

Ändring av en avvísingsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716)

Promemoria upprättad inom Justitiedepartementet
oktober 2015

Promemoria

Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716)

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder. 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 EUrätten.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1. Lagtext.....	3
2. Gällande rätt om inresa och vistelse.....	4
3. Ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder.....	5
4. Ekonomiska konsekvenser.....	7
5. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	7
6. Författningskommentar.....	7

1 Lagtext

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.

2 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 en 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 dagars period. 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 enligt 2 kap. 5 § UtL ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid än tre månader.

Från kravet på att en utlänning ska ha en visering finns 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 Schengen gränserna) finns villkoren för tredjelandsmedborgares inresa i Schengenområdet för vistelse 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 uppehälle för såväl 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 Schengen gränserna 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 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

tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt bl.a. artikel 5 i kodexen om Schengengränserna.

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

I 8 kap. 2 § UtlL finns de formella grunderna för avvisning, dvs. sådana avvisningsgrunder som har samband med den generella utlänningskontrollen. Enligt punkten 2 i bestämmelsen 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 avvisning 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 arligt 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 avvisning eller utvisning meddelas, om inte särskilda skäl talar mot det (8 kap. 16 § UtlL).

3 Ändring av bestämmelsen om formella avvisningsgrunder

<p>Förslag: Bestämmelsen om formella avvisningsgrunder ska förtydligas så att det framgår att avvisning får ske av en utlänning som 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 utläningen inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att vistas i Sverige.</p>
--

Som framgår ovan får en utlänning enligt 8 kap. 2 § 2 UtlL 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 avvisning enligt 8 kap. 2 § 2 UtIL. Migrationsöverdomstolen uttalade att ett beslut om avvisning 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 och gäller under förutsättning att inresevillkoren i gränskodexen är uppfyllda. 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 utlänningen ska ha ett sådant syfte gäller under hela vistelsen. Det innebär att rätten att vistas här upphör 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 utlänningen ska avvisas eller utvisas.

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.

4 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslaget i promemorian bedöms inte leda till några kostnadsökningar.

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 dock en risk för att utlänningar uppehåller sig i landet under lång tid innan ett avlägsnande kan ske vilket i sådana fall innebär att betydande kostnader kan uppkomma för staten. Förslaget bedöms således inte medföra några ökade kostnader.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag och bedömning: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2016. Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

6 Författningskommentar

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:706)

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 utlännings 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 utläningen inte har följt gällande bestämmelser om en utlännings inresa eller vistelse i den staten.

Paragrafen innehåller formella avvisningsgrunder.

I *punkten 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 om han eller hon ger in och får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd även om det sker innan den viseringsfria tiden har löpt ut. Detsamma gäller för personer med en visering. Avvisning får endast ske under förutsättning att utläningen inte har uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt till vistelse i landet. Andra tillstånd kan t.ex. vara uppehållsrätt.