

Regeringens proposition

2015/16:147



Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen

Prop.
2015/16:147

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2016

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder i utlänningslagen (2005:716). Ändringen innebär ett förtydligande av att en sådan utlänning får avvisas som har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna landet efter viseringstidens utgång eller efter att den viseringsfria tiden har löpt ut. Ändringen är nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Gällande rätt om inresa och vistelse.....	6
5	Ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder	8
6	Ekonomiska konsekvenser	11
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	11
8	Författningskommentar	12
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716)	13
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	14
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser	15
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	16
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016	18

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2015/16:147

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §¹

En utlänningsansökan som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,

3. om det vid utlänningsansökningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

4. om det vid utlänningsansökningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

4. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten,

5. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten,

5. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en

6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en

¹ Senaste lydelse 2014:198

gemenskapskodex om gräns-
passage för personer (kodex om
Schengengränserna), eller

6. om han eller hon har avvisats
eller utvisats från en EU-stat eller
från Island, Norge, Schweiz eller
Liechtenstein och förhållandena är
sådana som avses i 7 kap. 6 § eller
beslutet om avvisning eller
utvisning har grundats på att
utlännen inte har följt gällande
bestämmelser om en utlännings
inresa eller vistelse i den staten.

gemenskapskodex om gräns-
passage för personer (kodex om
Schengengränserna), eller

7. om han eller hon har avvisats
eller utvisats från en EU-stat eller
från Island, Norge, Schweiz eller
Liechtenstein och förhållandena är
sådana som avses i 7 kap. 6 § eller
beslutet om avvisning eller
utvisning har grundats på att
utlännen inte har följt gällande
bestämmelser om en utlännings
inresa eller vistelse i den staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

3 Ärendet och dess beredning

I november 2014 och i juni 2015 fastslog Migrationsöverdomstolen att en utlänning som inte behöver en visering för att resa in i eller vistas i Sverige inte får avvisas med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 2 § UtL under den viseringsfria perioden (UM 1546-13 och UM 2024-15). Inom Justitiedepartementet har det därefter utarbetats en promemoria Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716) med förslag till en lagändring som gör det möjligt att avvisa sådana personer. En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1 och 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2015/08225/L7).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 25 februari 2016 att inhämta Lagrådets yttrande. Lagrådsremissens förslag stämmer överens med propositionens. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkt om att det bör klargöras när den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas och vad som krävs för att utlänningen ska anses sakna avsikt att lämna Sverige behandlas i avsnitt 5.

4 Gällande rätt om inresa och vistelse

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt 2 kap. 3 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ha Schengenvisering eller nationell visering. Med Schengenvisering avses enligt artikel 2.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Vid prövningen av en ansökan om Schengenvisering ska det enligt artikel 21 i viseringskodexen särskilt kontrolleras om sökanden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när den visering som sökanden ansökt om löper ut. En nationell visering ger enligt 3 kap. 4 § UtL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige och får endast beviljas för längre vistelser än tre månader, dock högst ett år. En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid än tre månader (2 kap. 5 och 8 b §§ UtL).

Från kravet på att en utlänning ska ha en visering finns det ett flertal undantag i 2 kap. utlänningslagen och i 3 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Undantagen omfattar bl.a. EES-medborgare, personer med uppehållskort och personer med uppehållstillstånd. Ytterligare undantag från kravet på visering finns i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den

15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

I artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) finns villkoren för tredjelandsmedborgares inresa i Schengenområdet för vistelser som inte överstiger 90 dagar under en period på 180 dagar. Tredjelandsmedborgaren ska bl.a. kunna styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen och ha tillräckliga medel för sitt uppehåll såväl för den planerade vistelsens längd som för återresan. I konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, förkortad Schengenkonventionen, finns bl.a. bestämmelser om villkor för utlänningars rörelsefrihet. Utlänningar som är undantagna från kravet på visering får enligt artikel 20 i Schengenkonventionen röra sig fritt på medlemsstaternas territorium under högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Ett villkor för den rörelsefriheten är att inresevillkoren i kodexen om Schengengränserna är uppfyllda. Detsamma gäller enligt artikel 19 i Schengenkonventionen för en utlänning som är skyldig att ha visering.

I artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet) finns det bestämmelser om återvändande. Enligt huvudregeln i artikel 6.1 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorier ska återvända. Med olaglig vistelse avses enligt artikel 3.2 en vistelse på medlemsstaternas territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas i eller vara bosatt i den medlemsstaten.

Vid genomförandet av direktivet gjordes bedömningen att bestämmelserna om återvändande var uppfyllda genom bestämmelserna om avvísning och utvisning i 8 kap. UtlL (prop. 2011/12:60, s. 27 f.).

I 8 kap. 2 § UtlL finns de formella grunderna för avvísning, dvs. sådana avvísningsgrunder som har samband med den generella utlänningskontrollen. Enligt punkt 2 i paragrafen får en utlänning avvisas om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. I 8 kap. 3 § UtlL finns de materiella grunderna för avvísning som har samband med den individuella utlänningskontrollen. Exempelvis får en utlänning avvisas om han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Om en utlännings ansökan om uppehållstillstånd avslås eller avvisas eller ett sådant tillstånd återkallas och utläningen befinner sig i Sverige, ska ett beslut om avvísning eller utvisning meddelas om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 16 § UtlL).

5 Ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder

Regeringens förslag: Bestämmelsen om formella avvisningsgrunder ska förtydligas så att det framgår att en utlänning får avvisas om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut. Det gäller under förutsättning att utlänningen inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser antingen godtar förslaget eller lämnar det utan invändningar. *Polismyndigheten* anser att det av lagtexten bör framgå att en utlänning kan avvisas även om det återstår viseringstid eller viseringsfri tid beroende på hur utlänningen har agerat. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och menar att tillämpningsområdet för bestämmelsen är för omfattande och att det bör begränsas till utlänningar som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. *Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR)* är negativ till förslaget och anför att en utökning av möjligheten att snabbt avvisa personer riskerar att leda till en försämrad rättssäkerhet för den enskilde.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår ovan får en utlänning enligt 8 kap. 2 § 2 UtIL avvisas om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Bestämmelsen fanns redan i 1989 års utlänningslag och fördes i sak över till den nu gällande utlänningslagen. Av förarbetena (prop. 1988/89:86 s. 160) framgår följande.

Avvisning enligt denna punkt kan ske av den som vid ankomsten saknar föreskrivna tillstånd. Eftersom tillstånd i allmänhet skall sökas före inresan kan avvisning på denna grund ske också av den som inte behöver ha tillstånd för själva inresan eller har sådant för en kortare vistelse, om det av omständigheterna klart framgår att han under den avsedda vistelsen kommer att behöva någon form av tillstånd. Vidare kan avvisning ske efter inresan om det först då visar sig att erforderliga tillstånd inte finns eller behov av tillstånd inte uppkommer förrän under vistelsen. En utlänning som reser till Sverige som turist och inte lämnar landet när viseringstiden eller den uppehållstillståndsfria tiden har gått ut kan avvisas med stöd av denna bestämmelse. Detsamma gäller den som under en från början legal vistelse här söker asyl eller vidtar andra åtgärder av vilka det framgår att han har för avsikt att stanna kvar i Sverige sedan den legala vistelsetiden har gått ut.

Migrationsöverdomstolen har i avgöranden den 7 november 2014 och den 4 juni 2015 (UM 1546-13 och UM 2024-15 m.fl.) funnit att en utlänning som inte behöver en visering inte kan avvisas med stöd av 8 kap. 2 § 2 UtIL under den viseringsfria perioden. Målen handlade om

utlänningar som under viseringsfri tid hade fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd och meddelats beslut om avvísning enligt 8 kap. 2 § 2 UtIL. Migrationsöverdomstolen uttalade att ett beslut om avvísning inte var förenligt med lagtextens ordalydelse eftersom personerna inte behövde visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd för sin vistelse här under den viseringsfria perioden. De saknade därför, enligt Migrationsöverdomstolen, inte något tillstånd att vistas i landet och kunde därför inte avvisas på den grunden.

