

Regeringens proposition

2001/02:182

Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning

Prop.
2001/02:182

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 maj 2002

Anna Lindh

Jan O. Karlsson
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. I propositionen föreslås att en ny grund för avvisning förs in i utlänningslagen (1989:529) som gör det möjligt att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning meddelat av en annan stat som ingår i den europeiska unionen. Avvisning enligt denna grund skall prövas av Migrationsverket. Vidare föreslås att beslut om avvisning och utvisning grundande på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten får läggas till grund för beslut om återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd om det finns särskilda skäl. Beslut meddelade av en stat som ingår i den europeiska unionen om avvisning eller utvisning skall således kunna tillmätas betydelse i Sverige i enlighet med direktivet.

Ändringarna i utlänningslagen föreslås träda i kraft den 1 december 2002.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Bakgrunden till direktivet	7
5	Direktivet	10
6	Gällande rätt	13
7	Direktivets genomförande i svensk rätt	17
7.1	Svenska beslut om avvisning eller utvisning	17
7.1.1	Vilka svenska beslut som omfattas	17
7.1.2	Konsekvenser av att andra medlemsstater kan verkställa svenska beslut	18
7.2	Utländska beslut om avvisning eller utvisning	20
7.2.1	Återkallelse av uppehållstillstånd	26
7.2.2	Handläggande myndighet	28
7.2.3	Finansiella obalanser	28
8	Ekonomiska konsekvenser	29
9	Författningskommentar	31
Bilaga 1	Rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land	33
Bilaga 2	Lagförslag Ds 2001:76	38
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser över promemorian Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning (Ds 2001:76)	40
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	41
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	44
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 2002	47
	Rättsdatablad	48

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:182

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (1989:529)²

dels att 4 kap. 1 och 4 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 a §

Uppehållstillstånd för den som inte är medborgare i en stat tillhörande den europeiska unionen får, även i andra fall än som avses i 9 § andra stycket, återkallas om ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen har meddelats i en stat tillhörande den europeiska unionen eller i Norge eller Island och beslutet är grundat på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på

1. att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller

2. att utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att han avser att begå ett sådant brott.

Första stycket gäller inte sådan familjemedlem till en medborgare i en stat tillhörande den europeiska unionen eller till en medborgare i Norge eller Island som utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom den europeiska unionen.

Med familjemedlem förstås i föregående stycke

- make, maka eller sambo,

¹ Jfr rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT nr L 149, 2.6.2001, s. 34, Celex 301L0040).

² Lagen omtryckt 1994:515.

- barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning,

- förälder som är beroende av barnet för sin försörjning.

Ett uppehållstillstånd får inte återkallas innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.

4 kap.

1 §³

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet, *eller*
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet,
5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, *eller*
5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, *eller*
6. om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i den europeiska unionen eller från Norge eller Island och förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 10 a § eller beslutet om avvisning eller utvisning grundats på att utlänningen har underlåtit att följa gällande bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse i staten.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

³ Senaste lydelse 2000:351.

4 §⁴

Migrationsverket skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
 2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
 3. utlänningen kan komma att avvisas *med stöd av 2 § andra stycket*, eller
 4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.
3. utlänningen kan komma att avvisas *enligt 1 § första stycket 6 eller 2 § andra stycket*, eller
 4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2002.

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

Europeiska unionens råd antog den 28 maj 2001 direktiv 2001/40/EEG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. En svensk version av direktivet finns i *bilaga 1*. Medlemsstaterna skall senast den 2 december 2002 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Under hösten och vintern 2001 har Utrikesdepartementet upprättat en promemoria med förslag till hur direktivet kan genomföras i svensk rätt (Ds 2001:76). I promemorian föreslås ändringar i utlänningslagen (1989:529). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2002/88/MAP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 2 maj 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen har följt Lagrådets förslag. I propositionens lagförslag har också vissa redaktionella ändringar gjorts.

4 Bakgrunden till direktivet

Europeiska unionens råd antog den 28 maj 2001 ett direktiv om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. Syftet med direktivet är att åstadkomma större effektivitet vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning genom inrättandet av en mekanism för ömsesidigt erkännande av sådana beslut som fattas i medlemsstaterna. En person som meddelats beslut om avvisning eller utvisning i en medlemsstat skall inte kunna undkomma detta beslut genom att helt enkelt förflytta sig till en annan medlemsstat. Direktivet kan ses mot bakgrund av det nya område och den formella behörighet som tillkommit gemenskapen genom Amsterdamfördraget samt tidtabellen för de olika åtgärdernas genomförande. Direktivet kan även ses mot bakgrund av arbetet inom unionen med att skapa ett för medlemsstaterna gemensamt område med fri rörlighet för personer. Schengensamarbetet är en del i denna utveckling som underlättar för unionsmedborgarna att röra sig fritt mellan medlemsstaterna. Avskaffandet av gränskontroller underlättar dock även för dem som inte har rätt att vistas inom Schengenområdet att förflytta sig mellan medlemsstaterna.

Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, fördes frågor om asyl och invandring till gemenskapens behörighetsområde. Ramen för denna behörighet återfinns i avdelning IV, artiklarna 61–69 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen. Artiklarna är

formulerade så att de anger flera olika områden där rådet skall vidta åtgärder. I flera avseenden anges att åtgärder skall vidtas inom fem år från ikraftträdandet av Amsterdamfördraget. I artikel 63.3 finns den fördragsrättsliga grunden för direktivet. Där anges bl.a. att rådet skall vidta åtgärder beträffande villkoren för inresa och bosättning samt beträffande olaglig invandring och olaglig bosättning.

Det Europeiska rådet höll den 15–16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Amsterdamfördraget hade då nyligen trätt i kraft och syftet med mötet i Tammerfors var att närmare diskutera genomförandet av fördraget. Vid mötet antogs ett antal slutsatser som nu tjänar som vägledning för utvecklingen av politikområdet. Där anges bl.a. att skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa kräver att unionen utarbetar en gemensam politik för asylfrågor och invandring, samtidigt som den beaktar nödvändigheten av en konsekvent kontroll av de yttre gränserna för att stoppa olaglig invandring och bekämpa dem som organiserar denna och som begår därmed sammanhängande internationella brott. Av slutsatserna framgår även att denna gemensamma politik måste vara grundad på principer som är tydliga för de egna medborgarna och ger garantier till dem som söker skydd i eller tillträde till Europeiska unionen.

Stats- och regeringscheferna uttalade vid Tammerforsmötet bl.a. att domar och beslut bör efterlevas och verkställas i hela unionen, samtidigt som den grundläggande rättssäkerheten för människorna och de ekonomiska aktörerna tryggas. Stats- och regeringscheferna framhöll även vikten av att bättre överensstämmelse och ökad konvergens uppnås mellan medlemsstaternas rättssystem samt att migrationsströmmar hanteras effektivare i alla skeden.

Den 19–20 juni 2000 höll Europeiska rådet möte i Santa Maria da Feira. Mot bakgrund av en tragisk händelse i den brittiska hamnen Dover i juni 2000 då 58 kinesiska medborgare påträffades döda vid ankomsten till Storbritannien fördömde Europeiska rådet brottsliga gärningar som begås av personer som profiterar på sådan människohandel. Europeiska rådet förpliktade unionen att intensifiera samarbetet för att bekämpa sådan gränsöverskridande brottslighet som har kostat många människoliv i hela Europa.

Europeiska rådet uppmanade Frankrike, såsom tillträdande ordförandeland och kommissionen, att skyndsamt föra arbetet vidare på detta område med utgångspunkt i slutsatserna från Tammerfors, i första hand i särskilt nära samarbete mellan medlemsstaterna och Europol, för att avslöja och bryta upp kriminella nätverk som bedriver denna människohandel och genom att besluta om hårda påföljder mot dem som medverkar i denna grova och skändliga brottslighet.

Direktivet, som är ett franskt initiativ, utgör en av flera åtgärder i arbetet med att bekämpa den olagliga invandringen.

Den fria rörligheten för personer har länge varit en hörnsten i EG:s inre marknad. Ett viktigt steg i utvecklingen av den fria rörligheten för personer har tagits genom Schengenavtalet och Schengenkonventionen (Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, undertecknad den 19 juni 1990). I Schengenavtalet uttalar staterna sin avsikt att avskaffa personkontroller vid de gemensamma gränserna. Schengenkonventionens artiklar innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att fullt ut uppnå Schengenavtalets syfte. För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga EU-stater, som för tredjelandsmedborgare, som vistas i Schengenstaternas territorium, gäller att de fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader inom en tidsperiod om sex månader eller, om personen är viseringspliktig, under den tid viseringen gäller. För att den fria rörligheten för personer inte skall leda till att den internationella brottsligheten ökar innebär Schengensamarbetet att ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder skall vidtas. Bestämmelserna gäller bl.a. polissamarbete och rättsligt samarbete, dataskydd samt samarbete om narkotikabekämpning.

Skapandet av ett gemensamt område utan inre gränser innebär ökade möjligheter för en person som fått ett beslut om avvisning eller utvisning i ett Schengenland att utan kontroller ta sig till ett annat Schengenland. Det förekommer att tredjelandsmedborgare utan rätt att vistas inom Schengenområdet beger sig från en Schengenstat till en annan. Ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats i ett Schengenland är inte giltigt i ett annat Schengenland.

I artikel 23 i Schengenkonventionen anges att en utlänning som inte uppfyller villkoren för en kortare vistelse på någon av Schengenstaternas område utan dröjsmål skall lämna Schengenområdet. Om utlänningen har uppehållstillstånd i en Schengenstat, skall han eller hon bege sig dit. Om utlänningen inte frivilligt lämnar området, skall han eller hon i regel avvisas eller utvisas i enlighet med de nationella bestämmelser som gäller i den Schengenstat där utlänningen greps. Av artikel 23.4 framgår att utvisning skall ske till hemlandet eller till något annat land där utlänningen medges inresa, och att hänsyn skall tas framför allt till gällande avtal om återtagande mellan Schengenstaterna. Artikel 23 erinrar uttryckligen om att avlägsnande inte får ske i strid mot nationella bestämmelser om rätt till asyl eller mot flyktingkonventionen.

Artikel 23 i Schengenkonventionen behandlades i propositionen Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, s. 70) där det konstateras att utlänningar i princip måste ha tillstånd för att vistas i Sverige, om de inte av någon anledning är befriade från tillståndsplikten. Utlänningslagen utgår från att en utlänning som saknar tillstånd att vistas här frivilligt lämnar landet. Artikel 23 föranledde inte någon ändring i de svenska bestämmelserna.

