätt (3 a kap. 12 a § 2 utlänningslagen).

I 3 a kap. 5 b § utlänningslagen anges följande.

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare behåller sin uppehållsrätt om den person från vilken han eller hon härlett sin uppehållsrätt avlider, under förutsättning att familjemedlemmen då har vistats i Sverige som familjemedlem under minst ett år och

1. är arbetstagare eller egen företagare i Sverige,
2. har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller
3. är medlem i en familj som redan är bildad i Sverige av en person som uppfyller villkoren i 1 eller 2.

3 a kap. 5 c § utlänningslagen har följande lydelse.

En EES-medborgares familjemedlem som är släkting i rakt nedstigande första led till EES-medborgaren och som är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige behåller sin uppehållsrätt om den förälder från vilken han eller hon härlett sin uppehållsrätt avlider eller reser ut ur Sverige. Detsamma gäller en person som har vårdnaden om familjemedlemmen. Upphållsrätten kvarstår till dess att familjemedlemmen har avslutat studierna.

3 a kap. 5 d § utlänningslagen har följande lydelse.

En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare behåller sin uppehållsrätt om anknytningen till den person från vilken han eller hon härlett sin uppehållsrätt upphör genom äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskapet eller upphörande av samboförhållandet, under förutsättning att han eller hon uppfyller vad som föreskrivs i 5 b § 1, 2 eller 3 och

1. äktenskapet eller samboförhållandet har varat i minst tre år, varav minst ett år i Sverige, när förfarandet för äktenskapsskillnad eller ogiltigförklaring av äktenskapet eller upplösning av samboförhållandet inleds,
2. vårdnaden av EES-medborgarens barn har överlåtits på familjemedlemmen,
3. det är befogat med hänsyn till särskilt svåra omständigheter i förhållandet, eller
4. familjemedlemmen genom överenskommelse mellan föräldrarna eller genom domstolsbeslut har rätt till umgänge med ett barn och denna umgängesrätt måste utövas i Sverige.

Utlänningsförordningen (2006:97)

I 4 kap. 17 § utlänningsförordningen föreskrivs följande.

En ansökan om uppehållstillstånd ska kunna bifallas om ansökan görs av en EES-medborgare, en medborgare i Schweiz eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat, även om han eller hon befinner sig i Sverige eller om ansökan prövas när han eller hon befinner sig i Sverige.

Detsamma gäller för en ansökan som görs av en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen eller av en utlänning som på ett sätt som avses i 3 a kap. 2 § första stycket utlänningslagen är familjemedlem till en schweizisk medborgare eller en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat.