



## Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen bifaller regeringens förslag om att bestämmelsen om formella avvisningsgrunder i utlänningslagen (2005:716) ändras. Syftet med ändringen är att förtydliga att en person som vistas i Sverige under viseringsfri tid eller som är undantagen från kravet på visering får avvisas om han eller hon inte avser att lämna Sverige efter att viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut. Regeringen framhåller att ändringen är nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten.

Den nya bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

#### *Behandlade förslag*

Regeringens proposition 2015/16:147 Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen.....	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	9
Propositionen .....	9
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag .....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Ändring av en avvísingsbestämmelse i utlänningslagen**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2015/16:147.

Stockholm den 19 maj 2016

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Markus Wiechel (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Rickard Persson (MP), Lotta Finstorp (M), Kerstin Nilsson (S), Linus Bylund (SD), Emma Carlsson Löfdahl (L), Aron Modig (KD), Christina Høj Larsen (V), Mathias Tegnér (S) och Johanna Jönsson (C).

## Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2015/16:147 Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen. Propositionen föregicks av en promemoria, Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716), som utarbetades inom Justitiedepartementet och som varit föremål för remissbehandling.

Lagförslaget har granskats av Lagrådet.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut framgår av bilaga 1 och regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

# Utskottets överväganden

## Ändring av en avvísingsbestämmelse i utlänningslagen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bifaller regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen.

### Gällande ordning

En utländsk medborgare som inte är medborgare i ett EES-land och inte heller är familjemedlem till en medborgare i ett EES-land får avvisas bl.a. om han eller hon saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Detta framgår av 8 kap. 2 § 2 utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. En motsvarande bestämmelse fanns i tidigare gällande utlänningslagstiftning.

En utlännings som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt 2 kap. 3 § UtL ha en Schengenvisering eller en nationell visering. Det framgår av 3 kap. UtL att huvudregeln är att en Schengenvisering ska utfärdas. En Schengenvisering får inte avse en vistelse som är längre än tre månader under en sexmånadersperiod (förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar). Kravet på visering har flera undantag. Till exempel är EES-medborgare och personer med uppehållstillstånd viseringsfria. Detsamma gäller medborgare i ett flertal tredjeländer, vilket framgår av förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav.

Såväl viseringsfria som viseringspliktiga tredjelandsmedborgare som vill resa in i Schengenområdet för en vistelse som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod måste uppfylla vissa villkor. Villkoren framgår av artikel 5 förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengen gränserna). Ett av de villkor som gäller är att personen i fråga ska styrka syftet med den avsedda vistelsen.

När en tredjelandsmedborgare som vistas på en medlemsstats territorium inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa i artikel 5 i kodexen om Schengen gränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten, betraktas vistelsen som olaglig. Detta framgår av artikel 3.2 direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Artikel 6.1 återvändandedirektivet anger att medlemsstaterna som huvudregel ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare

som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. När återvändandendirektivet genomfördes i svensk rätt gjordes bedömningen att bestämmelserna om återvändande var uppfyllda genom bestämmelserna om avvisning och utvisning i 8 kap. UtL (prop. 2011/12:60 s. 27 f.).

Migrationsverket får besluta att vissa av verkets beslut om avvisning får verkställas även om de inte har fått laga kraft (avvisning med omedelbar verkställighet). En förutsättning är då att det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller ska beviljas på någon annan grund (8 kap. 19 § UtL).

Vidare får vissa av Migrationsverkets beslut om avvisning verkställas trots att de överklagats. Detta gäller exempelvis ärenden i andra fall än då utlänningen söker asyl, har en nära familjemedlem som söker asyl eller då utlänningen riskerar att avvisas eller utvisas på grund av avvisnings- eller utvisningsbeslut från en annan medlemsstat (12 kap. 6 § och 8 kap. 17 § andra stycket UtL).

### Propositionen

Ett beslut om avvisning får fattas bl.a. för en utlänning som saknar visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. En bestämmelse med sådant innehåll fanns redan i 1989 års utlänningslag och fördes sedan över till den nu gällande utlänningslagen (8 kap. 2 § 2). I förarbetena till 1989 års lag (prop. 1988/89:86 s. 160) sägs att avvisning ska kunna ske bl.a.

- av den som under en från början legal vistelse här söker asyl eller vidtar andra åtgärder av vilka det framgår att han har för avsikt att stanna kvar i Sverige sedan den legala vistelsetiden har gått ut
- av den som inte har tillstånd eller har tillstånd enbart för en kortare vistelse, om det av omständigheterna klart framgår att han under den avsedda vistelsen kommer att behöva någon form av tillstånd
- när behov av tillstånd inte uppkommer förrän efter inresan.