Utlänningslagens regler om avvisning innehåller ett flertal bestämmelser som tillåter att inte bara svenska intressen beaktas utan även att motsvarande intressen hos de övriga nordiska länderna tas till

vara. Detta följer av det nordiska samarbetet och det gemensamma passkontrollområdet. I samband med inträdet i Schengensamarbetet infördes en möjlighet att ta motsvarande hänsyn till de icke-nordiska Schengenstaternas intressen. Utlänningslagens formella avvsningsbestämmelser kompletterades med en ny bestämmelse som motsvarar Schengenkonventionens formella möjlighet att neka en utlänning inresa till det gemensamma Schengenterritoriet och avvisa honom eller henne från Sverige (artikel 5 i Schengenkonventionen).

5 Direktivet

Vid rådsmötet (rättsliga och inrikes frågor) den 28–29 maj 2001 antogs direktiv 2001/40/EEG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvsnings eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT L 149, 02/06/2001, s. 34–36).

Direktivet antogs med stöd av artikel 63.3 i avdelning IV i EG-fördraget och är en vidareutveckling av Schengenregelverket. Storbritannien har meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av direktivet. Danmark har, i enlighet med artikel 5 i protokollet till EG-fördraget om Danmarks ställning, meddelat att landet genomför direktivet i sin nationella lagstiftning. Enligt avtalet den 18 maj 1999 mellan Norge och Island å ena sidan och Europeiska unionens råd å andra sidan kommer rättigheter och skyldigheter som följer av direktivet att gälla även för dessa två stater.

Förslaget till direktiv initierades av Frankrike genom en skrivelse till rådet den 28 juni 2000 (EGT C 243, 2000.08.24, s.1). Europaparlamentet avgav yttrande över förslaget den 13 mars 2001 (6355/01 PE-RE 18).

Direktivet syftar enligt artikel 1 till att göra det möjligt för en medlemsstat att verkställa ett beslut om avvsnings eller utvisning som fattats av en annan medlemsstat, dvs. det innebär en möjlighet men inte en skyldighet att verkställa andra medlemsstaters avlägsnandebeslut. Besluten om avvsnings eller utvisning skall genomföras enligt lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten.

Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare, dvs. personer som inte är medborgare i någon av unionens medlemsstater (dock undantas tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare och som utövat sin rätt till fri rörlighet). Vidare skall direktivet endast gälla för administrativa beslut om avvsnings eller utvisning, således inte för domstolars beslut. Det anges att beslut som meddelats av behörig myndighet i en medlemsstat omfattas. Dock kommer, som ovan anmärkts, rättigheter och skyldigheter enligt direktivet även att tillkomma Norge och Island. Således kommer även beslut från dessa stater att omfattas. Detsamma gäller beslut från Storbritannien som meddelat sin önskan att delta i antagande och tillämpning liksom Danmark.

Artikel 2 innehåller definitioner av begreppen "medborgare i tredje land", "beslut om avvsnings eller utvisning" samt av "verkställighetsåtgärd", vilket skall förstås som varje åtgärd som vidtas

av den verkställande medlemsstaten för att genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning.

Artikel 3 anger i vilka fall ett beslut om avvisning eller utvisning som fattas av en medlemsstat skall kunna verkställas av en annan medlemsstat. En första förutsättning är att beslutet om avvisning eller utvisning inte får uppskjutas eller upphävas av den beslutande medlemsstaten. Detta innebär att det måste stå klart att beslutet kan verkställas.

Enligt artikel 3.1 a) skall det ömsesidiga erkännandet gälla beslut som grundar sig på ett allvarligt och aktuellt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet, om personen i den beslutande medlemsstaten dömts för ett brott vars påföljd är frihetsstraff på minst ett år, eller om personen skäligen kan befaras ha begått grova brottsliga handlingar eller det föreligger konkreta indicier på att han eller hon avser att begå sådana handlingar på en medlemsstats territorium. Ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats med stöd av artikel 3.1 a) gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen i den stat som har utfärdat uppehållstillståndet. I så fall skall den verkställande medlemsstaten samråda med den stat som har beslutat om avlägsnandet och, i förekommande fall, med den stat som utfärdat uppehållstillståndet.

Enligt artikel 3.1 b) skall verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som fattats av en annan medlemsstat även kunna genomföras om beslutet är grundat på personens underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse.

De beslut om avvisning eller utvisning som faller in under artikel 3.1 b) täcker de flesta situationer när en person befinner sig på en medlemsstats territorium olagligt eller annars utan tillåtelse. För svensk del faller t. ex. de personer som befinner sig här i landet och som fått ett lagakraftvunnet avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd in under artikel 3.1 b). Svenska beslut om avvisning eller utvisning som fattas av polismyndighet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller regeringen kan därmed komma att verkställas av ett annat lands myndigheter. Däremot faller de beslut om utvisning som fattas av domstol utanför direktivets tillämpningsområde.

Av ingressen till direktivet framgår bl.a. att beslut om avvisning eller utvisning bör antas i enlighet med de grundläggande rättigheter som garanteras av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utöver detta har i artikel 3.2 föreskrivits att direktivet skall genomföras med iakttagande av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Direktivet påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i Dublinkonventionen (Konventionen den 15 juni 1990 rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna) och inte heller tillämpningen av eventuella återtagandeavtal mellan medlemsstaterna.

Artikel 4 anger att medlemsstaterna skall försäkra sig om att en tredjelandmedborgare kan överklaga varje åtgärd som åsyftas i artikel 1.2. I artikel 1.2 sägs att varje beslut som fattats i enlighet med punkt 1 i

artikeln skall genomföras enligt den tillämpliga lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten. När svenska myndigheter beslutar om avvisning eller utvisning kan ett beslut som vunnit laga kraft verkställas utan att det behövs något ytterligare beslut om att verkställighet skall ske. Detta är inte alltid fallet i andra medlemsstater.

Artikel 5 anger att personuppgifter skall behandlas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Artikel 6 stadgar att myndigheterna i den beslutande och verkställande medlemsstaten skall samarbeta och utbyta information på alla lämpliga sätt för att genomföra detta direktiv. Den beslutande medlemsstaten skall till den verkställande medlemsstaten sända över dokument för att intyga att beslutet är varaktigt verkställbart. Den verkställande medlemsstaten skall undersöka den berörda personens situation för att försäkra sig om att verkställighet av beslutet inte strider mot relevanta internationella rättsakter eller tillämplig nationell lagstiftning. När verkställighet har skett skall den verkställande medlemsstaten underrätta den beslutande medlemsstaten om detta.

Artikel 7 anger att medlemsstaterna skall ersätta varandra för finansiella obalanser som kan uppstå. Rådet skall, på förslag från kommissionen, anta närmare kriterier och föreskrifter om sådana ersättningar. Dessa kriterier och föreskrifter skall också tillämpas för genomförande av artikel 24 i Schengenkonventionen.

Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning kan medföra kostnader för den verkställande staten, t.ex. för utlänningens resa och eventuellt för eskorterande personal. Dessutom kan kostnader för arbete uppkomma. Det kan även uppstå kostnader i samband med den process hos myndigheterna som leder fram till att det utländska beslutet skall verkställas.

I samband med att direktivet antogs betonade rådet det nödvändiga i att dessa praktiska kriterier och närmare föreskrifter antas för att direktivet skall kunna tillämpas på ett bra sätt. Rådet uppmanade kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag om detta. Något förslag har ännu inte presenterats. Enligt uppgift från kommissionen pågår arbete med att utforma ett förslag som planeras komma att överlämnas till rådet under våren 2002.

Artiklarna 8–10 innehåller föreskrifter om direktivets genomförande och ikraftträdandebestämmelser.

Allmänt om utlänningslagen

I utlänningslagen (1989:529, UtlL) finns regler om utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt om rätten till asyl här. Lagen anger också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. Även i andra författningar finns regler som har betydelse för utlänningars ställning i Sverige. Föreskrifter om att en utlänning skall lämna landet finns t.ex. i lagen (1957:68) om utlämning för brott och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. När det gäller förhållandet mellan dessa olika lagar som behandlar frågan om en utlännings avlägsnande kan nämnas att enligt propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86, s. 54) bör utlänningslagen återspegla och ge de regler som behövs för att invandrings- och flyktingpolitikens målsättning skall kunna följas. De andra nämnda lagarna är mer speciella till syfte och avgränsning. För genomförande av det aktuella direktivet och de utländska beslut om avvisning eller utvisning som det avser är det huvudsakligen reglerna i utlänningslagen som berörs.

Inresa och vistelse

I utlänningslagen uppställs vissa krav för utlänningars inresa och vistelse i Sverige som kan sägas motsvara reglerna för avvisning och utvisning på så sätt att om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller om ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut fattas om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar emot detta.

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall enligt 1 kap. 2 och 3 §§ UtlL ha pass och visering. Regeringen får föreskriva undantag från dessa krav. Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från viseringsskyldigheten liksom innehavare av uppehållstillstånd i Sverige. En utlänning som inte behöver visering och som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i något av de nordiska länderna. Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd (1 kap. 4 § UtlL). Uppehållstillstånd skall enligt 2 kap. 5 § UtlL som huvudregel ha utverkats före inresan i landet.

Avvisning och utvisning

I utlänningslagen förekommer två begrepp för beslut som innebär att en person skall lämna landet – avvisning och utvisning. Avvisning innebär att ett beslut om avlägsnande fattas av en administrativ myndighet i de fall där utlänningen inte har eller har haft uppehållstillstånd efter ankomsten till landet. Utvisning är ett beslut om avlägsnande av en utlänning som har haft uppehållstillstånd men inte fått det förlängt eller

fått tillståndet återkallat eller som har begått brott av viss svårighetsgrad. I det senare fallet fattas beslutet av allmän domstol.

De s.k. formella avvisningsgrunderna regleras i 4 kap. 1 § första stycket UtL. Dessa omfattar sådana grunder för avvisning som har samband med den generella utlänningskontrollen. En utlänning kan sålunda avvisas om han eller hon saknar pass när detta krävs (p. 1), om utlänningen saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige (p. 2), om det framkommer att utlänningen tänker besöka något annat nordiskt land men saknar tillstånd för detta (p. 3), eller om utlänningen inte lämnar begärda uppgifter eller medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger omständigheter av betydelse för rätten att resa in i landet (p. 4). I samband med Sveriges inträde som operativ medlem i Schengensamarbetet fördes en ny formell grund för avvisning in i 4 kap. 1 § första stycket 5 UtL. Bestämmelsen innebär att en utlänning får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen.

Avvisning på formell grund får ske när som helst om utlänningen inte uppfyller de formella kraven för inresa och vistelse. Enligt ordalydelsen "får" utlänningen avvisas, dvs. någon absolut avvisningsskyldighet föreligger inte. En utlänning som exempelvis ansöker om asyl har rätt att stanna i landet under tiden som asylansökan prövas, trots att han eller hon formellt skulle kunna avvisas direkt.

