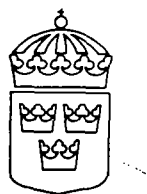


Regeringens proposition

1994/95:21



Uppehållstillstånd efter inresa

Prop.
1994/95: 21

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 juni 1994

Carl Bildt

Birgit Friggebo
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt gällande rätt skall en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha detta beviljat före inresan i landet. En ansökan får dock bifallas efter inresan i landet om utlänningen har rätt till asyl här, skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige, och som utlänningen tidigare har sammanlevt med utomlands, eller det annars finns särskilda skäl.

I propositionen föreslås att uppehållstillstånd för bosättning skall kunna beviljas efter inresan om utlänningen är nära anhörig till en i Sverige bosatt person eller annars har särskild anknytning hit och det är uppenbart att utlänningen skulle ha fått tillstånd om han eller hon hade ansökt från ett annat land än Sverige.

Vidare föreslås att en ansökan om uppehållstillstånd för förlängning av en pågående vistelse för besök eller annan tidsbegränsad vistelse skall kunna beviljas om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
	2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) . .	4
	2.2 Förslag till lag om ändring i rätthjälpslagen (1972:429) . .	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Nuvarande ordning	8
	4.1 Uppehållstillstånd för bosättning	8
	4.2 Uppehållstillstånd för besök	10
5	Överväganden	11
	5.1 Behovet av åtgärder	11
	5.2 Uppehållstillstånd för bosättning	13
	5.3 Uppehållstillstånd för besök	14
6	Författningskommentar	15
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet (SOU 1994:60) såvitt avser ansökan om uppehållstillstånd efter inresa	17
Bilaga 2	Författningsförslag	18
Bilaga 3	Förteckning över deltagare vid hearing den 19 maj 1994 . .	20
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	21
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	23
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde	24

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop 1994/95:21

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹ dels att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse, dels att det i 2 kap. skall införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

*Om utlännings-
Sverige när ansökan om uppehålls-
tillstånd görs eller prövas, får ansö-
kan inte bifallas.*

Detta gäller dock inte om

1. utlännings-
har rätt till asyl här,
2. utlännings-
skall återföre-
sig med en nära familjemedlem som
är stadigvarande bosatt i Sverige och
som han tidigare har sammanlevt
med utomlands, eller
3. det annars finns särskilda skäl.
(tredje stycket se vid 5 b §)

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

*En utlännings-
hållstillstånd i Sverige skall ha be-
viljats sådant tillstånd före inresan i
landet. Om ansökan om uppehålls-
tillstånd görs efter inresan får den
inte bifallas.*

*2. utlännings-
av humanitära skäl
bör få bosätta sig här, eller*

*3. det är uppenbart att utlännings-
skulle ha fått uppehållstillstånd med
stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1
om utlännings-
ansökt om tillstånd
från annat land än Sverige.*

5 a §

*En ansökan om uppehållstillstånd
som avser förlängning av en pågåen-
de vistelse här för besök eller annan
tidsbegränsad vistelse får, utan hin-
der av 5 § första stycket, bifallas om
utlännings-
kan återropa vägande
skäl för förlängningen.*

¹Lagen omtryckt 1994:515

5 § tredje stycket

5 b §

Om *utlänningen* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får *dock* en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas om ansökan grundar sig på hinder av 5 § första stycket, bifallas omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

Om *en utlänning* skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom, *utan bara* om ansökan grundar sig på hinder av 5 § första stycket, bifallas omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

6 §

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 § första och andra stycket på motsvarande sätt.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

7 kap.

17 §

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

Prop 1994/95:21

Härigenom föreskrivs att 41 § rättshjälpslagen (1972:429)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §²

Rättshjälp genom offentligt biträde beviljas i mål eller ärende

1. hos allmän förvaltningsdomstol angående medgivande till fortsatt tvångsvård enligt 7, 9, 12 eller 14 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och vid överklagande enligt 32 eller 33 § samma lag av beslut om intagning för tvångsvård eller om avslag på en begäran att tvångsvården skall upphöra, angående medgivande till fortsatt vård enligt 13 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, angående upphörande av sådan vård enligt 16 § samma lag, vid överklagande av beslut om rättspsykiatrisk vård enligt 18 § första stycket 1 eller 2 samma lag eller angående tillstånd eller återkallelse av tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område för den som genomgår rättspsykiatrisk vård med beslut enligt 31 kap. 3 § brottsbalken om särskild utskrivningsprövning,

2. hos allmän förvaltningsdomstol angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt 35 § lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda,

3. angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller hos allmän förvaltningsdomstol vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 samma lag,

4. hos allmän förvaltningsdomstol angående beredande av vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall eller angående omedelbart omhändertagande enligt 13 § samma lag,

