

EU:s Viseringskodex

Delbetänkande av Viseringsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23274-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Tobias Billström

Regeringen beslutade den 2 oktober 2008 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) och förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna (delbetänkande). Utredaren ska också lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras med anledning av förordningen (EG) nr 1030/2002 om enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare (slutbetänkande).

Den 2 oktober 2008 förordnades f.d. generaldirektören Håkan Sandesjö att fr.o.m. samma dag vara särskild utredare.

Som experter har fr.o.m. den 8 december 2008 medverkat experten Daniel Andersson, Migrationsverket, rådmannen Karin Benson, Länsrätten i Stockholms län, rättsakkunnige Christina Kopparberg, Justitiedepartementet, polisinspektören Jonn Lamberth, Polismyndigheten i Skåne, kanslirådet Kerstin Lindblad, Justitiedepartementet, kanslirådet Christel Makarowski, Utrikesdepartementet, och departementssekreteraren Magnus Nordström, Utrikesdepartementet.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 december 2008 hovrättsassessorn Annika Friberg och fr.o.m. den 8 juni 2009 hovrättsassessorn Dina Gutrad.

Utredningen har antagit namnet Viseringsutredningen (Ju 2008:13).

Den 11 juni 2009 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2009:52). Enligt detta ska utredningen redovisa delbetänkandet senast den 15 september 2009 och slutbetänkandet senast den 31 januari 2010.

Härmed överlämnas utredningens delbetänkande *EU:s viseringskodex (SOU 2009:77)*.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar

(viseringskodexen) antogs den 25 juni 2009, men har ännu inte publicerats i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och inte heller trätt i kraft. Delbetänkandet kommer att kompletteras med en bilaga innehållande Viseringskodexen när förordningen publicerats i EUT.

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

Stockholm i september 2009

Håkan Sandesjö

/Dina Gutrad

Innehåll

Sammanfattning	15
Författningsförslag	23
Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	23
1 Utredningens uppdrag och arbete	31
1.1 Uppdraget.....	31
1.2 Utredningens arbete	32
2 Den svenska regleringen på viseringsområdet	33
2.1 Historik	33
2.2 Nationella viseringsbestämmelser.....	37
2.3 Viseringens innebörd.....	38
2.4 Viseringskrav.....	38
2.5 Grundläggande förutsättningar för beviljande av visering.....	40
2.6 Olika slags viseringar	41
2.6.1 Enhetlig visering.....	41
2.6.2 Nationell visering	44
2.7 Ansökan och beslut om visering.....	45
2.7.1 Beslutsfattande myndigheter.....	45
2.7.2 Handläggning av viseringsansökningar.....	47
2.8 Återkallelse av visering	48

2.9	Rätt till genomresa	48
2.10	Praxis	48
2.11	Avgifter för visering	49
3	Schengenregelverket på viseringsområdet.....	51
3.1	Schengensamarbetet och Schengenområdet	51
3.1.1	Kort om beslutsgången inom EU	51
3.1.2	Schengensamarbetets bakgrund och utveckling	52
3.1.3	Grundtankar	55
3.1.4	Schengenregelverket	56
3.2	EG-rättsliga viseringsbestämmelser	57
3.3	Viseringar för kortare vistelser	58
3.3.1	Viseringstyper	58
3.3.2	Utfärdande myndigheter	61
3.3.3	De resedokument i vilka viseringar får införas	61
3.3.4	Villkor för utfärdande av enhetlig visering	62
3.3.5	Mottagande av viseringsansökan	63
3.3.6	Handläggning och beslut med anledning av viseringsansökan	64
3.3.7	Förvaltning och organisation av viseringsmyndigheten	65
3.3.8	Konsulärt samarbete på plats	65
3.4	Viseringar för längre vistelser	66
4	Informationssystemet för viseringar (VIS)	69
4.1	Bakgrund	69
4.2	VIS-förordningen	70
4.2.1	Allmänna bestämmelser	70
4.2.2	Viseringsmyndigheternas registrering och användning av uppgifterna i VIS	74
4.2.3	Andra myndigheters åtkomst till uppgifterna i VIS	74
4.2.4	Lagring och ändring av uppgifter	75
4.2.5	Drift och ansvar	76

