

Innehåll

1	Sammanfattning	2
2	Författningsförslag	3
3	Bakgrunden till direktivet	6
4	Direktivet	11
5	Gällande rätt	16
6	Direktivets genomförande i svensk rätt	23
7	Ekonomiska konsekvenser	35
	Bilaga 1	37

1 Sammanfattning

I denna promemoria 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 (EGT L 149, 02/06/2001 s. 34–36, i fortsättningen benämnt direktivet). I promemorian föreslås att en ny grund för avvisning förs in i 4 kap. 1 § utlänningslagen och att avvisning enligt denna grund skall prövas av Migrationsverket. Vidare föreslås att en ny bestämmelse om återkallelse av uppehållstillstånd förs in i 2 kap. 10 § utlänningslagen. Utländska beslut om avvisning eller utvisning skall således kunna tillmätas betydelse i Sverige i enlighet med bestämmelserna i direktivet.

2 Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.
10 §²

Uppehållstillstånd får återkallas, om utlänningen 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

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 2000:351.

tredje land kan ligga till grund för återkallelse under förutsättning att det finns tillräckliga skäl för återkallelse.

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*
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 genom ett beslut

³ Senaste lydelse 2000:351.

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 §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, *eller*
5. utlänningen kan komma att avvisas med stöd av 1 § första stycket 6.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2002

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

3 Bakgrunden till direktivet

Det Europeiska rådet 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 helt enkelt genom att 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 fritt röra sig 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 dess genomförande. 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 bekämpar 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 både är tydliga för våra egna medborgare och ger garantier till dem som söker skydd i eller tillträde till Europeiska unionen.

Stats- och regeringscheferna uttalade bl.a. också 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 uttryckte Europeiska rådet sin bestörtning över att 58 utländska medborgare påträffats döda vid ankomsten till Storbritannien. Europeiska rådet fördömde de brottsliga gärningar som begås av personer som profiterar på sådan människohandel och förpliktigade Europeiska unionen att intensifiera samarbetet för att bekämpa sådan gränsöverskridande brottslighet som har kostat så många människoliv i hela Europa. Europeiska rådet uppmanade det tillträdande franska

ordförandeskapet 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 är en av flera åtgärder vad gäller bekämpandet av den olagliga invandringen som drevs framåt under det franska ordförandeskapet i rådet.

Fri rörlighet för personer

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, väl inne på Schengenstaternas territorium, gäller att de fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För tredjelandsmedborgare innebär det rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader inom en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid hans eller hennes visering gäller. För att den fria rörligheten för personer inte skall leda till att den internationella brottsligheten ökar innefattar Schengensamarbetet ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder. 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 för närvarande 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 prop. 1997/98:42 Schengensamarbetet, 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 pass-kontrollområdet. I samband med inträdet i Schengensamarbetet infördes en möjlighet att ta motsvarande hänsyn till de icke-nordiska Schengenstaternas intressen. Utlänningslagens formella avvisningsbestämmelser 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.

4 Direktivet

Vid rådsmötet (rättsliga och inrikes frågor) den 28–29 maj 2001 antog rådet direktiv 2001/40/EEG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning 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 17 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 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 avvisning eller utvisning som fattats av en annan medlemsstat, dvs. det innebär en möjlighet men inte en skyldighet att verkställa andra medlemsstaters avlägsnandebeslut. Besluten om avvisning 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 avvisning 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 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 avvisning 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 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 återtagandavtal mellan medlemsstaterna.

Artikel 4 anger att medlemsstaterna skall försäkra sig om att en tredjelandsmedborgare 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 något ytterligare beslut om att verkställighet skall ske behövs. 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 i december 2001 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.

5 Gällande rätt

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 prop. 1988/89:86 Ny utlänningslag m.m., 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 reglerna i utlänningslagen som huvudsakligen berörs.

Inresa och vistelse

I utlänningslagen uppställs vissa krav för utlänningars inresa och vistelse i Sverige som kan sägas korrespondera med 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 §§ UtL 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 § UtL. Uppehållstillstånd skall enligt 2 kap. 5 § UtL 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 erfordras (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 § p. 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 eller ej. 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 § UtlL kan en utlänning i vissa fall utvisas på grund av brott. Ett svenskt beslut om utvisning på grund av brott fattas av domstol.

Handläggning och överklagande

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 § UtL. Dessutom gäller att ett uppehållstillstånd eller en visering som meddelats av Utrikesdepartementet endast får återkallas av departementet.

Verkställighetshinder

I 8 kap. UtL 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 § UtL.

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 utlänningen 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 § UtlL.

Utvisning på grund av brott

I 2 kap. 9–12 §§ UtlL anges i vilka fall visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd får återkallas. En viktig grund för återkallelse är att utlänningen 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 utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit uppgifter av betydelse för att få tillståndet. Vidare har en bestämmelse införts som innebär att i de fall utlänningen 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 utlänningen ännu inte rest in i Sverige. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas, skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Enligt 2 kap. 10 § UtlL får ett uppehållstillstånd återkallas, om utlänningen har registrerats på en spärlista 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 utlänningens bristande vandel, dock endast om frågan väckts innan utlänningen varit bosatt i Sverige i tre år med uppehållstillstånd (2 kap. 11 § första stycket 2 UtlL). Syftet är att det under den första tiden av utlänningens bosättning här skall

vara möjligt att vägra tillstånd för fortsatt vistelse, om det finns allvarliga anmärkningar i fråga om utlänningens levnadssätt. Det kan särskilt nämnas att ett uppehållstillstånd kan återkallas enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 UtlL, 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 utlänningens bosättning i Sverige upphör (2 kap. 12 § UtlL).

6 Direktivets genomförande i svensk rätt

Direktivet syftar till att möjliggöra 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 direktivets tillämpning. 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 sedan i ytterligare några avsnitt.

Svenska beslut om avvisning eller utvisning

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. 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 nyligen antagna betänkandet Anslag inom utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar (bet. 01/02:SfU2) uttalat följande. Utskottet har anfört bl.a. att förslaget att beslut i utlänningsärenden skall kunna överprövas i de allmänna förvaltningsdomstolarna utan tvekan ger ett förfarande präglat av en hög grad av rättssäkerhet. 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. Med anledning av utskottets uttalande har riksdagen tillkännagivit att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med ett förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

En ordning där överklaganden i utlänningsärenden prövas av förvaltningsdomstolarna kan eventuellt 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 torde vara att anse som administrativa.

Det förhållandet att vissa svenska beslut om avvisning eller utvisning i framtiden kan komma att verkställas av andra stater medför att svenska myndigheter skall kunna lämna information till de verkställande länderna i enlighet med bestämmelserna i direktivet. Sådan information kan t.ex. lämnas genom Sirene-kontoret i de fall detta är lämpligt. Eventuella ersättningsanspråk från den verkställande staten måste också kunna hanteras. Det är dock 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. Det torde finnas fördelar med att samla sådana frågor på en myndighet för att i möjligaste mån föra samman och bygga upp kunskaper på en 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.

Utländska beslut om avvisning eller utvisning

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 5, 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.

Som framgått av redovisningen av gällande rätt ställer utlänningslagen upp krav på uppehållstillstånd för vistelse här i landet. Avsaknad av uppehållstillstånd i Sverige kan utgöra grund för avvisning. 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 tillmäts 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 idag 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 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. Som redogjorts för i kapitel 3 pågår ett omfattande arbete inom EU med att skapa ett område för frihet, säkerhet och rättvisa. Arbetet med att harmonisera lagstiftningen har bl.a. vad gäller beslut om avvisning och eller utvisning ännu inte kommit så långt. (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 på området 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. Det har även betydelse att direktivet blir uppmärksammat av och att dess bestämmelser görs tydligare för dem som har att tillämpa reglerna på området. Den modell för genomförande som här 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.

Alternativet med en ny avvisningsgrund

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 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. I andra stater som tillämpar direktivet är det vanligare att administrativa beslut fattas som 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 införs i 4 kap. 1 § UtlL. Den nya bestämmelsen kan avse personer som meddelats ett administrativt beslut om avvisning eller utvisning i enlighet med direktivet av en annan medlemsstat.

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.

Med utgångspunkt i det svenska regelsystemet är det mer naturligt att behandla dessa förfaranden enligt artikel 3.1 b), dvs. utländska avlägsnandebeslut grundade på en persons underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse, 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 och befinner sig i annan stat. 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) i alla fall bortsett från den situationen när utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige. Detta fall behandlas under rubriken Återkallelse av uppehållstillstånd.

En ny avvisningsgrund skulle i och för sig även kunna föras till de materiella avvisningsgrunderna i 4 kap. 2 § UtL, i stället för till de formella i 4 kap. 1 § UtL. Mot detta talar dock det förhållandet att 4 kap. 2 § UtL 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 § UtL är den bestämmelsens karaktär. Enligt de materiella avvisningsgrunderna får en utlänning avvisas därför att han eller hon 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.

Genom hänvisningen i 4 kap. 1 § UtlL till beslut som fattats i enlighet med direktivet framgår att medborgare i stater som tillämpar direktivet och i vissa fall deras familjemedlemmar är undantagna från tillämpningen.

Detta utesluter inte 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 de 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 medlemsstats 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 jämställande 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 § UtlL

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 § överensstämmer betydligt bättre med att 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 § UtlL föreslås därför. Genom den valda lösningen bibehålls rättssäkerheten då utlänningslagens vanliga regler kommer att tillämpas.

Återkallelse av uppehållstillstånd

Avsnitten 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 i 2 kap. 10 § utvidgas till att omfatta nu avsedda situationer. 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.

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. De tillämpande myndigheterna har här att göra en bedömning i varje enskilt fall om så skall ske eller inte. Om en utlänning har uppehållstillstånd i Sverige och får uppehållstillståndet återkallat bär han eller hon utvisas med stöd av 4 kap. 3 § UtlL. I denna situation skall alltså inte avvisning enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 4 kap. 1 § UtlL användas.

Handläggande myndighet

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.

Finansiella obalanser

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 förutse behovet av närmare reglering av frågan om kostnadsfördelning.

7 Ekonomiska konsekvenser

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 från Sverige endast till följd av direktivet kommer 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.

När det gäller ekonomiska konsekvenser till följd av att andra medlemsstater verkställer svenska beslut kan följande framhållas. Domstolars beslut om utvisning berörs inte. 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 håller sig undan för 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 svenska 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.

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

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 avvisning 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 avvisning 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 avvisning 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 återtagandeaftalen 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.

Utfärdat i Bryssel den 28 maj 2001.