Av förarbetena framgår att lagstiftarens avsikt har varit att en utlänning som under viseringsfri vistelse ansöker om uppehållstillstånd ska kunna avvisas om tillståndet inte beviljas och att detta ska kunna ske även om det återstår viseringsfri tid. Bestämmelsen har också tidigare tillämpats på det sättet. Rättsläget har således ändrats genom Migrationsöverdomstolens domar.

En viseringsfri vistelse är enligt EU-rätten förenad med vissa villkor. Som framgår av föregående avsnitt får en tredjelandsmedborgare som är undantagen från kravet på visering resa in i och röra sig fritt inom Schengenområdet under högst 90 dagar om han eller hon kan styrka syftet med den tidsbegränsade vistelsen. Någon rätt till inresa och vistelse finns alltså inte om syftet med vistelsen är något annat än en tillfällig vistelse under 90 dagar. Kravet på att utlänningens syfte ska vara en sådan tillfällig vistelse gäller under hela vistelsen. Det innebär att rätten att vistas här kan upphöra om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd och därmed visar att syftet inte längre är att vistas här tillfälligt. Detsamma gäller för personer som vistas i landet med visering och ansöker om uppehållstillstånd under viseringens giltighetstid. Följden av att en utlänning inte längre uppfyller villkoren för vistelsen är enligt EU-rätten att ett beslut om återvändande ska fattas avseende utlänningen.

För att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten måste det vara möjligt att avvisa personer i sådana situationer som de ovan beskrivna. För att det ska stå klart att en utlänning kan avvisas när han eller hon i strid med villkoren för vistelsen saknar avsikt att lämna landet bör bestämmelsen i 8 kap. 2 § UtIL förtydligas.

Polismyndigheten anser att det av lagtexten bör framgå att avvísning får ske även om det återstår viseringstid eller viseringsfri tid om utlänningen har agerat på ett sätt som tyder på att han eller hon inte avser att lämna Sverige. Det remitterade lagförslaget innebär att avvísning får ske under den tid som Polismyndigheten angett om det framkommer att utlänningen inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut. Detta torde normalt framkomma just genom utlänningens eget agerande. Regeringen anser inte att lagtexten behöver förtydligas på denna punkt.

FARR anför att en utökning av möjligheten att snabbt avvisa personer riskerar att medföra en försämrad rättssäkerhet för den enskilde. Förslaget syftar till att förtydliga den rättsliga grunden för avvísning av utlänningar som har visering eller är undantagna från kravet på visering och därigenom återställa det tidigare rättsläget och säkerställa att det svenska regelverket uppfyller EU-rättens krav. Bestämmelsen innebär däremot inte någon förändring av de bestämmelser som anger när ett beslut om avvísning får verkställas. Regeringen anser mot denna

Prop. 2015/16:147 bakgrund att förslaget inte leder till en försämrad rättssäkerhet för den enskilde.

Sveriges advokatsamfund anser att tillämpningsområdet för förslaget är för omfattande och att det bör begränsas till utlänningar som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. Regeringen delar inte samfundets bedömning om att tillämpningsområdet är för omfattande. Som framgår ovan innebär den föreslagna bestämmelsen att en utlänning får avvisas om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige. Frågan om huruvida avvisning bör ske ska göras efter en sammantagen bedömning av samtliga omständigheter som har samband med utlänningens avsikt att lämna Sverige. Regeringen anser att tillämpningsområdet för bestämmelsen måste vara det föreslagna för att leva upp till EU-rättens krav.