4.2.6	Rättigheter och övervakning med avseende på uppgiftsskydd	81
4.2.7	Slutbestämmelser.....	83
4.3	Svenska författningsändringar med anledning av VIS-förordningen.....	84
4.3.1	Nationell lagring av uppgifter från VIS	84
4.3.2	Skadestånd	85
4.3.3	Korrigerig och radering av personuppgifter	86
4.3.4	Rättsmedel	86
4.3.5	Nationella myndigheter	87
4.3.6	Register över uppgiftsbehandling i VIS m.m.....	87
5	De gemensamma konsulära anvisningarna och ändringsförordningen	89
5.1	Allmänt	89
5.2	Begränsad representation och överföring av uppgifter.....	90
5.3	Upptagande av biometri	90
5.4	Organisation av viseringsmyndigheten	93
5.4.1	Hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas	93
5.4.2	Former för samarbete mellan medlemsstaterna	94
5.4.3	Samarbete med s.k. externa tjänsteleverantörer	95
5.4.4	Honorärkonsuler.....	98
5.4.5	Samarbete med kommersiella mellanhänder.....	99
5.4.6	Information, kontinuitet i tjänsterna samt beslut och offentliggörande.....	99
5.5	Övrigt	100
5.5.1	Formulär för viseringsansökan.....	100
5.5.2	Personalens uppträdande	100
5.5.3	Rapporter	101
6	Viseringskodexen.....	103
6.1	Allmänt	103
6.2	Allmänna bestämmelser.....	104
6.2.1	Syfte och mål	104

6.3	Definitioner	104
6.4	Visering för flygplatstransitering	105
6.5	Mottagande och handläggning av viseringsansökningar	106
6.5.1	Myndigheter som medverkar vid handläggningen av viseringsansökningar	106
6.5.2	Medlemsstat som ansvarar för handläggning av viseringsansökan och beslutsfattande med anledning av denna.....	106
6.5.3	Konsulär territoriell behörighet.....	107
6.5.4	Behörighet att utfärda viseringar till tredjelandsmedborgare som vistas lagligt på en medlemsstats territorium	107
6.5.5	Överenskommelser om representation	107
6.6	Ansökan	109
6.6.1	Formella förutsättningar för ingivande av en viseringsansökan	109
6.6.2	Allmänna regler för ingivande av en viseringsansökan	109
6.6.3	Ansökningsformulär.....	110
6.6.4	Resehandling	110
6.6.5	Biometriska kännetecken	110
6.6.6	Styrkande handlingar	113
6.6.7	Medicinsk reseförsäkring	114
6.6.8	Viseringsavgift	114
6.6.9	Serviceavgift	115
6.7	Prövning och behandling av viseringsansökningar	116
6.7.1	Fastställande av vilket konsulat som är behörigt....	116
6.7.2	När en ansökan ska tas upp till prövning.....	116
6.7.3	Kontroll av inresevillkoren och riskbedömningar	117
6.7.4	Föregående samråd med andra medlemsstaters centrala myndigheter	119
6.7.5	Beslut med anledning av en viseringsansökan.....	120
6.8	Utfärdande av visering	120
6.8.1	Utfärdande av en enhetlig visering	120
6.8.2	Utfärdande av en visering med territoriellt begränsad giltighet.....	121