De s.k. materiella avvisningsgrunderna finns i 4 kap. 2 § första stycket UtL. Dessa syftar till att göra det möjligt att avvisa en utlänning ur landet som på grund av bristande försörjning, kriminalitet eller någon annan omständighet hänförlig till utlänningens person gör att han eller hon inte anses önskvärd i landet. Inte heller beträffande de materiella grunderna föreligger någon ovillkorlig skyldighet att avvisa utlänningen. Det ankommer på de beslutande myndigheterna att avgöra om så skall ske. Avvisning får enligt bestämmelserna ske, om det kan antas att utlänningen saknar tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller det nordiska land som han eller hon tänker besöka samt för hemresan (p. 1), om det kan antas att utlänningen under vistelsen i Sverige eller i något annat nordiskt land inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd utan att ha ett sådant (p. 2), om utlänningen på grund av tidigare ådömt fängelsestraff kan antas komma att begå brott i Sverige eller annat nordiskt land (p. 3), om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller annat nordiskt land (p. 4), eller om det med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner har föreskrivits att avvisning kan ske (p. 5).

Enligt andra stycket kan en utlänning vidare avvisas om det har begärts av ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen beger sig till det landet. Avvisning på materiell grund får - till skillnad från avvisning på formell grund - inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till landet, och inte heller om utlänningen innehar visering eller uppehållstillstånd.

Enligt 4 kap. 7 § UtL kan en utlänning i vissa fall utvisas på grund av brott. Ett svenskt beslut om utvisning på grund av brott fattas av domstol.

Polismyndigheten är enligt 4 kap. 4 § UtlL en av de myndigheter som skall pröva ärenden om avvisning. Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske skall ärendet lämnas över till Migrationsverket. I vissa situationer skall frågan om avvisning alltid prövas av Migrationsverket. Det gäller om utlänningen söker asyl eller har en nära familjemedlem som söker asyl, om utlänningen kan komma att avvisas till följd av en begäran från annat nordiskt land eller om utlänningen har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när fråga väcks om hans eller hennes avvisning.

Överklagande av en polismyndighets beslut om avvisning får ske till Migrationsverket. Beslutet skall emellertid verkställas så snart som möjligt även om det har överklagats (8 kap. 7 och 12 §§ UtlL). Överklagande av Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning får ske till Utlänningsnämnden.

Frågor om återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Verkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd kan överklagas till Utlänningsnämnden. Beslut om återkallelse av arbetstillstånd kan överklagas under förutsättning att frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning. I vissa situationer kan ett ärende överlämnas till regeringen för avgörande enligt 7 kap. 11 § UtlL. Dessutom gäller att ett uppehållstillstånd eller en visering som meddelats av Utrikesdepartementet endast får återkallas av departementet.

Verkställighetshinder

I 8 kap. UtlL finns bestämmelser om att verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte får ske i vissa fall, s.k. verkställighetshinder. Ett beslut om avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land, om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara (8 kap. 1 § UtlL).

En utlänning får inte heller sändas till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Om det inte går att sända honom eller henne till något annat land och utlänningen genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige får han eller hon sändas till ett sådant land. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar honom eller henne i det andra landet är av särskilt svår beskaffenhet.

Termen verkställighetshinder antyder närmast att det handlar om hinder vid genomförandet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Emellertid skall dessa omständigheter beaktas redan tidigare i processen. När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om

utläningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1 - 4 § inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs. Detta framgår av 4 kap. 12 § UtL. Prop. 2001/02:182

Återkallelse av uppehållstillstånd

I 2 kap. 9–12 §§ UtL anges i vilka fall visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd får återkallas. En viktig grund för återkallelse är att utläningen lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet eller något annat förhållande. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 1998 (prop. 1997/98:36, bet. 1997/98:SfU7, rskr. 1997/98:114, SFS 1997:1224) har möjligheterna till återkallelse på grund av oriktiga uppgifter ändrats. Återkallelse får enligt de nya reglerna ske, om utläningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit uppgifter av betydelse för att få tillståndet. Vidare har en bestämmelse införts som innebär att i de fall utläningen har vistats i landet mer än fyra år med uppehållstillstånd då frågan om återkallelse väcks, får återkallelse av ett uppehållstillstånd ske endast om det föreligger synnerliga skäl. Återkallelse är även möjlig om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utläningen ännu inte rest in i Sverige. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas, skall hänsyn tas till utläningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Enligt 2 kap. 10 § UtL får ett uppehållstillstånd återkallas, om utläningen har registrerats på en spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse. Ett uppehållstillstånd kan vidare återkallas på grund av utläningens bristande vandel, dock endast om frågan väckts innan utläningen varit bosatt i Sverige i tre år med uppehållstillstånd (2 kap. 11 § första stycket 2 UtL). Syftet är att det under den första tiden av utläningens bosättning här skall vara möjligt att vägra tillstånd för fortsatt vistelse, om det finns allvarliga anmärkningar i fråga om utläningens levnadssätt. Det kan särskilt nämnas att ett uppehållstillstånd kan återkallas enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 UtL, inte bara om det kan antas att där avsedd verksamhet riktas mot Sverige utan även om sådan verksamhet kan antas riktas mot något annat nordiskt land. Ett permanent uppehållstillstånd slutligen skall återkallas om utläningens bosättning i Sverige upphör (2 kap. 12 § UtL).

Direktivet syftar till att göra det möjligt att ett beslut om avvisning eller utvisning av en medborgare i tredje land, som har fattats av en medlemsstat, skall kunna erkännas och verkställas av en annan medlemsstat. Direktivet har således effekter i två avseenden som skall belysas här. För det första, vad det innebär att svenska beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas av en annan stat som omfattas av direktivets tillämpning, och för det andra, vad som skall gälla i Sverige för beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av en annan stat som omfattas av direktivet. Direktivets konsekvenser i dessa två avseenden utvecklas närmare nedan i avsnitten Svenska beslut om avvisning eller utvisning respektive Utländska beslut om avvisning eller utvisning. De utländska besluten behandlas i ytterligare några avsnitt.

7.1 Svenska beslut om avvisning eller utvisning

7.1.1 Vilka svenska beslut som omfattas

Regeringens bedömning: Det förhållandet att svenska beslut om avvisning och utvisning kan komma att verkställas av andra medlemsstater föranleder ingen lagändring. De flesta svenska beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas av annan medlemsstat. Endast domstols beslut om utvisning samt regeringens beslut i ärenden om upphävande av sådana beslut undantas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* framhåller att direktivets artikel 3 omfattar beslut om avvisning eller utvisning som inte får uppskjutas eller upphävas av den beslutande medlemsstaten. Verket anger vidare att syftet med bestämmelsen är att bara definitiva beslut om avlägsnande som inte preskriberats omfattas av direktivet samt att det är den beslutande medlemsstaten som skall bedöma frågor om preskription.

Skälen för regeringens bedömning: Svenska beslut om avvisning eller utvisning av personer som inte är medborgare i någon av unionens medlemsstater kan till följd av direktivet komma att verkställas av annan medlemsstat. Direktivet omfattar dock endast administrativa beslut. I Sverige beslutar domstol om utvisning på grund av brott (4 kap. 8 § UtlL). Svenska domstolars avgöranden om utvisning kan inte anses vara administrativa beslut i direktivets mening och dessa avgöranden är därmed uteslutna från direktivets tillämpningsområde.

I övrigt torde svenska beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagstiftningen omfattas av direktivets tillämpningsområde. Detta gäller oavsett om besluten fattats av polismyndighet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller regeringen.

Frågan om förändringar av den svenska processordningen för utlänningsärenden bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Socialförsäkringsutskottet har i det av riksdagen antagna betänkandet

Anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar (bet. 01/02:SfU02, rskr. 2001/02:70) uttalat följande. Förslaget i betänkandet ökad rättsäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) om att beslut i utlänningsärenden skall kunna överprövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna ger utan tvekan ett förfarande präglad av en hög grad av rättsäkerhet. Eventuella andra lösningar skulle enligt utskottets mening kunna medföra svårigheter att, kring dessa för samhället såväl som för den enskilde angelägna frågorna, nå en bred parlamentarisk enighet. Regeringen kommer hösten 2002 att lämna förslag till riksdagen om en ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

En ordning där överklaganden i utlänningsärenden prövas av förvaltningsdomstolarna kan komma att innebära att ytterligare svenska beslut om avvisning eller utvisning kommer att undantas från direktivets tillämpningsområde.

Vad beträffar beslut som fattas av regeringen gäller följande. Regeringen beslutar i ärenden enligt utlänningslagen som överlämnas till regeringen av endera Migrationsverket eller Utlänningsnämnden (7 kap. 11 § UtlL). Beslut om avvisning eller utvisning i sådana ärenden är administrativa och omfattas således av direktivets tillämpningsområde. Regeringen beslutar också i ärenden om upphävande av domstols beslut om utvisning. I dessa ärenden kan regeringen dock inte i egentlig mening bestämma att utvisning skall ske, det ställningstagandet har gjorts av domstolen. Dessa beslut bör därför inte omfattas av direktivet. Dessutom fattar regeringen beslut enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Även de beslut om utvisning som regeringen fattar enligt denna lag skall anses vara administrativa.

Regeringen instämmer i vad som framhållits av Migrationsverket. Artikel 3 skall för svenskt vidkommande tolkas så att endast lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning som inte har preskriberats omfattas av direktivet. Preskriptionsfrågor måste bedömas av den beslutande medlemsstaten i enlighet med dess lagstiftning.

7.1.2 Konsekvenser av att andra medlemsstater kan verkställa svenska beslut

Regeringens förslag: Information mellan medlemsstater i samband med verkställighet skall för Sveriges vidkommande i de flesta fall förmedlas av SIRENE-kontoret. Migrationsverket skall hantera och svara för ersättningsanspråk från andra medlemsstater.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* har inte haft något att invända mot promemorians förslag men framhåller att det föreligger svårigheter att bedöma resursbehov eftersom kommissionen ännu inte presenterat sitt förslag om hur kostnaderna skall regleras och fördelas mellan medlemsstaterna. *Rikspolisstyrelsen* har påpekat att det bör klargöras vilken myndighet som skall stå för kostnaderna för det fall en annan

medlemsstat begär ersättning för att ha verkställt ett svenskt beslut. Styrelsen har vidare anfört att det krav på samråd som finns i artikel 3.1 a) bör framgå av lagtexten eller förarbetena.

Skälen för regeringens förslag: Det förhållandet att vissa svenska beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas av andra stater medför att svenska myndigheter är skyldiga att utbyta information med de verkställande länderna i enlighet med bestämmelserna i direktivet. Detta framgår av artikel 3.1 a) om samråd eller artikel 6 rörande informationsutbyte. I bägge fallen får initiativet till informationsutbyte antas komma från den verkställande staten, så länge det är ett svenskt beslut om avvisning eller utvisning som skall verkställas av annan medlemsstat. Det innebär att Sverige inte kan besluta vilken svensk myndighet som kommer att kontaktas av den verkställande staten.

Regeringen vill dock framhålla SIRENE-kontoret som en lämplig kanal för information som lämnas av svenska myndigheter. SIRENE-kontoret är en nationell och internationell kontaktpunkt för frågor som rör registreringar och träffar i SIS-registret, både i Sverige och i övriga Schengenländer. I det enskilda fallet måste dock svenska myndigheter stå fria att avgöra hur information skall förmedlas till mottagande myndigheter i andra medlemsstater. Det har i direktivet inte föreskrivits att informationsutbyte skall förmedlas av medlemsstaternas SIRENE-kontor. Anledningen till detta är att direktivet skall kunna tillämpas även av de stater som inte deltar i Schengensamarbetet.

Vad gäller samråd enligt 3.1 a) bör detta för svenskt vidkommande inskränka sig till en kort upplysning. Som ovan konstaterats faller svensk domstols beslut om utvisning på grund av brott utanför direktivets tillämpningsområde. Det kan uppkomma situationer där en annan medlemsstat vänder sig till svenska myndigheter för samråd enligt artikel 3.1 a), t.ex. då medlemsstaten överväger att verkställa ett svenskt beslut om utvisning och då det samtidigt finns ett uppehållstillstånd beviljat av den verkställande medlemsstaten. Samråd bör i de flesta fall kunna inskränka sig till en upplysning om innebörden av det svenska beslutet och om innehållet i svensk lagstiftning. Migrationsverket bör vara den myndighet som i första hand från svensk sida ansvarar för samråd med andra medlemsstater. Om det inte bedöms olämpligt kan informationen lämnas för vidare befordran genom det svenska SIRENE-kontoret.

En annan konsekvens av att vissa svenska beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas av andra stater är att en verkställande stat framställer anspråk på ersättning från Sverige. I artikel 7 anges att medlemsstaterna skall ersätta varandra för finansiella obalanser som kan uppstå vid tillämpningen av direktivet. Sådana ersättningsanspråk från den verkställande staten måste kunna hanteras. Det är emellertid för närvarande inte känt hur kommissionens förslag till reglering av finansiella obalanser mellan medlemsstaterna kommer att utformas. I avvaktan på förslaget från kommissionen lämnas här inte några närmare kommentarer. Dock bör redan nu en beredskap finnas för det fall fråga om ersättning uppstår eftersom den svenska lagstiftningen om genomförandet av direktivet kan komma att träda i kraft innan bestämmelser om finansiella obalanser antas. Det finns fördelar med att samla sådana frågor hos en myndighet för att i möjligaste mån föra

samman och bygga upp kunskaper på nationell nivå. Migrationsverket bör tills vidare vara den myndighet som får hantera ersättningsfrågor med anledning av direktivet oavsett om beslutet om avvisning eller utvisning fattats av polisen, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller regeringen. Migrationsverkets ansvar innefattar kostnadsansvar i de fall ersättning skall ges till annan medlemsstat. Regeringen får emellertid återkomma till frågan om reglering av finansiella obalanser efter kommissionens förslag.

7.2 Utländska beslut om avvisning eller utvisning

I detta avsnitt behandlas frågan vad som skall gälla i Sverige för beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av en annan stat som omfattas av direktivets tillämpning. Av artikel 1 i direktivet följer att ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av en annan medlemsstat skall kunna erkännas av Sverige. I artikeln anges att syftet med direktivet är att *möjliggöra* erkännande, inte att erkännande *skall* ske. Av artikel 1.2 följer att besluten skall genomföras i enlighet med lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten dvs. för svenskt vidkommande i enlighet med utlänningslagens regelsystem, (jfr. ovan kapitel 6, Gällande rätt, Allmänt om utlänningslagen).

Dessa formuleringar ger utrymme för olika tillvägagångssätt att genomföra direktivet i det svenska regelverket. Inledningsvis skall belysas varför en möjlighet att tillerkänna utländska avgöranden betydelse överhuvudtaget bör införas.

Regeringens förslag: En ny grund för avvisning förs in i utlänningslagen (1989:529) som gör det möjligt att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning meddelat av en annan stat som ingår i den europeiska unionen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller har inte haft något att erinra mot promemorians förslag. *Migrationsverket* anser liksom utredningen att direktivet bäst genomförs i svensk rätt genom att nya grunder för avvisning och återkallelse av uppehållstillstånd införs i utlänningslagen. Verket påpekar att det är svårt att se att en ny avvisningsgrund kommer att få någon självständig betydelse. En utlänning som kommer till Sverige efter att ha fått ett avlägsnandebeslut i ett annat land ansöker i allmänhet om uppehållstillstånd och får sin ansökan prövad. Visar sig skälen otillräckliga för tillstånd finns redan i dag grund för att avlägsna personen. Migrationsverket uppmärksammar förhållandet att om två eller flera alternativa grunder för avvisning anges i ett avvisningsbeslut kan detta ge upphov till frågor om vilket land som skall svara för kostnaderna för verkställighet. *Länsrätten i Skåne län* lämnar ett förslag rörande den praktiska tillämpningen. Länsrätten menar att det mot bakgrund av syftet med direktivet borde vara möjligt att förutsätta att det utländska beslutet

om avvisning eller utvisning är riktigt och att man därefter vid en prövning av samtliga relevanta omständigheter undersöker om det finns skäl att frånga det utländska beslutet. Vid en sådan tillämpning tydliggörs i det svenska beslutet huruvida det utländska beslutet utgjort grund för avvisning, vilket kan ha betydelse för frågan om vilken stat som skall svara för kostnaderna för en verkställighet. *Sveriges advokatsamfund* har yttrat sig över frågan om vilken betydelse andra medlemsstaters beslut skall tillmätas i Sverige. Advokatsamfundet anser att ett genomförande av direktivets bestämmelser inte är nödvändigt. Eftersom ändamålet med direktivet är att "möjliggöra" erkännande av andra medlemsstaters beslut, finns det knappast någon skyldighet att genomföra direktivet i Sverige. Det förefaller enligt samfundets mening lämpligt att avvakta till dess harmoniseringsarbetet inom EU kommit längre, innan en möjlighet till erkännande av andra medlemsstaters beslut införs. Samfundet efterlyser en motivering till varför den möjlighet till samverkan på området som direktivet erbjuder skall tas tillvara. *Amnesty International – svenska sektionen, Caritas, Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling och Sveriges Kristna Råd* har avgivit ett gemensamt yttrande. Organisationerna har i princip tillstyrkt förslaget men betonat vikten av likvärdiga rättssäkerhetskrav i samtliga Schengenländer. Organisationerna framhåller att det är angeläget att diskutera vilka utländska myndigheters beslut det kommer att bli aktuellt att verkställa samt huruvida dessa når upp till de rättssäkerhetskrav som ställs på svenska förvaltningsbeslut. Organisationerna har vidare påpekat att den föreslagna regeln kommer att få begränsad praktisk betydelse då det redan föreligger en avvisningsgrund för personer som finns med på den så kallade spärrlistan. Den nya bestämmelsen kan endast bli tillämplig då en tredjelandsmedborgare, som har de tillstånd som krävs för inresa vistelse eller arbeta, har avvisats eller utvisats från en annan medlemsstat men trots detta inte registrerats på spärrlistan.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen av gällande rätt ställer utlänningslagen upp ett krav på uppehållstillstånd för vistelse här i landet. Avsaknad av uppehållstillstånd i Sverige kan utgöra grund för avvisning, se 4 kap. 1 § UtlL. En person som kommer till Sverige efter att ha erhållit ett avlägsnandebeslut i en annan medlemsstat kommer således att avvisas enligt gällande regler under förutsättning att han eller hon inte beviljas uppehållstillstånd. Myndigheterna måste dock få kännedom om personens vistelse i Sverige vilket antingen kan ske genom inre utlänningskontroll eller genom att personen själv uppsöker myndigheterna, t.ex. för att ansöka om uppehållstillstånd. I båda fallen gör myndigheterna en prövning av personens rätt att vistas i Sverige vare sig han eller hon ansöker om asyl eller inte. Vid en sådan prövning kan det utländska beslutet vara en omständighet som tillmätts betydelse men ett eventuellt beslut om avvisning fattas med stöd av utlänningslagens regler efter en prövning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Ett avvisningsbeslut kan därefter ligga till grund för verkställighet.

Den svenska lagstiftningen leder således redan i dag i de flesta fall till att personer i de situationer direktivet avser avvisas ur Sverige.

Direktivet är en rättsakt som är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås. Medlemsstaterna är alltså skyldiga att i sina regelverk genomföra direktivet på ett sätt som säkerställer att dess ändamål uppnås. Det ursprungliga förslaget till direktiv var formulerat så att ett erkännande av andra medlemsstaters beslut var obligatoriskt. Detta förändrades under förhandlingarna. Den lydelse som direktivet har och som anger att syftet är att möjliggöra erkännande samt att det skall ske i enlighet med nationell lagstiftning återspeglar medlemsstaternas önskan att ta hänsyn till de skillnader som finns mellan medlemsstaternas regler på detta område. Regeringen anser, till skillnad från advokatsamfundet, att skyldigheten att genomföra direktivet bör föranleda ändringar i utlänningslagen som säkerställer att direktivets avsedda verkan uppnås vad gäller frågan vilken betydelse andra medlemsstaters beslut skall få i Sverige. Nuvarande svenska bestämmelser om avvisning och utvisning kan inte anses tillräckliga. Skyldigheten att genomföra direktivet följer av EU-fördraget, vilket även kommer till uttryck i direktivets artikel 8. I artikeln anges när medlemsstaterna skall ha genomfört direktivet och att de är skyldiga att överlämna relevanta författningar till kommissionen.

Ett genomförande av direktivet i detta avseende är vidare nödvändigt för att tillvarata svenska myndigheters möjlighet att hantera ärenden om ersättningsanspråk enligt direktivet, dvs. i de fall det kan finnas anledning för Sverige att begära ersättning från en annan medlemsstat efter en genomförd verkställighet. Det vore inte konsekvent att endast genomföra vissa delar av direktivet.

Som redogjorts för i kapitel 3 pågår ett omfattande arbete inom EU med att skapa ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. Inte minst gäller detta det tidskrävande och ännu inte avslutade arbetet med att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning inom det migrationspolitiska området. Se även Finlands uttalande till rådets protokoll om antagande av direktivet, där Finland förklarar att en korrekt och effektiv tillämpning av principerna i direktivet nödvändigtvis förutsätter en lämplig framtida harmonisering av de nationella lagstiftningarna på detta område.