5. angående avvisning enligt utlänningslagen (1989:529), dock inte hos polismyndighet, såvida inte utlänningen enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen hållits i förvar längre än tre dagar,

6. angående utvisning enligt 4 kap. 3 § utlänningslagen,

7. angående utvisning och anmälningsplikt enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,

8. angående uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § *tredje stycket* utlänningslagen, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

8. angående uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 *b* § utlänningslagen, om Utlänningsnämnden meddelat beslut om inhibition i ärendet om avvisning eller utvisning,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen, om utlänningen hålls i förvar enligt 6 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen sedan mer än tre dagar,

10. hos regeringen angående beslut enligt 11 § lagen om särskild utlänningskontroll,

¹ Lagen omtryckt 1993:9

² Senaste lydelse 1994:141

11. angående hemsändande av utlämning med stöd av 12 kap. 3 § utlämningslagen,

12. angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,

13. angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. eller lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,

14. angående utlämning enligt lagen (1970:375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,

15. angående kastrering enligt lagen (1944:133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,

16. hos allmän förvaltningsdomstol angående tillfälligt omhändertagande enligt 37 §, tvångsisolering enligt 38, 39 eller 41 § eller upphörande av tvångsisolering enligt 42 § smittskyddslagen (1988:1472).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

3 Ärendet och dess beredning

En särskild utredare (överdirektören Per-Erik Nilsson) har i betänkandet Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen (SOU 1994:60) föreslagit bl.a. vidgade möjligheter för utlänningar att beviljas uppehållstillstånd efter inresan i Sverige. En sammanfattning av betänkandet i denna del finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Synpunkter på betänkandet såvitt avser den del som rör möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd efter inresan har inhämtats vid en av Kulturdepartementet anordnad utfrågning med företrädare för närmast berörda myndigheter samt några frivilligorganisationer. En förteckning över dem som deltog i utfrågningen finns i *bilaga 3*. En utskrift av vad som framfördes vid utfrågningen finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (Dnr Ku94/1556/Mp).

Regeringen beslutade den 2 juni 1994 att inhämta *Lagrådets* yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådet har påpekat att hänvisning till 5 § första stycket bör göras i de föreslagna nya paragraferna, 5 a och 5 b §§. Lagrådet har vidare föreslagit viss justering av lagtexten i 5 b §. Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag till utformning av lagtexten.

Propositionen innehåller även ett förslag till ändring i rättshjälpslagen (1972:429), som innebär ändring av en hänvisning i denna lag. På grund av ändringens enkla beskaffenhet har förslaget i denna del inte varit föremål för Lagrådets granskning.

4 Nuvarande ordning

4.1 Uppehållstillstånd för bosättning

Av 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen (1989:529) framgår att en utlänning som vill bosätta sig i Sverige skall ha beviljats uppehållstillstånd före inresan i landet. En ansökan får dock bifallas efter inresan i landet om utlänningen

- har rätt till asyl här,
- skall återföreninga sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige, och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
- det annars finns särskilda skäl.

Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före utlänningens inresa i landet infördes den 1 april 1981 i den dåvarande utlänningsförordningen (1981:137). Som motiv för den nya bestämmelsen anförde föredragande statsrådet i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag (s. 32) bl.a.:

"Den nuvarande möjligheten att under vistelse här som turist få till stånd en fullständig prövning av en ansökan om tillstånd att arbeta och bosätta sig här i Sverige medverkar till att handläggningen av utlänningsärenden tar lång tid. Det är ett allmänt omvitnat faktum att väntetiden för de berörda utlänningarna innebär en betydande psykisk press, bl.a. med hänsyn till att de i stor utsträckning är hänvisade till socialhjälp för sitt uppehälle och till sysslöshet. Hotet om ett slutligt avslag på ansökningen och återsändande till hemlandet upplevs alltmer pressande ju längre vistelsen här har varat och ju starkare samhörigheten har blivit med Sverige genom personliga anknytningar och på annat sätt. Verkställigheten av ett avlägsnandebeslut blir på motsvarande sätt långt mer ingripande och svårare att uthärda än om avgörandet hade kommit kort efter inresan. Till detta kommer att samhället åsamkas betydande kostnader och att arbetsmarknaden störs genom omfattande illegala anställningar, särskilt inom vissa branscher."

I propositionen framhölls vidare att vissa undantag måste göras från denna huvudregel. Undantag borde således göras för utlänningar som var berättigade till asyl och vilkas skydd garanterades genom uttryckliga bestämmelser i utlänningslagen. När det gällde undantag i övrigt från huvudregeln framhöll föredraganden i nämnda proposition (s. 34) att undantag för det första måste göras för de klara familjesammanföringsfallen. Härmed avsågs då den situationen att en make/maka eller minderåriga barn kom hit för att förena sig med den andra maken eller maken respektive med föräldrarna. I fråga om andra familjesammanföringsfall borde det enligt föredraganden i allmänhet få anses naturligt att kräva att frågan om uppehållstillstånd prövades före inresan. I vissa fall kunde dock skälen även i dessa fall vara så ömmande att det skulle vara stötande att kräva att utlänningen återvände hem för att söka tillstånd därifrån. Allmänt sett var det dock enligt föredraganden angeläget att undantagen begränsades genom en strikt tillämpning.

Bestämmelserna om att uppehållstillstånd i princip skall vara ordnat före inresan i Sverige överfördes i stort sett oförändrade till 1989 års utlänningslag. I prop. 1988/89:86 gav föredraganden (s. 149) några exempel på när särskilda skäl borde kunna anses föreligga att bevilja uppehållstillstånd efter inresan. Ansökan borde således kunna beviljas om utlänningen hade ett tillstånd som meddelats för annat ändamål än besök och som gick ut medan den nya ansökan var föremål för prövning. Ett annat fall som enligt föredraganden inte var ovanligt var att det på grund av utlänningens hälsa eller höga ålder framstod som orimligt att begära att ansökan skulle göras från hemlandet. Ett annat exempel var att det kunde antas att utlänningen skulle bli förhindrad att på nytt lämna sitt land om han återvände dit. Vidare borde enligt föredraganden tillstånd kunna beviljas en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en här i landet bosatt person som han eller hon redan hade eller väntade barn med.

I praxis beviljas uppehållstillstånd i de klara familjesammanföringsfallen med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 2. Har en anknytning genom äktenskap eller sammanboende uppkommit efter inresan i Sverige krävs enligt praxis för att tillstånd skall beviljas antingen att parterna sammanbott cirka ett år eller att de har eller väntar barn tillsammans. Tillstånd beviljas då med stöd av 5 §

andra stycket 3. Enligt sistnämnda undantagsbestämmelse kan tillstånd också beviljas för anhöriga utanför kärnfamiljen, exempelvis för föräldrar som bör tillåtas bosätta sig hos barn här i landet. Det krävs då i praxis antingen att sökanden är i 80-årsåldern eller att det med hänsyn till sökandens hälsotillstånd inte kan krävas att han eller hon skulle återvända till hemlandet för att ge in ansökan därifrån.

Med stöd av 5 § andra stycket 3 beviljas också förlängt uppehållstillstånd i vissa fall av längre tidsbegränsade vistelser här, exempelvis för studier eller tidsbegränsade arbeten inom ramen för vad som brukar kallas internationellt utbyte. De tidsbegränsade anställningar det främst är fråga om avser gästforskare, anställda på chefsposter inom internationella företag samt professionella idrottsmän och tränare.

Av 5 § fjärde stycket framgår att regeringen får föreskriva om andra undantag från kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan om det följer av en överenskommelse med främmande stat. Med stöd av denna bestämmelse har regeringen genom ändring (1992:1166) i utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivit att en ansökan om uppehållstillstånd för en medborgare i ett land som ingår i EES-området skall kunna bifallas även om den görs efter inresan. Detsamma gäller för nära familjemedlemmar till en EES-medborgare oavsett sökandens medborgarskap. Den som efter inresan i Sverige ansöker om uppehållstillstånd kan således beviljas tillstånd utan hinder av bestämmelserna i 5 § första och andra styckena om han eller hon ingår äktenskap med en här i landet bosatt EES-medborgare. För den som ingår äktenskap med en svensk medborgare gäller däremot bestämmelserna i 5 § första och andra styckena.

4.2 Uppehållstillstånd för besök

Den allmänna principen att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige gäller från den 1 april 1981 också för besöksfallen. Kraven för att uppehållstillstånd skulle få beviljas efter inresan sattes dock lägre för den som sökte uppehållstillstånd för besök än för den som sökte uppehållstillstånd för bosättning. Enligt dåvarande utlänningsförordning (33 §) fick således uppehållstillstånd "för viss kortare tid beviljas utlänning som har rest in i Sverige för besök och som har vägande skäl för en förlängning av vistelsetiden".

När bestämmelserna om krav på att ett uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige fördes över från den tidigare utlänningsförordningen till 1989 års utlänningslag kom dock samma bestämmelser att gälla för bosättningsfallen och besöksfallen. Det innebär att den nuvarande lagen ställer krav på att det skall finnas "särskilda skäl" för att en ansökan om uppehållstillstånd för besök skall få beviljas efter inresan. Semantiskt skulle detta kunna uppfattas som en skärpning i förhållande till tidigare bestämmelser där det ställdes krav på "vägande skäl". Av prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m. framgår dock inte att någon skärpning varit avsedd. De tillämpande myndigheterna torde heller inte ha vidtagit några ändringar i tidigare mycket

liberala praxis, som innebär att uppehållstillstånd för i vart fall ett kortare besök beviljats så snart vistelsens karaktär av besök och inte bosättning gjorts trolig.

