

Kommittédirektiv



Regelförändringar till följd av en EU-gemensam viseringskodex m.m.

Dir.
2008:104

Beslut vid regeringssammanträde den 2 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras när Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) och förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna (CCI) antas. Utredaren ska också lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras med anledning av förordningen (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare.

EG-förordningarna är till alla delar bindande och direkt tillämpliga och får inte införlivas i svensk rätt. De kan emellertid behöva kompletteras på nationell nivå för att undanröja eventuella motstridigheter i regelverket som uppstår vid deras ikraftträdande. Utredaren ska vidare lämna en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser, som förordningarna och föreslagna författningsbestämmelser medför. Om förordningarna medför ökade kostnader ska förslag till finansiering inom berörda utgiftsområden redovisas.

Frågor som rör de ännu inte antagna förordningarna om viseringskodex och de gemensamma konsulära anvisningarna ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 juni 2009. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 oktober 2009.

Bakgrund

Den svenska regleringen

Bestämmelser om visering finns i 3 kap. utlänningslagen (2005:716), UtlL, och i 3 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Reglerna i utlänningslagen om visering innehåller ingen bestämmelse som ger rätt att överklaga ett avslag på en ansökan om visering med undantag för vad som följer av 14 kap. 3 § UtlL. Där framgår att Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär avslag på en ansökan om visering eller återkallelse av visering för en utlänning som är *familjemedlem till en EES-medborgare*, utan att själv vara EES-medborgare. Bestämmelser som reglerar handläggningen av viseringsärenden finns i utlänningsförordningen. I utlänningsförordningen samt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna regleras de avgifter som viseringsmyndigheterna får ta ut för viseringsansökningar.

Schengenregelverket

I dag är de gemensamma reglerna för visering spridda i ett antal EG-förordningar och andra rättsakter. Dessa brukar ofta refereras till som "Schengenregelverket" på viseringsområdet. Bestämmelser om visering finns först och främst i Schengenkonventionen (konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985) artikel 1 och artiklarna 9-18, samt rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 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. Bestämmelser om handläggning av viseringsärenden finns i de s.k. Gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (CCI). Europaparlamentets

och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer innehåller även bestämmelser som rör viseringsärenden.

Förordningen om införande av en gemenskapskodex om viseringar

Kommissionen presenterade år 2006 ett förslag om införande av en gemenskapskodex om viseringar för kortare vistelse (KOM 2006(403)). Syftet med förslaget till viseringskodex är att samla de bestämmelser som avser utfärdande av viseringar i en och samma förordning samt harmonisera de arbetsmetoder som medlemsstaternas beskickningar ska följa när de handlägger viseringsansökningar. Viseringskodexen föreslås enbart omfatta bestämmelser om utfärdande av viseringar för kortare vistelse, transitviseringar och viseringar för flygplatstransitering. Det nuvarande gemensamma viseringsregelverket måste uppdateras på grund av införandet av rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) som bl.a. kräver regler för hur biometri (ansiktsbild, fingeravtryck) ska upptas i viseringsansökningar och hur medlemsstaterna ska kunna representeras av varandra, regler gällande gemensamma ansökningskontor och möjligheter till samarbete med s.k. externa tjänsteutövare för mottagande av viseringsansökningar. En rätt att överklaga ett avslag på en ansökan om visering föreslås också i viseringskodexen.

Förordningsförslaget omfattar fem avdelningar. I den första avdelningen anges förordningens *allmänna bestämmelser*, syfte, tillämpningsområde och definitioner. Den andra avdelningen behandlar *mottagande och handläggning av viseringsansökningar* och preciserar behörighetskrav för de myndigheter som medverkar vid handläggningen av viseringsansökningar. Denna avdelning innehåller också regler om tidsfrister för *samråd*, avtal om *representation*, bestämmelser om *ingivande av ansökan* samt krav på *upptagande av biometri*. Den andra avdelningen innehåller dessutom regler för *prövning av ansökan*, *avvisning av*

ansökan, meddelande av *beslut i viseringsärenden* och *avslag* i sådana ärenden samt bestämmelser om *visering med begränsad territoriell giltighet*, *visering för flygplatstransitering*, *visering som utfärdas vid gräns* samt regler för *förlängning*, *återkallande* och *upphävande*. Sökande som nekats visering ska, enligt kommissionens förslag, ha rätt att överklaga. Formerna för överklagandet ska regleras i nationell rätt. I förslagets tredje avdelning regleras förutsättningar för *förvaltning och organisation*. Avsikten är att införa en rättslig ram som ger medlemsstaterna möjlighet att välja bland ett antal sätt att organisera *insamlingen av biometriska uppgifter* från viseringssökande. Särskilda bestämmelser ska följas om medlemsstaterna beslutar att samarbeta med *externa tjänsteleverantörer*. Dessutom definieras de arbetsuppgifter som *kommersiella mellanhänder* får utföra. I förslagets fjärde avdelning anges bestämmelser för *lokalt konsulärt samarbete vid medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar*. Förslagets femte avdelning innehåller *slutbestämmelser*, inklusive *undantagsordningar*, *kommittéförfarande*, *rättsakter som upphävs* samt en standardbestämmelse om *ikraftträdande och direkt tillämplighet*. Till förordningsförslaget finns fjorton *bilagor*. Beslut om förordningen fattas med kvalificerad majoritet i rådet efter medbeslutandeförfarande. Förordningen kommer sannolikt att antas av rådet och parlamentet tidigast hösten 2008. Förordningen ska börja tillämpas sex månader efter dess ikraftträdande, dvs. sex månader efter publicering i Europeiska unionens officiella tidning.