Det finns all anledning att anta att utvecklingen på området fortsätter med en ökande harmonisering som följd. Hanterandet av andra staters avvisnings- och utvisningsbeslut kommer således att bli nödvändigt. Genom direktivet har ett första steg tagits som innebär en möjlighet till samverkan mellan medlemsstaterna på detta område. Denna möjlighet bör Sverige ta tillvara och således vidta särskilda åtgärder för att genomföra direktivet. Ett sådant genomförande överensstämmer med vårt generella stöd till det harmoniseringsarbete som bedrivs inom EU. Det är regeringens uppfattning att Sverige även bör delta genom att praktiskt tillämpa reglerna. Den modell för genomförande som nedan föreslås söker såväl att garantera att syftet med direktivet uppnås som att beakta de olikheter som fortfarande finns mellan medlemsstaternas regler.

Det är vidare rimligt att personer inte skall kunna undgå att avvisas eller utvisas ur Schengenområdet genom att förflytta sig till ett annat medlemsland.

Sammanfattningsvis är det således lämpligt att Sverige inför en möjlighet att tillmäta andra staters avgöranden betydelse.

Här skall först något sägas om utländska beslut om avvisning eller utvisning som faller in under artikel 3. Nedan, under rubriken Återkallelse av uppehållstillstånd, behandlas särskilt de åtgärder som enligt artikel 3.1 a) kan komma i fråga för utlänningar som har uppehållstillstånd i en stat som tillämpar direktivet.

Artikel 3.1 b) ger en vid definition av vilka grunder som kan ha legat bakom ett beslut om avlägsnande från en annan medlemsstat medan artikel 3.1 a) särskilt reglerar beslut som är grundade på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. Vid en jämförelse med svenska förhållanden kan både administrativa beslut om avvisning och utvisning falla in under artikel 3.1 b). Beslut enligt artikel 3.1 a) är i det svenska systemet vanligtvis beslut som meddelats av allmän domstol enligt 4 kap. 7 § UtlL men även enstaka administrativa beslut kan förekomma (jfr. 4 kap. 2 § första stycket 3 UtlL). I andra stater som tillämpar direktivet är det vanligare att administrativa beslut faller in under artikel 3.1 a). Direktivet bör i Sverige genomföras på samma sätt för samtliga administrativa utländska beslut. En tänkbar modell är att utlänningslagen ändras så att en ny formell grund för avvisning förs in i 4 kap. 1 § UtlL. Den nya bestämmelsen kan avse personer som meddelats ett administrativt beslut om avvisning eller utvisning av en annan medlemsstat i enlighet med direktivet.

Med en sådan lösning kan denna typ av ärenden prövas i enlighet med det befintliga regelverket. Enligt 4 kap. 1 § får myndigheterna besluta om avvisning men någon skyldighet att fatta ett sådant beslut föreligger dock inte. Detta förhållande överensstämmer väl med den möjlighet till erkännande av andra staters beslut som direktivet erbjuder. En motsvarande bestämmelse finns redan för situationen då det gäller att genomföra en avvisning som begärs av andra nordiska länder (4 kap. 2 § andra stycket UtlL).

Med utgångspunkt i det svenska regelsystemet är det mer naturligt att behandla utländska avlägsnandebeslut grundade på en persons underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse (artikel 3.1 b), som en fråga om avvisning snarare än utvisning. Termen utvisning innebär, som tidigare nämnts, beslut om avlägsnande av en utlänning vars uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats eller som i Sverige har begått brott av viss svårhetsgrad. Bestämmelserna i direktivet avser personer som meddelats beslut om avvisning eller utvisning i en annan medlemsstat men som därefter har undgått verkställighet ut ur medlemsstaternas område och befinner sig i en annan medlemsstat. Avgörande för direktivets tillämpning i medlemsstat nummer två är den formella omständigheten att ett utländskt beslut om avvisning eller utvisning fattats. Som tidigare nämnts bör direktivet vad gäller samtliga utländska administrativa beslut genomföras på samma sätt. Motsvarande synsätt bör alltså gälla för administrativa beslut enligt artikel 3.1 a), bortsett från den situationen när utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige. Detta fall behandlas under avsnitt 7.2.1.

En ny avvisningsgrund skulle i och för sig även kunna föras till de materiella avvisningsgrunderna i 4 kap. 2 § UtlL, i stället för de formella

i 4 kap. 1 § UtIL. Mot detta talar dock det förhållandet att 4 kap. 2 § UtIL inte får tillämpas senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige. Det får antas att de personer som det nu är fråga om vanligen inte passerar någon yttre gräns eller inre gränskontroll när de reser från en medlemsstat till en annan. De har meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning i en annan stat men inte efterkommit det beslutet. Svenska myndigheter har i regel inte möjlighet att kontrollera när de kommit hit. Det är således sannolikt att dessa personer har vistats en tid i Sverige när en fråga om verkställighet aktualiseras, och det är tänkbart att den tiden i flera fall överskrider tre månader. Det vore därför praktiskt ohållbart att begränsa giltigheten för denna typ av avvisning så att den måste ske inom tre månader efter ankomsten.

Ett annat skäl som talar emot att placera den nu aktuella avvisningsgrunden i 4 kap. 2 § UtIL är den bestämmelsens karaktär. Enligt de materiella avvisningsgrunderna får en utlänning avvisas på grund av olika omständigheter som hänför sig till hans eller hennes person, t.ex. bristande försörjningsförmåga eller befarad kriminalitet. Det är mer lämpligt att se de utländska besluten som en omständighet av formell karaktär. Dessa beslut har olika bakgrund och är formulerade enligt olika regelverk. För de svenska myndigheterna blir det i stället själva förekomsten av sådana utländska beslut som aktualiserar prövningen.

Det bör noteras att det inte är uteslutet att en person som i en annan medlemsstat erhållit beslut om avvisning eller utvisning enligt direktivet, och som därefter begår brott i Sverige, kan komma att utvisas ur Sverige till följd av brottet.

Alternativet med erkännande av annan medlemsstats beslut

En annan väg för direktivets genomförande i svensk rätt som skulle kunna vara tänkbar är att i utlänningslagen föreskriva att utländska beslut om avvisning eller utvisning som fattats i enlighet med direktivet skall gälla som svenska beslut om avvisning.

En sådan metod har emellertid avsevärda nackdelar. De utländska beslut som avses är utformade på olika sätt i enlighet med ländernas olika rättssystem. Den utveckling som pågår inom det asyl- och migrationspolitiska området inom EU leder visserligen till en ökad harmonisering mellan medlemsstaternas regelverk, men alltså föreligger icke betydelselösa skillnader såväl vad gäller prövningsprocesser som när det gäller för vilka kategorier av personer som uppehållstillstånd beviljas. Detsamma gäller vilka förhållanden som kan ligga till grund för beslut om avvisning eller utvisning. De skillnader som således finns skulle kunna medföra svårigheter för det fall utländska beslut om avvisning eller utvisning likställdes med svenska beslut.

Till bilden hör också att syftet med direktivet är att möjliggöra erkännande samt att det föreskrivs att besluten skall genomföras i enlighet med lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten. Det föreligger således inte en skyldighet att erkänna utländska beslut om avvisning eller utvisning.

Innan ett utländskt beslut om avvisning eller utvisning genomförs måste ett antal faktorer beaktas. Utöver de hänsyn som skillnaderna mellan medlemsstaternas beslut om avvisning eller utvisning kan föranleda innebär även föreskrifterna i direktivet att vissa bedömningar måste göras. Enligt artikel 3 skall hänsyn tas till återtagandeavtal mellan medlemsstaterna och till eventuell tillämplighet av Dublinkonventionen. Det måste därför övervägas till vilket land verkställighet skall ske med beaktande av dessa instrument. Dessutom bör det vara möjligt att ta hänsyn till det utländska beslutets utformning i förhållande till direktivet innan det läggs till grund för verkställighet. Genom att föreskriva att utländska beslut kan ligga till grund för avvisning, hellre än att de skall anses likställda med svenska beslut, kan hänsyn tas till dessa omständigheter inom den rådande processordningen.

Ett likställande, eller erkännande, av andra medlemsstaters beslut skulle vidare innebära att en särskild ordning för överklagande av dessa beslut måste införas då direktivet föreskriver att överklagande skall kunna ske i den verkställande medlemsstaten. Genom att i stället föreskriva att ett nytt beslut om avvisning skall fattas kan gällande överklagandebestämmelser tillämpas.

Ett direkt jämfällande av ett utländskt beslut om avvisning får inte medföra ett inkräktande på rätten att ansöka om asyl. Det har tidigare nämnts att det enligt utlänningslagen inte är en skyldighet att besluta om avvisning på formell grund utan att myndigheterna får fatta ett sådant beslut. En utlänning som t.ex. söker asyl i Sverige har rätt att stanna i landet under tiden som asylansökan prövas, trots att han eller hon utifrån enbart ett formellt synsätt kan avvisas direkt.

En ny avvisningsgrund förs in i 4 kap. 1 § UtL

Med hänsyn till vad som sagts om de två alternativa möjligheterna att genomföra direktivet i svensk rätt framstår det som mindre lämpligt att föreskriva att utländska beslut om avvisning eller utvisning som fattats i enlighet med direktivet skall gälla som svenska beslut om avvisning. En ordning där beslut fattade i enlighet med direktivet anges som grund för avvisning i 4 kap. 1 § UtL överensstämmer betydligt bättre med stadgandet i artikel 1.2 att besluten skall genomföras enligt den nationella lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten. Det svenska systemet innebär att verkställighetsfrågan inte behandlas för sig efter att ett beslut om utvisning eller avvisning fattats. Utlänningslagens nuvarande utformning behandlar uttryckt med andra ord inte verkställighetsärenden som en särskild kategori av ärenden. En ordning där bestämmelser om en ny avvisningsgrund förs in i 4 kap. 1 § UtL föreslås därför. Genom den valda lösningen bibehålls rättssäkerheten då utlänningslagens vanliga regler kommer att tillämpas. Detta innebär även att kravet i artikel 4 om rätt att överklaga tillgodoses.

Frågan om vilken självständig betydelse den föreslagna avvisningsgrunden kan komma att få och om möjligheten att vid den praktiska tillämpningen förutsätta att det utländska beslutet är riktigt kan inte här uttömmande besvaras. Som påpekats är det sannolikt att den här föreslagna avvisningsgrunden endast i få fall kommer ha ensam

betydelse. Det kan dock på intet sätt uteslutas att personer som erhållit beslut om avvisning eller utvisning i ett annat land inte förs upp på den så kallade spärrlistan. Detta förekommer såväl i Sverige som i andra medlemsstater och kan även avse personer som inte omfattas av t.ex. krav på tillstånd för inresa i Sverige. I sådana situationer är den nya avvisningsbestämmelsen nödvändig. Samtidigt skall framhållas att inget hindrar en parallell tillämpning av den nya avvisningsgrunden och andra grunder för avvisning. Dessa förhållanden kan ha betydelse för eventuella ersättningsanspråk mellan medlemsstater. Man skulle kunna tänka sig att någon ersättning inte kommer i fråga om personen avvisas på annan grund än de som direktivet anger, trots att direktivet i och för sig är tillämpligt. I avvaktan på förslaget från kommissionen lämnas här inte några närmare kommentarer. Det får ankomma på de tillämpande myndigheterna att avgöra i bedömningen av enskilda fall och eventuellt efter kontakter med utländska myndigheter. Även frågan om det är möjligt att vid prövningen utgå från att det utländska beslutet är riktigt får bedömas i det enskilda fallet.

7.2.1 Återkallelse av uppehållstillstånd

Regeringens förslag: Utländska beslut om avvisning eller utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten får läggas till grund för beslut om återkallelse av uppehållstillstånd om det finns särskilda skäl.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* har framfört synpunkten att lokutionen ”tillräckliga skäl” i promemorians förslag till lagtext ger tillämpande myndigheter alltför lite vägledning. *Justitiekanslern* anför att bestämmelsen är svårläst och bör formuleras om för tydlighets skull. *Rikspolisstyrelsen* föreslår ett förtydligande av författningstexten samt att begreppet ”tillräckliga skäl” ändras till ”tillräckligt starka skäl”.

Skälen för regeringens förslag: Avsnitt 7.2 ovan har berört frågan om hur sådana utländska beslut om avvisning eller utvisning som avses i artikel 3 skall behandlas i Sverige. I direktivet ges emellertid särskilda föreskrifter för en viss kategori av beslut. Artikel 3.1 a) föreskriver att beslut om avvisning eller utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten gör det möjligt att återkalla uppehållstillståndet, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen i den stat som har utfärdat uppehållstillståndet.

För att genomföra denna bestämmelse bör möjligheten att återkalla uppehållstillstånd kompletteras så att även nu avsedda situationer omfattas. Någon skyldighet att återkalla föreskrivs inte i direktivet utan ett samråd skall ske mellan den verkställande staten och den medlemsstat som har beslutat om avvisning eller utvisning. Som nämnts under avsnitt 7.1.2 bör samråd mellan medlemsstater ofta kunna ske genom de

nationella SIRENE-kontoren. Återkallelse av uppehållstillstånd kan inte ske utan att samråd har ägt rum mellan de berörda medlemsstaterna.

I de fall en utlänning har beviljats uppehållstillstånd i Sverige krävs det mycket starka skäl för att återkalla detta. Sverige skall inte göra avkall på denna grundläggande princip och inte heller på det skydd och den rätt till bosättning som utlänningslagstiftningen ger. Redan Schengensamarbetet innebär dock en skyldighet att beakta även övriga Schengenstaters intressen. En lämplig avvägning mellan dessa bägge intressen måste därför göras. I praktiken torde detta innebära att endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan medlemsstat av att en utlännings uppehållstillstånd återkallas här skulle kunna anses som ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet. Det bör kunna röra sig om fall där utlänningen gjort sig skyldig till allmänfarliga brott eller brott mot nationella intressen. De tillämpande myndigheterna har här att göra en bedömning i varje enskilt fall om återkallelse skall ske eller inte. En av de faktorer som också skall tillmätas betydelse är utlänningens anknytning till Sverige. Om en utlänning har uppehållstillstånd i Sverige och får uppehållstillståndet återkallat bör han eller hon utvisas med stöd av 4 kap. 3 § UtL. I denna situation skall alltså inte avvisning enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. 1 § UtL användas.

Med anledning av de påpekanden som gjorts av remissinstanserna finner regeringen skäl att omformulera och förtydliga promemorians författningsförslag så att det bättre återspeglar de krav som ställs för att återkallelse skall kunna ske. Regeringen finner att direktivets bestämmelser i denna del bör genomföras i en särskild paragraf. Systematiskt finns ett samband med 2 kap. 10 § som avser återkallelse av uppehållstillstånd om utlänningen rapporterats på spärrlista enligt artikel 96 i Schengenkonventionen. Därför föreslås en ny 10 a §.

Regeringens förslag: Prövningen av ärenden om avvisning enligt den nya avvisningsgrunden skall göras av Migrationsverket i första instans.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag: De avvisningsärenden som det är fråga om här är av den karaktären att de lämpligen bör prövas av Migrationsverket. Vad gäller ärenden om återkallande av uppehållstillstånd och utvisningsärenden är detta sedan tidigare den ordning som råder. Vad däremot gäller ärenden om avvisning kan dessa i första instans prövas av såväl polis som Migrationsverket. Utgångspunkten är att ärenden om avvisning där utlänningen inte sökt asyl prövas av polismyndigheten. Härifrån föreskrivs vissa ytterligare undantag. Till undantagen hör de fall då avvisning begärts av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land. I denna situation har föreskrivits att Migrationsverket skall pröva frågan om avvisning. Det finns anledning att behandla den nu aktuella situationen på motsvarande sätt. För detta talar ärendenas karaktär samt förhållandet att det vanligen torde röra sig om personer som vistats en tid i landet.

7.2.3 Finansiella obalanser

Regeringens förslag: För det fall beslut om avvisning eller utvisning fattats enligt de nu föreslagna bestämmelserna bör svenska myndigheter begära ersättning från den beslutande medlemsstaten. Migrationsverket skall hantera ersättningsanspråk gentemot andra länder oavsett vilken svensk myndighet som fattat beslut om avvisning eller utvisning eller som verkställt beslutet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* har inte något att invända mot förslaget men påpekar att det är svårt att bedöma framtida resursbehov då kommissionens förslag ännu inte presenterats. Verket anholder därför om möjlighet att senare få återkomma till den frågan.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om finansiella obalanser behandlas inte närmare i direktivet. I samband med att direktivet antogs betonade rådet det nödvändiga i att dessa praktiska kriterier och närmare föreskrifter antas för att direktivet skall kunna tillämpas på ett bra sätt. Rådet uppmanade kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag. Något sådant förslag har ännu inte lagts. Det är därför för närvarande inte möjligt att närmare reglera frågan om kostnadsfördelning. Dock bör redan nu en beredskap finnas för det fall fråga om ersättning uppstår eftersom svenska regler för genomförande av direktivet kan komma att träda i kraft innan föreskrifter om finansiella obalanser antas. Om ett beslut om avvisning eller utvisning fattas enligt

de nu föreslagna bestämmelserna bör svenska myndigheter begära ersättning från den beslutande medlemsstaten. I enlighet med vad som sagts i avsnitt 7.1.2 anser regeringen att sådana frågor bör samlas hos en myndighet för att i möjligaste mån föra samman och bygga upp kunskaper på en nationell nivå. Migrationsverket bör, såsom central utlänningsmyndighet, tills vidare vara den myndighet som får hantera ersättningsfrågor med anledning av direktivet. Detta gäller såväl i de situationer Sverige begär ersättning som då en annan medlemsstat begär ersättning av Sverige. Migrationsverkets ansvar gäller oavsett vilken svensk myndighet som utfört verkställigheten. Det har tidigare sagts att Migrationsverket skall ersätta eventuella kostnader som åsamkats andra länder. Av samma skäl bör verket även få hantera ersättningar som betalas av andra länder till Sverige.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer inte att medföra några nämnvärda kostnader för det allmänna.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* konstaterar att det fortfarande råder beaktansvärda skillnader mellan medlemsstaternas migrationspolitik och deras regler och praxis i asylärenden. Därför finns det, enligt länsrätten, en risk för att den som skall avvisas eller utvisas från ett annat medlemsland försöker ta sig till Sverige om chanserna att få stanna där bedöms som större. Länsrätten menar att de nya reglerna därför kan bidra till att antalet asylsökande i Sverige ökar. Oavsett om det finns ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut från ett annat land återstår här utlänningslagens alla möjligheter för utlänningsmyndigheten att få sin sak prövad i Sverige. Enligt domstolens mening har det knappast varit möjligt att motverka den nyss nämnda effekten av direktivet genom att genomföra föreskrifterna på något annat sätt än enligt förslaget. *Rikspolisstyrelsen* befarar att antalet personer som kommer att avvisas har underskattats. Styrelsen framhåller att det i andra medlemsstater fattas ett stort antal administrativa avlägsnandebeslut beträffande personer som inte söker asyl och som sedan avviker, eventuellt till Sverige. Detta kan kräva ökat polisiärt resursbehov och i så fall återkommer Rikspolisstyrelsen med begäran om förstärkning av resurserna. *Statskontoret* delar bedömningen att förslaget inte medför några nämnvärda kostnader för det allmänna. Statskontoret efterlyser emellertid en mer precis uppskattning av antalet personer som kan komma att avvisas eller utvisas till följd av förslaget för att man skall kunna bedöma hur stora resurser verkställande myndigheter bör ha i beredskap. Statskontoret anser att det i sammanhanget kan vara aktuellt med en bedömning av om Sverige är ett attraktivt land för personer att gömma sig i, i syfte att undkomma utländska beslut om avvisning eller utvisning. *Riksrevisionsverket* påpekar att kostnadskonsekvenserna av utredningens förslag blir ringa

endast i de fall då efterspaning inte blir aktuell. Om Sverige måste spana efter personer som ett annat land beslutat avvisa eller utvisa kan, enligt verket, tillkommande kostnader uppstå.

Skälen för regeringens bedömning: Förhållandet att utländska beslut kan tillmätas betydelse av svenska myndigheter bör inte leda till några omfattande konsekvenser. Det är inte sannolikt att antalet personer som kommer att avvisas eller utvisas från Sverige endast till följd av direktivet kommer att vara särskilt stort. De flesta fall där en tredjelandsmedborgare rör sig mellan medlemsstaterna torde täckas av Dublinkonventionen och innebära att återsändande sker till den medlemsstat som bär ansvaret enligt denna konvention. Tredjelandsmedborgare som kommer till Sverige utan uppehållstillstånd här ansöker vanligen om asyl efter ankomsten till Sverige. För dessa personer reglerar i många fall Dublinkonventionen vilken av medlemsstaterna som skall ansvara för prövning och bedömning av ansökan och rätten att vistas i unionen. För de situationer som återstår krävs att det kommer fram att tredjelandsmedborgaren har fått beslut om avvisning eller utvisning i en annan medlemsstat, något som i praktiken inte alltid torde ske. Slutligen skall, då svenska myndigheter "verkställer" en annan medlemsstats beslut, ersättning erhållas. Även om kommissionens förslag med närmare föreskrifter för hur dessa beräkningar skall ske ännu inte har presenterats framgår av artikel 7 i direktivet att staterna skall ersätta varandra för de finansiella obalanser som kan uppstå.

Vad gäller de skillnader som råder mellan medlemsstaternas migrationspolitik och deras regler och praxis i asylärenden innebär detta, som påpekats, att den som skall avvisas eller utvisas från ett annat medlemsland försöker ta sig till ett annat land där chanserna att få stanna bedöms som större. Dessa skillnader finns dock redan i dag. Direktivet i sig påverkar inte skillnaderna mellan medlemsstaterna och borde därför inte medföra att fler söker sig till Sverige. Detsamma gäller de administrativa avlägsnandebeslut som fattas i andra medlemsstater, detta är ett förhållande som gäller redan i dag. Direktivet medför inte att fler av dessa personer kommer att söka sig till Sverige. På sikt kan i stället det förhållande att det utländska beslutet har betydelse i Sverige medföra att färre personer reser runt inom Schengenområdet. Enligt regeringens bedömning medför inte direktivet krav på ökade spaningsresurser. Någon skyldighet att efterspana personer som avvisats av annan medlemsstat föreskrivs nämligen inte i direktivet.

När det gäller ekonomiska konsekvenser till följd av att andra medlemsstater verkställer svenska beslut kan följande framhållas. Även här har Dublinkonventionen företräde och kan aktualiseras i många fall där en tredjelandsmedborgare rör sig från Sverige till ett annat medlemsland. Vidare kan konstateras att domstolars beslut om utvisning inte berörs. Det är inte möjligt att exakt förutspå i vilken utsträckning andra medlemsstater kommer att verkställa beslut om avvisning eller utvisning i enlighet med direktivet. Det förekommer att personer som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd inte påträffas av de verkställande myndigheterna. I vissa av dessa ärenden kan det finnas skäl att anta att personen i fråga lämnat landet. Det ligger dock i sakens natur att det inte

är möjligt att precisera i vilken utsträckning dessa personer beger sig till en annan medlemsstat.

I de fall en annan medlemsstat verkställer ett svenskt beslut om avvisning eller utvisning skall denna stat kunna erhålla ersättning. Även här har Dublinkonventionen företräde och vidare gäller att det svenska beslutet om avvisning eller utvisning måste vara känt för den andra medlemsstaten för att frågan skall aktualiseras.

Sammantaget görs bedömningen att förslagen inte kommer att medföra några nämnvärda kostnader för det allmänna. Eventuella merkostnader bedöms rymmas inom berörda myndigheters budgetramar.

9 Författningskommentar

2 kap.

10 a §

Paragrafen, som är ny, har utformats i enlighet med Lagrådets förslag. Direktivets bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i artikel 3.1 a). Ett beslut om avvisning eller utvisning gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd om beslutet är grundat på ett allvarligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i vissa angivna fall.

I 9 § andra stycket finns en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd om utlänningen ännu inte rest in i Sverige. Den nya paragrafen är tillämplig på innehavare av uppehållstillstånd, vare sig dessa rest in i Sverige eller inte.

Genom hänvisningen till 9 § andra stycket framgår att en förutsättning för återkallelse är att det finns särskilda skäl. För att återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd skall komma i fråga bör utlänningen ha gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Det bör vara fråga om sådana omständigheter som avses i 2 kap. 11 § första stycket 2-3 UtlL. I dessa fall föreligger inte någon avgörande skillnad till vad som kunnat ligga till grund för återkallelse enligt gällande bestämmelser. Skillnaden ligger i det förhållandet att utlänningens handlande riktats mot ett annat land än Sverige eller ett annat nordiskt land.

I avsnitt 6, Gällande rätt, har nämnts att det i 8 kap. UtlL finns bestämmelser om att verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning inte får ske i vissa fall. Det kan heller inte komma i fråga att återkalla ett uppehållstillstånd beträffande en utlänning om det föreligger verkställighetshinder.

4 kap.

1 §

I paragrafen har en ny sjätte punkt lagts till det första stycket. Enligt den nya bestämmelsen får en utlänning avvisas om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i den europeiska unionen och förhållandena är sådana som avses i 2 kap. 10 a § eller om beslutet grundats på att utlänningen har underlåtit att följa gällande bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse i staten. Liksom beträffande punkterna 1-5 är avvisningsgrunden inte obligatorisk, utan det ankommer på de tillämpande myndigheterna att avgöra om utlänningen skall avvisas med stöd av bestämmelsen eller ej.

Medborgare i stater som tillämpar direktivet och deras familjemedlemmar är undantagna från bestämmelsen, när de utövat sin rätt till fri rörlighet.

4 kap.

4 §

Genom att paragrafens tredje punkt har kompletterats med en hänvisning till 1 § första stycket 6 följer att Migrationsverket skall handlägga ärenden enligt den nya avvisningsgrunden.

Rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land

Prop. 2001/02:182
Bilaga 1

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

särskilt artikel 63.3 i detta,

med beaktande av Republiken Frankrikes initiativ(1),

med beaktande av Europaparlamentets yttrande(2), och

av följande skäl:

(1) I fördraget föreskrivs det att rådet skall besluta om åtgärder som avser invandringspolitiken när det gäller villkor för inresa och bosättning samt olaglig invandring och olaglig bosättning.

(2) Europeiska rådet i Tammerfors den 15-16 oktober 1999 bekräftade sin vilja att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Därför är det nödvändigt att en gemensam europeisk politik för asyl och migration samtidigt inbegriper rättvis behandling av medborgare i tredje land och bättre hantering av migrationsflödena.

(3) Behovet av att säkerställa större effektivitet vid verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning liksom ett bättre samarbete mellan medlemsstaterna innebär att beslut om avvisning eller utvisning måste erkännas ömsesidigt.

(4) Beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land bör antas i enlighet med de grundläggande rättigheter som garanteras av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950, särskilt artiklarna 3 och 8 i denna, och Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 samt dem som följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella principer.

(5) I överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen kan målet för den planerade åtgärden, nämligen samarbete mellan medlemsstaterna beträffande avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land, inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna och kan därför på grund av den planerade åtgärdens verkningar bättre uppnås på gemenskapsnivå. Detta direktiv går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(6) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, har Förenade kungariket i en skrivelse av den 18 oktober 2000 meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.

(7) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv som därför inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark. Eftersom detta direktiv syftar till att utveckla Schengenregelverket med tillämpning av bestämmelserna i avdelning IV

i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, kommer Danmark, i enlighet med artikel 5 i det ovannämnda protokollet, att inom en tidsperiod av sex månader efter rådets antagande av detta direktiv besluta om huruvida det skall överföra direktivet till sin nationella lagstiftning.

(8) När det gäller Republiken Island och Konungariket Norge utgör detta direktiv en utveckling av Schengenregelverket i enlighet med det avtal som ingicks mellan Europeiska unionens råd och dessa två stater den 17 maj 1999. När de förfaranden som föreskrivs i avtalet har avslutats, kommer rättigheter och skyldigheter enligt detta direktiv att gälla även för dessa två stater, liksom i förbindelserna mellan dessa två stater och de medlemsstater som detta direktiv riktar sig till.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. Utan att det påverkar tillämpningen av vare sig de förpliktelser som följer av artikel 23 eller tillämpningen av artikel 96 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, undertecknat i Schengen den 19 juni 1990 (nedan kallad Schengenkonventionen), är syftet med detta direktiv att möjliggöra erkännande av ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av en behörig myndighet i en medlemsstat, nedan kallad "beslutande medlemsstat", mot en medborgare i tredje land som befinner sig på en annan medlemsstats territorium, nedan kallad "verkställande medlemsstat".

2. Varje beslut som fattats i enlighet med punkt 1 skall genomföras enligt den tillämpliga lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten.

3. Detta direktiv skall inte tillämpas på unionsmedborgares familjemedlemmar som utövat sin rätt till fri rörlighet.

Artikel 2

I detta direktiv avses med

- a) "medborgare i tredje land": varje person som inte är medborgare i någon av unionens medlemsstater,
- b) "beslut om avvisning eller utvisning": varje beslut om avvisning eller utvisning som har fattats av en behörig administrativ myndighet i en beslutande medlemsstat,
- c) "verkställighetsåtgärd": varje åtgärd som vidtas av den verkställande medlemsstaten för att genomföra ett beslut om avvisning eller utvisning.

Artikel 3

1. Den avvisning eller utvisning som avses i artikel 1 berör följande fall:

- a) Det har beslutats om avvisning eller utvisning av medborgaren i tredje land och beslutet är grundat på ett allvarligt och aktuellt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i följande fall:

- Medborgaren i tredje land har i den beslutande medlemsstaten dömts för ett brott vars påföljd är frihetsstraff på minst ett år.

- Medborgaren i tredje land kan skäligen befaras ha begått grova brottsliga handlingar, eller det föreligger konkreta indicier på att han avser att begå sådana handlingar på en medlemsstats territorium.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 25.2 i

Schengenkonventionen, skall den verkställande medlemsstaten, om den berörda personen innehar ett uppehållstillstånd som har utfärdats av den verkställande medlemsstaten eller av någon annan medlemsstat, samråda med den beslutande medlemsstaten och i förekommande fall med den stat som har utfärdat denna handling. Ett beslut om avvísning eller utvisning som har fattats enligt denna punkt gör det möjligt att återkalla uppehållstillståndet, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen i den stat som har utfärdat uppehållstillståndet.

b) Det har beslutats om avvísning eller utvisning av medborgaren i tredje land och beslutet är grundat på underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse.

I de båda fall som avses i punkterna a och b får beslutet om avvísning eller utvisning inte uppskjutas eller upphävas av den beslutande medlemsstaten.

2. Medlemsstaterna skall genomföra detta direktiv med iakttagande av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

3. Tillämpningen av detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av bestämmelserna i konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna (Dublinkonventionen) och återtagandeavtalen mellan medlemsstaterna.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall försäkra sig om att den berörda medborgaren i tredje land i enlighet med lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten kan överklaga varje åtgärd som åsyftas i artikel 1.2.

Artikel 5

Skyddet för personuppgifter och säkerheten för uppgifter skall säkerställas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter(3).

Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 101 och 102 i Schengenkonventionen, får register med personuppgifter inom ramen för detta direktiv användas endast för de ändamål som anges i direktivet.

Artikel 6

Myndigheterna i den beslutande medlemsstaten och den verkställande medlemsstaten skall samarbeta och utbyta information på alla lämpliga sätt för att genomföra detta direktiv.

Den beslutande medlemsstaten skall till den verkställande medlemsstaten på snabbast möjliga lämpliga sätt översända alla dokument som är nödvändiga för att intyga att beslutet är varaktigt verkställbart, i förekommande fall i enlighet med relevanta bestämmelser i Sirene-handboken.

Den verkställande medlemsstaten skall i förväg undersöka den berörda personens situation för att försäkra sig om att verkställigheten av beslutet om avvisning eller utvisning inte strider mot relevanta internationella rättsakter eller tillämplig nationell lagstiftning.

När verkställighetsåtgärden har genomförts skall den verkställande medlemsstaten underrätta den beslutande medlemsstaten om detta.

Artikel 7

Medlemsstaterna skall ersätta varandra för de finansiella obalanser som kan uppstå vid tillämpningen av detta direktiv, om avvisningen eller utvisningen inte kan genomföras på bekostnad av den eller de berörda medborgarna i tredje land.

För att möjliggöra tillämpningen av denna artikel skall rådet på kommissionens förslag före den 2 december 2002 anta lämpliga praktiska kriterier och närmare föreskrifter. Dessa praktiska kriterier och närmare föreskrifter skall också tillämpas för genomförandet av artikel 24 i Schengenkonventionen.

Artikel 8

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 2 december 2002. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 9

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 10

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Prop. 2001/02:182

Bilaga 1

Utfärdat i Bryssel den 28 maj 2001.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § samt 4 kap. 1 och 4 §§ utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.
10 §

Uppehållstillstånd får återkallas, om utläningen har registrerats på spärlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse.

En utlännings uppehållstillstånd får också återkallas, på grund av ett beslut om avvisning eller utvisning som enligt direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land kan ligga till grund för återkallelse under förutsättning att det finns tillräckliga skäl för återkallelse.

4 kap.
1 §

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
 2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
 3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,
 4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet, *eller*
 5. om utläningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet,
 5. om utläningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, *eller*

6. om utlänningen avvisats eller utvisats genom ett beslut som omfattas av direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

4 §

Migrationsverket skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket, *eller*
4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket,
4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning, *eller*
5. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 1 § första stycket 6.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2002.

Förteckning över remissinstanser över promemorian Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning (Ds 2001:76)

Prop. 2001/02:182
Bilaga 3

Följande myndigheter och organisationer har varit remissinstanser.

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Länsrätten i Stockholms län
4. Länsrätten i Skåne län
5. Linköpings tingsrätt
6. Justitiekanslern
7. Rikspolisstyrelsen
8. Statskontoret
9. Riksrevisionsverket
10. Migrationsverket
11. Utlänningsnämnden
12. Sveriges advokatsamfund
13. Svenska Röda Korset
14. Rädda Barnens riksförbund
15. Amnesty International, Svenska sektionen
16. Caritas
17. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd, FARR
18. Svenska flyktingrådet
19. Sveriges Kristna Råd
20. Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Dessutom har departementspromemorian sänts för kännedom till FN:s högkommissarie för flyktingar, UNHCR.

Amnesty International – svenska sektionen, Caritas, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling och Sveriges Kristna Råd har kommit in med ett gemensamt yttrande.

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (1989:529)²

dels att 4 kap. 1 och 4 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 2 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 a §

En utlännings uppehållstillstånd får återkallas om

1. ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen har meddelats i en annan stat som ingår i den europeiska unionen eller Norge eller Island och beslutet är grundat på ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, och

a) utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst ett år, eller

b) utlänningen skäligen kan befaras ha begått grova brottsliga handlingar eller det finns påtagliga omständigheter som tyder på att han avser att begå sådana handlingar i staten, och

2. det finns särskilda skäl.

Första stycket gäller inte familjemedlemmar till unionsmedborgare eller till medborgare i Norge eller Island som utövat sin rätt till fri rörlighet.

Ett uppehållstillstånd får inte återkallas innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.

¹ Jfr rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land (EGT nr L 149, 2.6.2001, s. 34, Celex 301L0040).

² Lagen omtryckt 1994:515.

4 kap.
1 §³

Prop. 2001/02:182
Bilaga 4

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet, *eller*
5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet,
5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, *eller*
6. om utlänningen avvisats eller utvisats från en stat som ingår i den europeiska unionen eller Norge eller Island och beslutet grundar sig på sådana omständigheter som avses i 2 kap. 10 a § eller på att utlänningen har underlåtit att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

4 §⁴

Migrationsverket skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
 2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
 3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket, *eller*
 4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när
3. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 2 § andra stycket,
 4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när

³ Senaste lydelse 2000:351.

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

frågan väcks om hans avvisning.

frågan väcks om hans avvisning,
eller

*5. utlänningen kan komma att
avvisas enligt 1 § första stycket 6.*

Prop. 2001/02:182

Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 december 2002.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-05-06.

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 2 maj 2002 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Marianne Wikman Ahlberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

2 kap. 10 a §

Paragrafen gäller återkallelse av uppehållstillstånd på grund av beslut om avvisning eller utvisning i annan EU-stat eller i Norge eller Island. Lagrådet har följande synpunkter på paragrafen.

a) I ingressen till paragrafen bör klargöras att den endast gäller uppehållstillstånd för utlänningar som inte är medborgare i en EU-stat. Eftersom det för medborgare i Norge och Island inte krävs uppehållstillstånd i Sverige, behöver dessa länders medborgare däremot inte särskilt undantas i ingressen.

b) Paragrafen ingår i det avsnitt av 2 kap. som behandlar återkallelse av tillstånd (9-13 §§). Paragraferna i detta avsnitt har tillkommit vid olika tidpunkter, och förhållandet mellan dem är i olika hänseenden oklart. Inte heller är det tydligt hur de nu föreslagna bestämmelserna avses förhålla sig till andra redan existerande bestämmelser.

Lagrådet vill särskilt hänvisa till 9 § andra stycket, varav framgår att återkallelse av uppehållstillstånd får ske om det finns andra särskilda skäl än som anges i första stycket, dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige. För den som inte har rest in i Sverige finns alltså redan nu en generell möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd, när det föreligger särskilda skäl. Den nu föreslagna paragrafen, som också innehåller ”särskilda skäl” som ett kriterium, skulle alltså inte för denna grupp av utlänningar tillfoga något utöver vad som redan gäller enligt 9 § andra stycket.

För utlänningar som har rest in i Sverige skulle däremot den föreslagna paragrafen innefatta en förändring, men den skulle för denna kategori inte stämma väl överens med 9 § andra stycket, som synes innehålla ett generellt undantag för sådana utlänningar. Om kriteriet ”särskilda skäl”

används i den nu föreslagna paragrafen, behöver alltså lydelsen i 9 § andra stycket modifieras.

Prop. 2001/02:182
Bilaga 5

Vid föredragningen har emellertid upplysts att avsikten varit att den nya paragrafen skall tillämpas på innehavare av uppehållstillstånd, vare sig dessa rest in i Sverige eller inte. För att bestämmelserna skall bli meningsfulla och deras förhållande till 9 § andra stycket skall bli tydligt bör i så fall enligt Lagrådets mening dels kravet i paragrafen på att det skall föreligga särskilda skäl utgå, dels paragrafen göras tillämplig endast i fall som inte omfattas av 9 § andra stycket.

c) Paragrafen är så utformad att den ger intryck av att svensk myndighet skall göra en självständig prövning av om kriterierna i första stycket 1 a och b är uppfyllda. Detta kan dock inte rimligen vara meningen. Framför allt bör svensk myndighet inte pröva om de under b nämnda omständigheterna (misstanke om brott eller omständigheter som tyder på avsikt att begå brott) faktiskt föreligger. Vad som avses måste vara att det utländska beslutet om avvisning eller utvisning grundar sig på sådana omständigheter. Detta bör framgå av lagtexten.

d) I första stycket 1 a anges som kriterium att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst ett år. Formuleringen får anses innebära att det för brottet skall gälla ett minimistraff om minst ett år. Detta skulle i väsentlig mån inskränka tillämpligheten av bestämmelsen och framför allt omöjliggöra dess tillämpning i förhållande till länder där det inte finns några minimistraff för brott eller i fråga om brott för vilka inga minimistraff gäller.

Den föreslagna formuleringen grundar sig på den svenska versionen av artikel 3 punkt 1a) i det bakomliggande direktivet. Den där intagna bestämmelsen kan uppfattas så att minimistraffet för brottet i fråga skall vara minst ett år. En jämförelse med andra språkversioner av direktivet visar dock att detta knappast varit avsikten. Här kan hänvisas till följande formuleringar:

”... an offence punishable by a penalty involving deprivation of liberty of at least one year”

”... une infraction passible d’une peine privative de liberté d’au moins un an”

”... einer Straftat, die mit einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bedroht ist”

”... en lovovertrædelse, som straffes med mindst et års frihedsstraf”

”... een strafbaar feit dat bestraft kan worden met een vrijheidsstraf van ten minste één jaar”

Innebörden av alla dessa språkversioner torde vara att det skall kunna följa minst ett års frihetsstraff på brottet och inte att minst ett års frihetsstraff skall vara minimistraff. Bestämmelsen bör ändras i överensstämmelse härmed.

e) I andra stycket görs ett undantag för familjemedlemmar till unionsmedborgare. Det är emellertid otydligt vad som här skall förstås med familjemedlemmar. Föredraganden har hänvisat till den krets av personer som anges i 3 kap. 5 b § utlänningsförordningen. Lagrådet finner det önskvärt att det i lagtexten anges vilka personer som åsyftas och förordar att en precisering motsvarande den som ingår i nämnda paragraf i utlänningsförordningen tas in i den nu föreslagna paragrafen.

På grund av det anförda samt efter vissa redaktionella justeringar föreslår Lagrådet att paragrafen får exempelvis följande lydelse:

”Uppehållstillstånd för den som inte är medborgare i en stat tillhörande den europeiska unionen får, även i andra fall än som avses i 9 § andra stycket, återkallas om ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen har meddelats i en stat tillhörande den europeiska unionen eller i Norge eller Island och beslutet är grundat på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen

1. i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år, eller
2. är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att han avser att begå ett sådant brott.

Första stycket gäller inte sådan familjemedlem till en medborgare i en stat tillhörande den europeiska unionen eller till en medborgare i Norge eller Island som utövat sin rätt till fri rörlighet enligt de regler som gäller inom den europeiska unionen.

Med familjemedlem förstås i föregående stycke

- make, maka eller sambo,
- barn under 21 år som är beroende av föräldern för sin försörjning,
- förälder som är beroende av barnet för sin försörjning.

Ett uppehållstillstånd får inte återkallas innan samråd har skett med den stat som har beslutat om avvisning eller utvisning.”

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 2002

Närvarande: statsrådet Lindh, ordförande, statsråden Sahlin, Engqvist,
Lövdén, Karlsson

Föredragande: statsrådet Karlsson

Regeringen beslutar proposition 2001/02:182 Ömsesidigt erkännande av
beslut om avvisning och utvisning

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
---------------------------	---	--

Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

301L0040