Statens invandrarverk påpekade i en skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet den 10 juli 1991 (dnr. 211-91-4838) att lagstiftningens ordalag inte stämde med den praxis som utvecklats när det gäller möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd för besök efter inresan i landet. Verket hemställde att lagstiftningen skulle utformas så att besöksfallen och behovet av förlängning reglerades särskilt. Enligt skrivelsen borde kraven för ett besökstillstånd inte ställas högt, men det borde finnas *något* skäl till att ansökan inte från början gjorts för hela den avsedda tiden. Regeringen uppdrog åt utredningen om översyn av vissa delar av utlänningslagstiftningen m.m. att överväga frågan.

5 Överväganden

5.1 Behovet av åtgärder

Regeringens bedömning: Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige bör behållas. Möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan bör dock vidgas för de fall där det är uppenbart att ansökan skulle ha bifallits om den gjorts från annat land. De krav som utlänningslagen anger för att uppehållstillstånd för besök skall få beviljas efter inresan bör ändras så att de bättre stämmer överens med den praxis som utvecklats.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Synpunkter vid utfrågningen: Samtliga närvarande vid utfrågningen välkomnade förslaget att vidga möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd efter inresan. Flera av de närvarande framförde samtidigt att det egentligen är tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen som blivit alltför restriktiv och att det borde finnas möjligheter att inom den nuvarande lagstiftningens ram tillämpa en väsentligt mer generös praxis.

Skälen för regeringens bedömning: Nuvarande lagreglering och praxis när det gäller möjligheterna för anhöriga till här bosatta personer att få uppehållstillstånd har i den allmänna debatten kritiserats på flera punkter. Kritiken har framför allt avsett tre punkter, nämligen

- de materiella förutsättningarna för tillstånd där man menat att de tillämpande myndigheterna ställer alltför höga krav på bevis om släktskap och kräver alltför lång tids sammanboende innan tillstånd beviljas på grund av äktenskap eller sammanboende,
- de begränsade möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan, samt
- de ibland långa handläggningstiderna i denna typ av ärenden.

Regeringen behandlar i detta sammanhang endast möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige. De materiella förutsättningarna för att tillstånd skall beviljas på grund av anknytning behandlas för närvarande av Invandrar- och flyktingkommittén (Ku 1993:01), som skall lämna sitt betänkande i mars 1995. De långa handläggningstiderna avser framför allt handläggningstiderna vid vissa utlandsmyndigheter. Enligt vad regeringen inhämtat kommer emellertid Statens invandrarverk innevarande sommar att sända ut personal från verket för tjänstgöring vid några av de mest arbets-tyngda utlandsmyndigheterna. Denna åtgärd bör verksamt bidra till kortare handläggningstider.

De skäl som tidigare anförts som motiv för att uppehållstillstånd i princip skall ha beviljats före inresan i Sverige och som redovisats i avsnitt 4.1 är alltså giltiga. Kravet utgör ett viktigt led i upprätthållandet av en reglerad invandring. Det framstår också som rimligt att den som kommit hit för en kortare tids vistelse men som under besöket i Sverige träffar någon som han eller hon vill dela sitt liv med återvänder hem för att från hemlandet ge in en ansökan om tillstånd för bosättning här och där avvaktar svar på ansökan. Det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan i Sverige bör därför finnas kvar.

Regeringen anser dock att de undantagsbestämmelser i lagen som anger när uppehållstillstånd får beviljas efter inresan har kommit att få en alltför snäv utformning. Det gäller framför allt i de fall utlänningen söker asyl här men efter någon tid också återoppar familjeanknytning som skäl för bosättning i Sverige. Det framstår som stötande att någon som söker uppehållstillstånd här i landet, och som uppenbart skulle ha beviljats tillstånd om ansökan gjorts utifrån, skall tvingas återvända till ett kanske avlägset hemland för att därifrån ge in ansökan. Tillämpningen av undantagsbestämmelserna har på denna grund blivit föremål för allvarlig kritik i den allmänna debatten. Att medborgare i EES-staterna numera generellt kan få en ansökan om uppehållstillstånd prövad efter inresan utgör vidare ett skäl för att liberalisera bestämmelserna för medborgare även i andra stater. Möjligheterna att få uppehållstillstånd efter inresan i Sverige bör därför vidgas så att de omfattar de fall där det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från annat land.

När det gäller uppehållstillstånd för besök har den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen som redovisats en utformning som inte helt stämmer överens med den praxis som utvecklats. Praxis är som nämnts mer generös än vad ordalydelsen i den nämnda bestämmelsen ger intryck av. Den praxis som i dag tillämpas då det gäller att bevilja uppehållstillstånd för besök efter inresan förefaller väl avvägd.

Förlängning av tillstånd för en tidsbegränsad vistelse här för exempelvis studier eller tidsbegränsat arbete beviljas i dag regelmässigt trots att sökanden befinner sig i landet. Även på denna punkt bör nuvarande praxis behållas.

Lagbestämmelsen bör därför ändras så att den bättre stämmer överens med tillämpningen.

5.2 Uppehållstillstånd för bosättning

Regeringens förslag: Förutom om utlänningar har rätt till asyl eller av humanitära skäl bör få bosätta sig här skall de efter inresan i Sverige kunna beviljas uppehållstillstånd för bosättning om det är uppenbart att de skulle ha fått tillstånd på grund av anknytning om de ansökt om tillstånd från ett annat land än Sverige.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens.

Synpunkter vid utfrågningen: Samtliga närvarande vid utfrågningen instämde i syftet med utredningens förslag. Praktiskt taget samtliga framförde samtidigt att utredningens förslag till lagtext, som innebär att tillstånd skulle kunna beviljas efter inresan om det skulle vara inhumant mot utlänningen eller någon honom närstående eller om det annars skulle överskrida rimlighetens gränser att kräva att han lämnar landet, inte fyller de krav på klarhet som bör ställas på en lagtext.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.1 har i förarbeten till den nuvarande lagstiftningen angetts några situationer där uppehållstillstånd bör kunna beviljas efter inresan i landet – utöver de fall då utlänningen har rätt till asyl här. Även i fortsättningen bör undantag från huvudregeln göras i de fall som tidigare angetts, dvs. när någon kommer hit för att förena sig med en nära familjemedlem som han eller hon tidigare bott tillsammans med utomlands och när utlänningen efter inresan i landet ingått äktenskap med eller inlett ett samboförhållande med någon här bosatt eller parterna har eller väntar barn tillsammans. Till skillnad mot vad som tillämpas i dag bör i det senare fallet i fortsättningen något krav inte ställas på att parterna skall ha sammanbott viss tid. Det avgörande bör i stället, som utredningen föreslagit, vara om förhållandet kan bedömas vara seriöst och om det är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från ett annat land än Sverige. Den omständigheten att parterna känt varandra endast en kort tid kan dock givetvis medföra att anknytningen inte bedöms vara av sådan karaktär att det framstår som uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts före inresan. Tveksamhet när det gäller sökandens vandel kan också medföra att det inte är uppenbart att tillstånd skulle ha beviljats om ansökan gjorts från ett annat land. Liksom hittills bör s.k. uppskjuten invandringsprövning tillämpas när tillstånd beviljas på grund av ett äktenskap eller sammanboende som varat endast en kortare tid.

För andra anhöriga, t.ex. föräldrar som önskar bosätta sig hos barn här i landet, bör inte som i dag krav ställas på att sökandena har uppnått viss ålder för att tillstånd skall kunna beviljas efter inresan. Om föräldrarna uppfyller vanliga krav för bosättning har i landet saknas anledning att kräva att de skall återvända till hemlandet för att därifrån ge in ansökan.

De situationer som beskrivits ovan bör kunna täckas genom att det i lagtexten anges att tillstånd får beviljas efter inresan om det är uppenbart att

utlännningen skulle ha beviljats tillstånd på grund av anknytning om han ansökt om tillstånd från annat land.

Det ligger i sakens natur att krav på att tillstånd skall ha beviljats före inresan inte kan ställas om en utlännning har rätt till asyl eller av humanitära skäl bör få bosätta sig här. I dag beviljas tillstånd med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 3 när humanitära skäl föreligger. Det stora flertalet fall som får tillstånd av humanitära skäl är asylsökande som inte haft tillräckliga skäl för att beviljas asyl men som ändå bedöms böra få stanna här (politisk-humanitära skäl). Det förekommer även att tillstånd beviljas av mer renodlat humanitära skäl, t.ex. för en person som är svårt sjuk. I inget av dessa fall krävs att sökanden lämnar Sverige för att ge in en ansökan om uppehållstillstånd. Motsvarande undantag från kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan måste självfallet gälla även i fortsättningen. Undantaget från huvudregeln beträffande denna kategori bör klart anges i lagtexten.

De nu föreslagna ändringarna innebär inte någon förändring av reglerna beträffande dem som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut. Av lagtekniska skäl bör dock bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 5 § tredje stycket bilda en egen paragraf, 2 kap. 5 b §.

5.3 Upphållstillstånd för besök

Regeringens förslag: Upphållstillstånd för förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse skall få beviljas efter inresan om utlännningen kan åberopa vägande skäl för en förlängning.

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Utredningen har dock inte tagit upp andra fall av tidsbegränsad vistelse än besök.

Synpunkter vid utfrågningen: De som vid utfrågningen framförde synpunkter på frågan om besökstillstånd tillstyrkte att lagtexten bringas i bättre överensstämmelse med praxis. Rikspolisstyrelsen och Invandrarverket ifrågasatte om det finns anledning att ställa krav på att det skall finnas synnerliga skäl för att besökstillstånd skall få beviljas för längre tid än det ursprungliga tillståndet.

Skälen för regeringens förslag: Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.2 är nuvarande praxis när det gäller att efter en utlännings inresa i landet bevilja uppehållstillstånd för besök mer generös än vad lagtextens ordalag ger intryck av. Det saknas anledning att skärpa nuvarande praxis. Lagtexten bör därför ändras så att den bättre motsvarar den praxis som utvecklats. Bestämmelsen bör bilda en egen paragraf, 5 a §.

I likhet med vad som i dag gäller bör således uppehållstillstånd för besök kunna beviljas efter inresan om det framstår som helt klart att det är fråga om en vistelse för besök och att utlännningen inte kan antas komma att arbeta här

illegalt eller försöka bosätta sig här. I regel torde också få krävas att utlänningen kan anföra något skäl till varför han inte från början sökt tillstånd för hela den planerade vistelsen här.

I likhet med vad som framförts från ett par myndigheter vid utfrågningen bedömer regeringen att det inte finns skäl att som utredningen föreslagit ställa upp några särskilda krav för att tillstånd skall få beviljas för längre tid än det ursprungliga tillståndet. Avgörande för bedömningen av om tillstånd bör beviljas bör inte vara längden av det första tillståndet utan om det den sökta förlängningen kan anses ha karaktär av besök och om utlänningen har någon förklaring till varför han från början sökt endast ett kortare tillstånd.

Regeringen bedömer vidare att det heller inte finns skäl att som utredningen föreslagit ställa upp en längsta tid för ett besökstillstånd. Längden av det sökta tillståndet kan dock givetvis påverka bedömningen av om det är fråga om ett rent besök. Det måste således tillhöra undantagen att det finns skäl att bevilja tillstånd för besök för så lång tid som ett år. Fall kan dock tänkas där exempelvis föräldrar som inte längre är yrkesverksamma bör medges relativt långvariga besök hos barn här i landet. Om tillstånd skulle beviljas för längre tid än ett år skulle sökanden kunna komma att folkbokföras här och vistelsen skulle då i regel inte längre ha karaktär av besök.

Som framgått av redovisningen för gällande praxis i avsnitt 4.1 beviljas i dag förlängda uppehållstillstånd i vissa fall av tidsbegränsad vistelse här med stöd av 2 kap. 5 § andra stycket 3 utlänningslagen. Framför allt gäststuderande och gästforskare utgör relativt stora grupper och förlängt tillstånd beviljas i praxis efter inresan utan krav på att det skall föreligga några särskilda skäl. Förlängning av sådana tillstånd bör i stället beviljas med stöd av den nya 5 a §.

6 Författningskommentar

2 kap.

5 §

Nuvarande 2 kap. 5 § har som utredningen föreslagit delats upp i tre paragrafer, varav den första betecknas 5 §. I denna paragraf finns bestämmelser om det principiella kravet på att uppehållstillstånd skall vara beviljat före inresan i Sverige jämte undantagen från denna huvudregel.

Det första undantaget (punkt 1) har inte ändrats. Liksom hittills skall gälla att den som har rätt till asyl är undantagen från huvudregeln.

Genom en ny punkt 2 görs undantag för de fall då en utlänning av humanitära skäl bör tillåtas bosätta sig här (jfr 2 kap. 4 § första stycket 2 utlänningslagen).

Punkt 3, som innebär att undantag görs för utlänningar som bör tillåtas bosätta sig här på grund av anknytning har behandlats i avsnitt 5.2. Den gamla punkten 2 ryms inom den nya punkten 3. Att det skall vara uppenbart att uppehållstillstånd skulle ha beviljats om utlänningen ansökt om tillstånd

från annat land än Sverige innebär att det normalt på befintligt utredningsmaterial skall framstå som klart att tillstånd skulle ha beviljats. Det förhållandet att viss kompletterande utredning kan behöva göras behöver dock inte automatiskt leda till att bestämmelsen inte skall tillämpas. En kontroll av uppgifter som sökanden lämnat och som enkelt kan utföras behöver t.ex. inte innebära att sökanden skall behöva lämna Sverige för att söka tillstånd utifrån.

5 a §

I denna paragraf behandlas förutsättningarna för att tillstånd för besök och annan tidsbegränsad vistelse skall få beviljas efter inresan i landet. Frågan har behandlats i avsnitt 5.3.

5 b §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § tredje stycket.

Enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen skall den utlännings som vill bosätta sig i Sverige ha beviljats uppehållstillstånd före inresan. Detta är huvudregeln från vilken undantag får göras.

När det gäller tillämpningen av 5 § andra stycket knyter sig intresset primärt till innebörden/tolkningen av begreppet "särskilda skäl". Att den som är berättigad till asyl skall få stanna här följer redan av vår anslutning till 1951 års Genève-konvention och den kvalificerade anknytning som beskrivs i andra stycket 2 kan endast vålla smärre, om ens några, tillämpningssvårigheter. Det kan konstateras att de som är kritiska till den nuvarande ordningen inte sällan skjuter in sig på regleringen som sådan när det egentligen är sättet att tillämpa den på som man är missnöjd med; generellt sett kan hävdas att kritiken egentligen gällt och gäller den, som det anses, alltför restriktiva tillämpningen av dispenskriteriet "särskilda skäl" (2 kap. 5 § andra stycket 3).

Jag delar uppfattningen att den nuvarande regleringen med krav på tillstånd före inresan i första hand genom det sätt på vilken den – i principiell överensstämmelse med direktiven – tillämpas, framstår som alltför rigid och ogenerös på gränsen till inhuman. Å andra sidan är det obestridligen så att kravet på att uppehållstillstånd skall ha ordnats före inresan utgör såväl ett viktigt led i upprätthållandet av den reglerade invandring som statsmakterna bestämt sig för, som ett verksamt medel för kontroll av de personer som av skilda skäl vill komma hit. Regleringen fyller sålunda en definitiv funktion och jag är inte beredd att förorda att den avskaffas; huvudregeln bör alltså även fortsättningsvis vara den att uppehållstillstånd skall ha sökts och erhållits före inresan. Däremot bör tillämpningen avgjort kunna mjukas upp och "förmänskligas". Jag menar alltså att betydligt större hänsyn bör kunna tas till de mänskliga inslagen i ett ansökningsärende än vad dagens hårt schabloniserade tillämpning medger eller anses medge. Överhuvudtaget bör tillämpningen enligt min mening individualiseras och undantag från huvudregeln medges där det saknas grundad anledning att ifrågasätta motiven bakom den gjorda ansökan. Det förhållandet att Sverige genom EES-avtalet fått ge avkall på sin "suveränitet" när det gäller att avgöra vem som skall få uppehållstillstånd och att uppehållstillstånd för EES-medborgare får beviljas efter inresan kan givetvis inte undgå att påverka tillämpningen även när det gäller andra utlännings.

En reglering enligt ovan blir – lika litet som den nuvarande – särskilt väl ägnad att användas på besöksfallen. En förlängning i sådana fall bör få beviljas om utlänningsen önskar förlänga en vistelse för enbart besök och det finns skäl för en sådan förlängning. Bestämmelsen bör emellertid uttryckligen ange att förlängning inte får avse längre tid än det ursprungliga meddelade eller annars gällande tillståndet. En längsta tid bör också fastställas, den kan lämpligen sättas till ett år. Dessa längsta tider bör dock kunna överskridas om det föreligger "synnerliga skäl" för det. Regleringen av "besöksfallen" bör samlas i en egen paragraf.

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)
dels att nuvarande 2 kap. 5 § skall betecknas 5 a §,
dels att det i 2 kap. skall införas två nya paragrafer, 5 b och 5 c §§, av
följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.

5 §

Om utlänningen befinner sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller provas, får ansökan inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till asyl här,
2. utlänningen skall återföreninga sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Om utlänningen skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningen har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i andra stycket, om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

5 a §

En utlänning som vill bosätta sig i Sverige skall ha fått uppehållstillstånd innan han reser in i landet. Görs ansökan om uppehållstillstånd efter inresan får den inte bifallas. Detta gäller dock inte om det skulle strida mot Sveriges internationella åtaganden, vara inhumant mot utlänningen eller någon som står honom nära eller annars överskrida rimlighetens gränser att kräva att utlänningen lämnar landet för att utifrån ansöka om uppehållstillstånd.

Görs ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som befinner sig i landet men som enligt ett laga kraftvunnet förordnande skall avvisas eller utvisas härifrån gäller bestämmelserna i 5 c §.

5 b §

En ansökan om uppehållstillstånd för att förlänga en pågående vistelse här för besök eller av liknande anledning får bifallas om utlänningen kan åberopa sakliga skäl för förlängningen. Därvid gäller dock att förlängningen inte, med mindre det föreligger synnerliga skäl, får gälla längre tid än det ursprungliga tillståndet och inte i något fall längre än ett år.

5 c §

Föreligger det ett lagakraftvunnet förordnande om att en utlänning skall avvisas eller utvisas ur landet, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas medan han befinner sig i Sverige bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

- 1. han har rätt till asyl här, eller*
- 2. det annars föreligger synnerliga skäl av humanitär art.*

Kammarrätten i Jönköping	Oscar Thurén
Huddinge tingsrätt	Britt Björneke
Rikspolisstyrelsen	Hans Rosenqvist
Arbetsmarknadsstyrelsen	Ing-Marie Hansson
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	Christina Persson
Statens invandrarverk	Bernt-Inge Wretby
	Kenneth Fluor
Utlänningsnämnden	Ulla Stigenberg
Sveriges advokatsamfund	Per Stadig
Svenska Röda korset	Eva Ulfvebrand
Rädda Barnen	Anders Sundqvist
Föreningen Återföreningen	Sylvia Skarin Agha

Riksdagens ombudsmän, som inte deltog vid utfrågningen, har kommit in med ett yttrande. Härutöver har yttrande kommit in från en enskild person.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)
dels att 2 kap. 5 och 6 §§ samt 7 kap. 17 § skall ha följande lydelse,
dels att det i 2 kap. skall införas två nya paragrafer, 5 a och 5 b §§, av
följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 kap.

5 §¹

Om utlänningsansökan befinnes sig i Sverige när ansökan om uppehållstillstånd görs eller prövas, får ansökan inte bifallas

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha detta beviljat innan utlänningsresan in i landet. Om ansökan om uppehållstillstånd görs efter inresan får den inte bifallas.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningsansökan har rätt till asyl här,
2. utlänningsansökan skall återförena sig med en nära familjemedlem som är stadigvarande bosatt i Sverige och som han tidigare har sammanlevt med utomlands, eller

2. utlänningsansökan av humanitära skäl bör få bosätta sig här, eller

3. det är uppenbart att utlänningsansökan skulle ha fått uppehållstillstånd med stöd av 2 kap. 4 § första stycket 1 om utlänningsansökan om tillstånd från annat land än Sverige.

3. det annars finns särskilda skäl. (tredje stycket se vid 5 b §)

Regeringen får föreskriva att en ansökan om uppehållstillstånd får bifallas även i andra fall än som anges i första stycket om det följer av en överenskommelse med främmande stat.

5 a §

En ansökan om uppehållstillstånd som avser förlängning av en pågående vistelse här för besök eller annan tidsbegränsad vistelse får bifallas om utlänningsansökan kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

5 b §

5 § tredje stycket

Om utlänningsansökan skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får dock en ansökan om uppehållstillstånd från honom bifallas bara om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlänningsansökan har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitär art.

¹ Senaste lydelse 1992:1165

6 §

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Det får avse visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs.

I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 § första och andra stycket på motsvarande sätt.	I fråga om arbetstillstånd tillämpas 5 och 5 a §§ på motsvarande sätt.
--	--

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om arbetstillstånd.

7 kap.

17 §²

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § tredje stycket ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § ges in till och prövas av Utlänningsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

² Senaste lydelse 1994:138

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1994-06-16

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, justitierådet Lars Å. Beckman, regeringsrådet Sigvard Holstad.

Enligt en lagrådsremiss den 2 juni 1994 (Kulturdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1988:529).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Bengt Ranland.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

5 a §

I paragrafen har tagits in bestämmelser om uppehållstillstånd som avser förlängning av en här pågående vistelse för besök eller annan tidsbegränsad vistelse. Bestämmelserna utgör undantag från det generella förbudet i 5 § första stycket mot beviljande av uppehållstillstånd efter inresan i Sverige. Bestämmelsernas karaktär av undantag bör framgå av lagtexten. Lagrådet föreslår därför att orden "utan hinder av 5 § första stycket" skjuts in mellan orden "får" och "bifallas".

5 b §

Till paragrafen har överförts det nuvarande tredje stycket i 5 §. Stycket utgör ett undantag från den generella regleringen i första stycket och har närmast karaktär av en specialreglering av fall som omfattas av andra stycket. Förhållandet att 5 b § utgör ett undantag från 5 § första stycket bör framgå av lagtexten. Vidare föranleder tredje styckets utbrytande till en särskild paragraf att vissa justeringar i lagtexten bör göras.

Mot denna bakgrund förordar Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

"Om en utlännings skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft, får en ansökan om uppehållstillstånd från honom, utan hinder av 5 § första stycket, bifallas om ansökan grundar sig på omständigheter som inte har prövats förut i ärendet om hans avvisning eller utvisning och om

1. utlännings har rätt till asyl här, eller
2. det annars finns synnerliga skäl av humanitära art."

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 juni 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Hörnlund, Olsson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet Birgit Friggebo

Regeringen beslutar proposition 1994/95: 21 Uppehållstillstånd efter inresa.