Den föreslagna bestämmelsen ska tillämpas på beslut som meddelas innan viseringstiden eller den viseringsfria tiden på tre månader har löpt ut. *Lagrådet* anser att det framstår som oklart när bestämmelsen över huvud taget kommer att kunna tillämpas, bl.a. med tanke på handläggningstiderna för en ansökan om uppehållstillstånd. Enligt 8 kap. 19 § UtL får Migrationsverket besluta att avvisning får verkställas även om beslutet inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet). Det ska då vara uppenbart att det saknas grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund. Under förra året meddelade Migrationsverket cirka 4 200 sådana beslut och den genomsnittliga handläggningstiden var cirka en månad. Enbart antalet avgjorda ärenden med omedelbar verkställighet för viseringsfria medborgare från västra Balkan uppgick till cirka 3 600 och antalet ansökningar från regionen till cirka 6 600. Den föreslagna bestämmelsen är tillämplig bl.a. på just sådana fall av uppenbart ogrundade asylansökningar från viseringsfria medborgare. Med hänsyn till antalet beslut med omedelbar verkställighet som avser viseringsfria medborgare kommer den föreslagna bestämmelsen att kunna tillämpas i ett stort antal fall. Även i andra uppehållstillståndsärenden än i asylärenden kan, enligt 12 kap. 6 § UtL, ett beslut om avvisning verkställas utan att beslutet har fått laga kraft. Handläggningen kan ske skyndsamt även i dessa fall och beslut meddelas innan viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut.

Lagrådet anser vidare att det är av vikt att det klargörs vad som krävs för att en utlänning som berörs av den föreslagna bestämmelsen ska anses "sakna avsikt" att lämna landet när viseringstiden eller den viseringsfria tiden har gått till ända. I detta sammanhang bör betonas att avsikten med förslaget i propositionen är att återställa rättsläget i fråga om förutsättningarna för avvisning till vad som gällde innan Migrationsöverdomstolens domar. Någon förändring av vilka omständigheter som ska kunna ligga till grund för bedömningen att den som innehar visering eller är viseringsfri inte avser att lämna landet när viseringstiden eller den viseringsfria tiden löper ut är inte avsedd. Liksom uttalats i de tidigare förarbeten som redovisas ovan kan avvisning bl.a. ske av en utlänning som under en från början laglig vistelse här söker asyl eller vidtar andra åtgärder av vilka det framgår att

han eller hon har för avsikt att stanna kvar i Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut. Prop. 2015/16:147

6 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms inte leda till några kostnadsökningar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Förslaget innebär att en utlänning får avvisas om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna landet när viseringstiden eller den viseringsfria tiden löper ut. Någon ökning av antalet avlägsnandebeslut bedöms inte uppkomma som en följd av den föreslagna bestämmelsen. Utan föreslagen ändring finns däremot en risk för att utlänningar uppehåller sig i landet under lång tid innan ett avlägsnande kan ske, vilket i sådana fall kan innebära betydande kostnader för staten. Förslaget bedöms således inte medföra några ökade kostnader.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Göteborg* vill att regeringen redogör för de problem som eventuellt kan uppkomma för den som har rest in i landet innan den nya lagen har börjat gälla och som vistas här vid tiden för dess ikraftträdande. Övriga remissinstanser har inte något att invända mot förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2016. Den föreslagna bestämmelsen ska, om inte något annat föreskrivs, tillämpas vid prövning som sker från den dag då den nya bestämmelsen träder i kraft. Det är enligt regeringens bedömning rimligt att den som bryter mot villkoren för vistelsen får avvisas enligt den föreslagna bestämmelsen oavsett när inresan har ägt rum. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

8 kap.

2 § En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,

4. om det vid utlänningsansökan till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

5. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten,

6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

7. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller utvisning har grundats på att utlänningsansökan inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

Paragrafen innehåller formella avvisningsgrunder. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *punkt 3*, som är ny, tydliggörs att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut. En person som har rätt att visas i Sverige utan visering kan alltså avvisas med stöd av denna bestämmelse t.ex. om han eller hon ger in och får avslag på en asylansökan. Detsamma gäller för personer med en visering. Avvisning kan ske även om det återstår viseringstid eller viseringsfri tid. Avvisning får endast ske under förutsättning att utlänningsansökan inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt till vistelse i landet.