Förordningen om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående visering (CCI)

Parallellt med förhandlingarna i rådet om en gemensam viseringskodex pågår förhandlingar med anledning av kommissionens förslag (KOM (2006) 269) om förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om

organiseringen av mottagandet och behandlingen av viseringsansökningar. Syftet med förordningsförslaget är att skapa en rättslig grund för insamlandet av biometriska uppgifter i samband med viseringsansökningar som följer av förordningen om informationssystemet för viseringar (VIS). Förslaget ger även en rättslig ram för hur medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar ska organiseras med avseende på genomförande av VIS. Förordningen förväntas antas under hösten 2008. Förordningens bestämmelser kommer sedan att inkorporeras i viseringskodexen.

Förordning om ändring i förordning(EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare

Den 18 april 2008 antogs förordningen om ändring i förordning EG 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare (EUT L 115, 29.4.2008, s. 1-7). Denna förordning syftar till att införa ny biometrisk teknik (ansiktsfotografi och fingeravtryck av två fingrar) i tredjelandsmedborgares uppehållstillståndskort. Genom förordningen blir uppehållstillståndskorten som ska innehålla biometriska säkringar obligatoriska för dem som har uppehållstillstånd inom EU. Efter det att de tekniska specifikationerna fastställts under sommaren 2008 har medlemsstaterna två år på sig att införa foto i uppehållstillståndskorten respektive tre år för att införa fingeravtryck av två fingrar.

Uppdraget

De aktuella EG-förordningarna är bindande och direkt tillämpliga och ska inte införlivas i svensk rätt. Kompletteringar kan emellertid behövas på nationell nivå för att säkerställa en ändamålsenlig tillämpning av förordningarna. Det kan också finnas skäl att undanröja eventuella motstridigheter i regelverket som uppstår vid förordningarnas ikraftträdande. Förordningsförslagen innehåller således bestämmelser som

innebär att nationella författningar måste ses över. Detta gäller framförallt bestämmelsen om att en sökande som nekas visering ska ha rätt att överklaga beslutet. Någon möjlighet att överklaga finns inte för närvarande i svensk rätt i detta hänseende. Processuella frågor behöver analyseras, särskilt avseende instansordning. Utgångspunkten ska vara att en överklagandemöjlighet införs.

Förordningsförslagen innehåller även bestämmelser som berör skydd för personuppgifter och lagring av dessa, sekretess, handläggning av viseringsansökningar samt upptagande av biometriska uppgifter. Det svenska regelverket behöver anpassas för att överensstämma med de bestämmelser som fastställs i förordningarna.

I förordningsförslagen preciseras vidare olika former för samarbete i samband med mottagandet och handläggningen av viseringsansökningar. I Sverige finns i dag inga motsvarande bestämmelser. Det kan finnas skäl att överväga användningen av dessa möjliga samarbetsformer i framtiden.

Organisatoriska förändringar som ska vara kostnadseffektiva samt dessas påverkan på myndigheterna ska redovisas. Eventuella ökade kostnader ska finansieras inom berörda utgiftsområden. Utredaren ska även bedöma de totala utgifterna för viseringsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverket. Utredaren ska vidare redovisa regleringen om överklagande av viseringsbeslut i några med Sverige jämförbara EU-medlemsstater. Utredaren ska lämna en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser, som förordningarna och föreslagna författningsbestämmelser medför.

Utredaren ska göra beräkningar av de budgetära konsekvenserna för domstolarna, Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och Polisen. Om förordningarna medför ökade kostnader, ska förslag till finansiering inom berörda utgiftsområden redovisas.

Samråd

Utredaren ska samråda med utredningen om försörjningskrav vid anhöriginvandring (Ju 2008:12) och utredningen om utvärdering av instans och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden (Ju 2007:119).

Redovisning av uppdraget

Frågor som rör de ännu inte antagna förordningarna om viseringskodex och de gemensamma konsulära anvisningarna ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 juni 2009. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 oktober 2009.

(Justitiedepartementet)