I propositionen konstateras att Migrationsöverdomstolen har funnit att en person som inte behöver visering inte kan avvisas med stöd av 8 kap. 2 § 2 under den viseringsfria perioden (MIG 2014:28 resp. UM 2024-15 m.fl.). Målen handlade om personer som under den viseringsfria tiden hade fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och som också fått avvisningsbeslut. Migrationsöverdomstolen uttalade att ett beslut om avvisning inte var förenligt med lagtextens ordalydelse eftersom personerna inte behövde visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd för sin vistelse här – de saknade därför inte något tillstånd att vistas i landet och kunde därmed inte avvisas enligt 8 kap. 2 § 2 UtL.

I propositionen anges att det av de tidigare förarbetena framgår att lagstiftarens avsikt varit att en utlänning som under en viseringsfri vistelse ansöker om uppehållstillstånd ska kunna avvisas om tillståndet inte beviljas och att

avvisning ska kunna ske även om det återstår viseringsfri tid. Det anges vidare att bestämmelsen tidigare har tillämpats på det viset och att rättsläget har ändrats genom Migrationsöverdomstolens domar.

En tredjelandsmedborgare som är undantagen från kravet på visering får resa in i och röra sig fritt inom Schengenområdet under högst 90 dagar om han eller hon kan styrka syftet med den tidsbegränsade vistelsen. Någon rätt till inresa och vistelse finns alltså inte enligt propositionen om syftet med vistelsen är något annat än en tillfällig vistelse under 90 dagar. Kravet på vistelsens tillfälliga karaktär gäller under hela vistelsen. Det innebär enligt propositionen att rätten att vistas här kan upphöra om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd och därmed visar att syftet inte längre är en vistelse som är enbart tillfällig. Personer som vistas i landet med visering och ansöker om uppehållstillstånd under viseringens giltighetstid förlorar på samma sätt rätten att vistas här.

Följden av att en utlänning inte längre uppfyller villkoren för vistelse enligt EU-rätten är att ett beslut om återvändande ska fattas. För att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten måste det således vara möjligt att avvisa personer i dessa situationer. Regeringen anser att 8 kap. 2 § UtL bör förtydligas för att det ska stå klart att en utlänning kan avvisas när han eller hon i strid med villkoren för vistelse saknar avsikt att lämna landet.

Frågan om huruvida en avvisning i det enskilda fallet bör ske ska göras efter en sammantagen bedömning av samtliga omständigheter som har samband med utlänningens avsikt att lämna Sverige.

Av propositionen framgår att Migrationsverket under 2015 meddelade ca 4 200 avvisningsbeslut med omedelbar verkställighet. Den genomsnittliga handläggningstiden för ett sådant ärende var cirka en månad. Antalet avgjorda ärenden med omedelbar verkställighet för viseringsfria medborgare från västra Balkan uppgick till ca 3 600 och antalet ansökningar från regionen till ca 6 600. I propositionen anges att den föreslagna bestämmelsen är tillämplig bl.a. på just sådana fall av uppenbart ogrundade asylansökningar från viseringsfria medborgare. Med hänsyn till antalet beslut med omedelbar verkställighet som avser viseringsfria medborgare kommer enligt propositionen den föreslagna bestämmelsen att kunna tillämpas i ett stort antal fall. Även i andra ärenden om uppehållstillstånd än asylärenden kan ett beslut om avvisning verkställas utan att beslutet har fått laga kraft. Handläggningen kan genomföras skyndsamt även i dessa fall och beslut meddelas innan viseringstiden eller den viseringsfria tiden har löpt ut.

### **Utskottets ställningstagande**

Enligt EU-rätten är en viseringsfri vistelse förenad med villkor. Ett av villkoren som uppställs för en tredjelandsmedborgares inresa och vistelse inom Schengenområdet under 90 dagar är att han eller hon kan styrka syftet med den tidsbegränsade vistelsen. Om syftet med vistelsen är något annat än en tillfällig vistelse i högst 90 dagar saknas rätt till viseringsfri inresa och vistelse.

Kravet på att syftet är en tidsbegränsad vistelse gäller under hela vistelsetiden. Motsvarande gäller även för tredjelandsmedborgare som är viseringspliktiga och som beviljats visering. Enligt EU-rätten är följderna av att en tredjelandsmedborgare inte uppfyller villkoren för vistelse normalt sett att ett beslut om återvändande ska fattas. Sådana beslut fattades också tidigare av svenska myndigheter, men efter vägledande avgöranden från Migrationsöverdomstolen är detta inte längre möjligt. Regeringens förslag syftar till att återställa rättsläget till vad som gällde före domstolens avgöranden och därmed till att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten.

Utskottet anser i likhet med regeringen att det nuvarande rättsläget hindrar Sverige från att uppfylla sina åtaganden enligt EU-rätten och att utlänningslagens bestämmelse om formella avvisningsgrunder behöver förtydligas. Utskottet tillstyrker förslaget.



BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

### Propositionen

*Proposition 2015/16:147 Ändring av en avvisningsbestämmelse i utlänningslagen:*

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

BILAGA 2

## Regeringens lagförslag

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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**8 kap.**

**2 §<sup>1</sup>**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2014:198

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

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

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.