Sammanfattning av promemorian

Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716)

Prop. 2015/16:147
Bilaga 1

Promemorian innehåller ett förslag till ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder i utlänningslagen (2005:716). Ändringen innebär ett förtydligande av att avvisning får ske av en utlänning som har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna landet efter viseringstidens utgång eller efter att den viseringsfria tiden har löpt ut. Ändringen är nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 §¹

En utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas

1. om han eller hon saknar pass när det krävs pass för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om han eller hon har visering eller är undantagen från kravet på visering men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, under förutsättning att han eller hon inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige,

4. om det vid utlänningens ankomst till Sverige kommer fram att han eller hon tänker besöka något annat nordiskt land men saknar det tillstånd som krävs för inresa där,

5. om han eller hon vid inresan undviker att lämna begärda uppgifter, medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon omständighet som är av betydelse för den rätten,

6. om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), eller

7. om han eller hon har avvisats eller utvisats från en EU-stat eller från Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein och förhållandena är sådana som avses i 7 kap. 6 § eller beslutet om avvisning eller utvisning har grundats på att utlänningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹ Senaste lydelse 2014:198.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 2015/16:147
Bilaga 3

Följande remissinstanser har kommit in med svar: Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Luleå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Barnombudsmannen, Juridiska fakultetet vid Stockholms universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Sveriges advokatsamfund och Flyktingruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR).

Riksdagens ombudsmän har avstått från att yttra sig över förslaget i promemorian.

Amnesty International – Svenska sektionen, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda barnen, Svenska Röda Korset och UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna har inte kommit in med något svar.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-03-02

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Lennart Hamberg samt justitierådet Anita Saldén Enérus.

Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen

Enligt en lagrådsremiss den 25 februari 2016 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Magnus Bygdemark.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen får en utlänningsperson som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare avvisas bl.a. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige (punkten 2). Enligt domar av Migrationsöverdomstolen omfattar bestämmelsen inte det fallet att en sådan utlänningsperson redan innan en period av viseringsfrihet löpt ut ådagalägger en avsikt att inte lämna Sverige när perioden löper ut. Avsikten kan enligt ett förarbetsuttalande visas t.ex. genom att utlänningspersonen under den viseringsfria vistelsen i landet ansöker om uppehållstillstånd för tid därefter (jfr prop. 1988/89:86 s. 160).

Enligt den föreslagna bestämmelsen i en ny punkt 3 i paragrafen skall en sådan utlänningsperson också kunna avvisas om han eller hon har visering eller inte behöver visum ”men inte har för avsikt att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut”. Enligt remissen kan detta vara aktuellt om utlänningspersonen har sökt uppehållstillstånd men fått avslag. Enligt vad som upplysts vid föredragningen skall däremot inte en ansökan om uppehållstillstånd i och för sig – till skillnad från vad som uttalades i den nyss nämnda propositionen – anses visa att utlänningspersonen saknar avsikt att lämna Sverige; i stället skall en helhetsbedömning göras.

Om ett avslagsbeslut meddelas efter det att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut, tillämpas den redan gällande punkten 2. Detsamma gäller om den nämnda tiden löper ut utan att utlänningspersonen sökt uppehållstillstånd. Det framstår sålunda som oklart när den föreslagna bestämmelsen över huvud taget kommer att kunna tillämpas, bl.a. med tanke på handläggningstiden för en ansökan om uppehållstillstånd och det förhållandet att avvisning inte sker medan ansökan prövas (jfr prop. 2004/05:170 s. 281). Den frågan bör klarläggas i det fortsatta beredningsarbetet.

För de tillämpande myndigheterna är det också av vikt att det i det fortsatta arbetet klargörs vad som fordras för att en utlänning som berörs av den föreslagna bestämmelsen skall anses ”sakna avsikt” att lämna landet när den viseringsfria tiden eller tid som omfattas av visum har gått till ända.

Prop. 2015/16:147
Bilaga 4

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2015/16:147 Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen