

En kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar till EES-medborgare

Familjemedlemmar till EES-medborgare har, under vissa förutsättningar, rätt att få nödvändiga viseringar utfärdade kostnadsfritt genom ett s.k. påskyndat förfarande. I denna promemoria föreslås en kompletterande bestämmelse om sådana viseringar. Förslaget innebär att det, för att det påskyndade förfarandet ska tillämpas, inte krävs att den EES-medborgare som familjemedlemmen avser att följa med eller ansluta sig till i Sverige utövar eller avser att utöva sin rätt till fri rörlighet i Sverige i form av en verkningsfull vistelse.

Förordningsändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	3
2	Ärendet.....	4
3	Nuvarande regler.....	4
4	En kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar	7
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	9
6	Konsekvenser.....	9

1 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 11 § och rubriken närmaste före 3 kap. 11 § utlänningsförordningen (2006:97) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skyndsamt handläggning

3 kap.

Familjemedlemmar till EES-medborgare¹

11 §²

En ansökan om visering från en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska handläggas skyndsamt.

En ansökan om visering från en sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska handläggas skyndsamt *i enlighet med artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet. Det krävs inte att den EES-medborgare som familjemedlemmen avser att följa med eller ansluta sig till i Sverige utövar, eller avser att utöva, sin rätt till fri rörlighet i Sverige i form av en verkningsfull vistelse.*

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2023.

¹ Senaste lydelse 2013:286.

² Senaste lydelse 2013:286.

2 Ärendet

En familjemedlem till en unionsmedborgare, som inte själv är medborgare i en medlemsstat och som behöver visering för inresa och vistelse i en medlemsstat, har i vissa fall rätt att kostnadsfritt få en visering utfärdad genom ett påskyndat förfarande. Detta följer av artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (rörlighetsdirektivet).

EU-kommissionen har påtalat att det i svensk rättspraxis har ställts upp ett villkor för utfärdande av viseringar till en familjemedlem till en unionsmedborgare enligt det påskyndade förfarandet som innebär att unionsmedborgaren behöver kunna visa att han eller hon utövar sin fria rörlighet i Sverige i form av en verkningsfull vistelse, dvs. bor eller avser att bosätta sig i Sverige under former som är gynnsamma för att utveckla eller befästa ett familjeliv. Enligt kommissionens uppfattning går ett sådant villkor utöver vad som följer av EU-rätten.

I denna promemoria lämnas förslag som innebär att det inte ställs upp ett villkor om verkningsfull vistelse i ärenden om viseringar enligt det påskyndade förfarandet.

3 Nuvarande regler

EES-medborgares och deras familjemedlemmars rätt att resa in och vistas i Sverige

Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att resa in och uppehålla sig i en annan medlemsstat regleras i huvudsak i rörlighetsdirektivet, som har införlivats i svensk rätt bl.a. genom bestämmelserna om uppehållsrätt i 3 a kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, och 3 a kap. utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtLF.

Bestämmelserna är tillämpliga även för personer som inte är unionsmedborgare men däremot medborgare i någon av de övriga staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), dvs. Norge, Island och Liechtenstein, eftersom regleringen om fri rörlighet är en del av EES-avtalet (Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, prop. 2005/06:77 s. 39).

En EES-medborgare har rätt att resa in och vistas i Sverige i upp till tre månader utan att det ställs några andra krav än att han eller hon kan

identifiera sig med ett giltigt pass eller annan id-handling som uppfyller vissa krav. En familjemedlem till en EES-medborgare – som inte själv är EES-medborgare – har också rätt att resa in i Sverige och vistas här i upp till tre månader utan att det ställs några andra krav än att han eller hon kan identifiera sig med ett giltigt pass och, i vissa fall, har en giltig visering. För vistelser över tre månader krävs att EES-medborgaren och dennes familjemedlemmar uppfyller kraven på uppehållsrätt (se 3 a kap. 1, 3 och 4 §§). Familjemedlemmen ska i dessa fall ansöka om ett uppehållskort hos Migrationsverket (3 a kap. 10 §). Någon motsvarande skyldighet finns inte för EES-medborgare.

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

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

Den som har en familjeanknytning till en svensk medborgare omfattas som huvudregel inte av begreppet familjemedlem till en EES-medborgare (jfr. 1 kap. 3 b § andra stycket UtL). Som en följd av bl.a. EU-domstolens dom i målet Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, har det dock införts en särskild bestämmelse i 3 a kap. 2 § andra stycket (Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande, prop. 2013/14:81 s. 20). Bestämmelsen innebär att med familjemedlem till en EES-medborgare avses även en utlänning med sådan familjeanknytning som anges i 3 a kap. 2 § första stycket till en svensk medborgare som återvänder till Sverige efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt rörlighetsdirektivet och som familjemedlemmen har följt med eller anslutit sig till när den svenska medborgaren utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

Familjemedlemmar till EES-medborgare har rätt till nödvändiga viseringar genom ett påskyndat förfarande

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska – som huvudregel – ha en Schengenvisering eller nationell visering (2 kap. 3 § UtL). En Schengenvisering gäller som regel för inresa och vistelse inom hela Schengenområdet i upp till 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Förfarandet och villkoren för att beviljas en sådan visering regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen). Med nationell visering avses viseringar som ger rätt att resa in i och vistas i Sverige och som beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. En sådan visering får utfärdas om det finns särskilda skäl (3 kap. 4 § UtL).

Det finns ett antal undantag från den allmänna viseringsskyldigheten. Exempelvis behöver en EES-medborgare inte ha en visering. Någon visering behövs inte heller för en familjemedlem till en EES-medborgare som har ett uppehållskort eller permanent uppehållskort som har utfärdats i Sverige eller av en behörig myndighet i en annan EES-stat (2 kap. 8 a § UtL). Därutöver finns en förteckning över länder vars medborgare inte behöver visering för inresa och vistelse i Schengenområdet i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav (kodifiering). Ytterligare undantag från viseringsskyldigheten finns i bl.a. 2 kap. 8 a § UtL och 3 kap. 1 § UtF.

För familjemedlemmar till EES-medborgare som inte har uppehållskort finns inget generellt undantag från viseringsskyldigheten. Däremot finns det särskilda bestämmelser om viseringar för denna personkategori i artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet. Bestämmelserna innebär att en familjemedlem endast får åläggas skyldighet att ha visering i enlighet med förordning (EU) 2018/1806¹ eller i förekommande fall med nationell lag, att medlemsstaterna ska ge familjemedlemmarna all den hjälp de behöver för att få nödvändiga viseringar och att viseringarna ska utfärdas gratis så snart som möjligt på grundval av ett påskyndat förfarande. Artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet har genomförts i svensk rätt genom förordningsändringar som innebär att viseringsansökningar från familjemedlemmar till EES-medborgare ska handläggas skyndsamt och att någon avgift inte ska tas ut (3 kap. 11 § och 8 kap. 4 § UtF och 4 § förordningen [1997:691] om avgifter vid utlandsmyndigheterna).

Bestämmelserna i viseringskodexen ska inte påverka rätten till fri rörlighet för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare eller som har samma rätt till sådan rörlighet enligt avtal mellan å ena sidan gemenskapen och dess medlemsstater och å andra sidan dessa tredjeländer (artikel 1.2 i viseringskodexen).

I syfte att säkra en harmoniserad tillämpning vid utfärdandet av viseringar har kommissionen, i enlighet med artikel 51 i viseringskodexen, utarbetat en handledning för handläggning av viseringsansökningar (bilaga till kommissionens genomförandebeslut COM[2020] 395 final av den 28 januari 2020 om ändring av kommissionens beslut KOM[2010] 1620 slutlig vad gäller ersättande av handledningen för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar [handledning I om viseringskodexen]). I handledningens del III finns särskild information om vad som gäller för sökande som är familjemedlemmar till bl.a. EES-medborgare.

¹ I artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet hänvisas till förordning (EG) nr 539/2001. Enligt artikel 14 i förordning (EU) 2018/1806 upphör förordning (EG) 539/2001 att gälla och hänvisningar till den upphävda förordningen ska anses som hänvisningar till förordning (EU) 2018/1806.

Enligt svensk praxis ska det påskyndade förfarandet inte tillämpas om syftet med EES-medborgarens vistelse i Sverige är att turista

Migrationsöverdomstolen meddelade i april 2018 ett vägledande avgörande om utfärdande av viseringar för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till EES-medborgare (MIG 2018:9). I avgörandets referat anges att för att en ansökan om Schengenvisering från en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare ska handläggas enligt det påskyndade förfarandet i rörlighetsdirektivet krävs att sökanden följer med eller ansluter sig till en unionsmedborgare som utövar eller avser att utöva sin rätt till fri rörlighet i form av en verkningfull vistelse i en annan medlemsstat än den där denne är medborgare. När huvudsyftet med unionsmedborgarens resa och vistelse är att turista ska endast viseringskodexen tillämpas.

Migrationsöverdomstolen hänvisar i avgörandet till EU-domstolens dom i mål O och B, C-456/12, EU:C:2014:135. I den domen utvecklar EU-domstolen förutsättningarna för att en unionsmedborgare, i enlighet med artikel 21.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, ska ha rätt att ta med sig familjemedlemmar till sitt hemland efter att ha nyttjat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat. EU-domstolen uttalar bl.a. i domen att artikel 21.1 ska tolkas så att i en situation där en unionsmedborgare har utvecklat och befast ett familjeliv tillsammans med en tredjelandsmedborgare under en verkningfull vistelse – med stöd av och i överensstämmelse med villkoren enligt artikel 7.1 och 7.2 eller artikel 16.1 och 16.2 i rörlighetsdirektivet – i en annan medlemsstat än den där han eller hon är medborgare ska direktivets bestämmelser tillämpas analogt när unionsmedborgaren, tillsammans med sin familjemedlem, återvänder till sin ursprungsmedlemsstat.

Enligt Migrationsöverdomstolen måste samma synsätt som EU-domstolen för fram i mål C-456/12 tillämpas vid bedömningen av om en tredjelandsmedborgare, som är familjemedlem till en unionsmedborgare, omfattas av det påskyndade förfarandet enligt rörlighetsdirektivet vid inresa på medlemsstaternas territorium. Enligt domstolen ska tredjelandsmedborgaren visa att han eller hon har för avsikt att följa med eller ansluta sig till en unionsmedborgare som utövar eller avser att utöva sin rätt till fri rörlighet i form av en verkningfull vistelse i en annan medlemsstat än den där denne är medborgare.

4 En kompletterande bestämmelse om viseringar för familjemedlemmar

Förslag: För att det påskyndade förfarandet enligt artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet ska tillämpas när en familjemedlem till en EES-medborgare ansöker om visering, krävs det inte att den EES-medborgare som familjemedlemmen avser att följa med eller ansluta sig till i Sverige utövar eller avser att utöva sin rätt till fri rörlighet i Sverige i form av en verkningfull vistelse.

Skälen för förslaget

Kommissionens skrivelser

Kommissionen påtalar i skrivelser till regeringen att det har inkommit klagomål mot Sverige från familjemedlemmar till unionsmedborgare som fått avslag på viseringsansökningar (Ju2019/02962, Ju2021/00318 och Fi2021/02299). Enligt kommissionen förefaller klagomålen ha samband med Migrationsöverdomstolens avgörande, MIG 2018:9.

Enligt kommissionen verkar Migrationsöverdomstolens avgörande bygga på en felaktig tolkning av EU-domstolens dom i mål O och B. Kommissionen anför att EU-domstolens uttalanden om verkningsfull vistelse i det målet endast avser den specifika situationen att en svensk medborgare återvänder till Sverige tillsammans med en familjemedlem efter att ha utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat, och att uttalandena inte gäller för unionsmedborgare som inte är svenska medborgare och som vill nyttja sin fria rörlighet genom att resa till Sverige för en kortare vistelse tillsammans med en familjemedlem från tredjeland. Genom att begära att en sådan EES-medborgare ska kunna visa att han eller hon har för avsikt att vistas i Sverige under former som uppfyller kraven för en verkningsfull vistelse uppställs det, enligt kommissionen, skyldigheter som går utöver de som kan åläggas unionsmedborgares familjemedlemmar.

Kommissionen framför även att det i den handbok för handläggning av viseringsansökningar som utarbetats av kommissionen anges att när en familjemedlem till en unionsmedborgare som själv inte är unionsmedborgare väl har styrkt sina familjeband till unionsmedborgaren som han eller hon följer med eller ansluter sig till får de nationella myndigheterna endast avslå viseringsansökan på grundval av att viseringsökanden utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan, eller vid missbruk eller bedrägeri.

Kommissionen anser att det villkor som ställs upp i MIG 2018:9 har fått till följd att de svenska myndigheterna felaktigt nekar visering enligt det påskyndade förfarandet för familjemedlemmar till unionsmedborgare. Kommissionen har bett Sverige att vidta åtgärder för att komma till rätta med situationen.

En ny bestämmelse bör införas i utlänningsförordningen

Det villkor som ställs upp i avgörandet från Migrationsöverdomstolen för visering enligt det påskyndade förfarandet följer inte uttryckligen av rörlighetsdirektivet, viseringskodexen eller någon annan EU-rättsakt. Det finns inte heller något avgörande från EU-domstolen som anger att ett sådant villkor ska ställas upp för beviljande av en sådan visering. Det avgörande från EU-domstolen som Migrationsöverdomstolen hänvisar till, mål C-456/12, handlar om uppehållsrätt för sådana familjemedlemmar som följer med en EES-medborgare som, efter att ha nyttjat sin fria rörlighet, återvänder till sitt hemland. Det rättsfallet rör alltså en annan situation än den som var aktuell i Migrationsöverdomstolens avgörande. Med hänsyn härtill och till det som kommissionen för fram bör det – för att inte riskera att den fria rörligheten begränsas på ett sätt som inte fullt ut överensstämmer med EU-rätten – inte ställas upp ett villkor om

verkningsfull vistelse i ärenden om viseringar enligt det påskyndade förfarandet.

Förutsättningarna för att bevilja viseringar enligt det påskyndade förfarandet som följer av artikel 5.2. i rörlighetsdirektivet regleras inte i svensk lag (prop. 2005/06:77 s. 65). Det finns inte skäl att ändra detta, t.ex. genom att införa materiella bestämmelser om när familjemedlemmar till EES-medborgare har rätt till visering enligt det påskyndade förfarandet. För att åstadkomma en ändring av nuvarande praxis bör det i stället införas en bestämmelse som specifikt tar sikte på det villkor som ställs upp i Migrationsöverdomstolens avgörande. Av bestämmelsen bör framgå att det, för att det påskyndade förfarandet enligt artikel 5.2 i rörlighetsdirektivet ska tillämpas, inte krävs att den EES-medborgare som familjemedlemmen avser att följa med eller ansluta sig till i Sverige utövar eller avser att utöva sin rätt till fri rörlighet i Sverige i form av en verkningsfull vistelse. Det innebär alltså att en ansökan från en familjemedlem till en EES-medborgare inte får avslås endast på den grunden att familjemedlemmen inte kan visa att den EES-medborgare som han eller hon avser att följa med eller ansluta sig till i Sverige utövar eller avser att utöva sin rätt till fri rörlighet i Sverige i form av en verkningsfull vistelse. Det är lämpligt att den nya bestämmelsen, med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 7 § UtL, förs in i den paragraf som reglerar att ärenden om viseringar för familjemedlemmar till EES-medborgare ska handläggas skyndsamt. Det finns också anledning att ändra paragrafens rubrik.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringen ska träda i kraft den 1 maj 2023.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Förordningsändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Den bör därför träda i kraft den 1 maj 2023.

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

6 Konsekvenser

Bedömning: Förslaget kan i förekommande fall antas underlätta den fria rörligheten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Förslaget bedöms inte leda till ökade kostnader för enskilda eller för det allmänna. Förslaget bedöms inte heller medföra någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor eller några konsekvenser i övrigt.

Skälen för bedömningen: Förslaget i promemorian innebär att det villkor som ställts upp i svensk rättspraxis för visering för familjemedlemmar till EES-medborgare – att den EES-medborgare som familjemedlemmen följer med eller ansluter sig till ska utöva eller ha för avsikt att utöva sin fria rörlighet i form av en verkningsfull vistelse i Sverige – inte längre ska tillämpas av de myndigheter som beslutar om viseringar. Förslaget kan i förekommande fall antas underlätta den fria rörligheten för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Förslaget bedöms inte leda till ökade kostnader för myndigheter, regioner, kommuner, företag eller enskilda. Förslaget bedöms inte heller få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, några sociala konsekvenser, konsekvenser för sysselsättningen eller någon påverkan på miljön.