6.8.3	Utfärdande av en visering för flygplatstransitering	122
6.8.4	Hur viseringsmärket ska fyllas i och påföras samt makulering av ett redan ifyllt viseringsmärke	123
6.8.5	Rättighet som följer av en utfärdad visering.....	123
6.8.6	Information till andra medlemsstaters centrala myndigheter.....	124
6.8.7	Avslag på en ansökan om visering.....	124
6.9	Ändring av en utfärdad visering.....	125
6.9.1	Förlängning.....	125
6.9.2	Upphävande och återkallelse av en visering.....	125
6.10	Viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna.....	127
6.10.1	Viseringsansökningar som lämnas in vid de yttre gränserna.....	127
6.10.2	Viseringar som utfärdas vid den yttre gränsen till sjömän i transit.....	128
6.11	Förvaltning och organisation	128
6.11.1	Organisation av viseringsavdelningarna.....	128
6.11.2	Resurser till handläggning av viseringsansökningar och övervakning av diplomatiska och konsulära beskickningar	129
6.11.3	Personalens uppförande.....	129
6.11.4	Former för samarbete	129
6.11.5	Samarbete mellan medlemsstaterna.....	130
6.11.6	Samarbete med externa tjänsteleverantörer	130
6.11.7	Honorärkonsuler.....	133
6.11.8	Samarbete med kommersiella mellanhänder.....	134
6.11.9	Sammanställning av statistik.....	134
6.11.10	Information till allmänheten	134
6.12	Lokalt Schengensamarbete vid medlemsstaternas konsulat	135
6.13	Slutbestämmelser	135
6.13.1	Ändringar i VIS-förordningen och Gränskodexen.....	136
6.13.2	Upphävande.....	136
6.13.3	Övervakning och utvärdering.....	136
6.13.4	Ikraftträdande.....	136

7	Handläggning av viseringsärenden och kontroll av viseringar	139
7.1	Allmänt	139
7.2	Migrationsverket	139
7.3	Utlandsmyndigheterna	141
7.3.1	Allmänt.....	141
7.3.2	Rabat (Marocko)	144
7.3.3	Damaskus	145
7.3.4	Moskva	147
7.3.5	Bangkok.....	148
7.4	Regeringskansliet/Utrikesdepartementet	150
7.5	Rikspolisstyrelsen/Rikskriminalpolisen	151
7.6	Polismyndigheterna.....	152
7.6.1	Gränskontroll.....	152
7.6.2	Viseringsärenden.....	153
7.7	Kustbevakningen.....	155
7.8	Tullverket.....	156
8	Regleringen om överklagande av viseringsbeslut i några andra länder.....	157
8.1	Inledning.....	157
8.2	Sammanfattning.....	158
8.3	Regleringen i några med Sverige jämförbara länder	158
8.3.1	Danmark.....	158
8.3.2	Norge.....	159
8.3.3	Nederländerna.....	160
8.3.4	Spanien	161

9	Överväganden och förslag.....	163
9.1	Inledning.....	163
9.2	Överenskommelser om representation och samarbetsformer	165
9.2.1	Viseringskodexens bestämmelser om representation.....	165
9.2.2	Viseringskodexens bestämmelser om samarbetsformer.....	166
9.2.3	Överlåtelse av offentligt rättsliga uppgifter till utländska eller internationella organ.....	169
9.2.4	Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar	173
9.3	Upptagande av biometri	177
9.3.1	Viseringskodexens bestämmelser.....	177
9.3.2	Skydd för intrång i den personliga och kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen samt artikel 8 i Europakonventionen om rätt till respekt för privat- och familjeliv	178
9.3.3	Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar	180
9.4	Möjligheten att överklaga	180
9.4.1	Viseringskodexens bestämmelser.....	181
9.4.2	Nationella bestämmelser.....	182
9.4.3	Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar	182
9.4.4	Vilka beslut får överklagas?	182
9.4.5	Allmänt om vilka krav man bör ställa på ett system för överklagande av viseringsbeslut	183
9.4.6	Vilken myndighet bör pröva frågan om visering som första instans?	184
9.4.7	Instansordningen.....	187
9.5	Skydd för personuppgifter m.m.....	195
9.5.1	Viseringskodexens bestämmelser.....	195
9.5.2	Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar	196

9.6	Viseringsbestämmelser i Viseringskodexen och utlänningslagen (2005:716).....	197
9.6.1	Definitioner m.m.....	197
9.7	Visering vid de yttre gränserna.....	202
9.7.1	Viseringskodexens bestämmelser	202
9.7.2	Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar	203
9.8	Beslut om visering av behörig myndighet i en Schengenstat m.m.....	205
9.8.1	Viseringskodexens bestämmelser	205
9.8.2	Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar	206
9.9	Upphävande och återkallelse av visering.....	207
9.9.1	Viseringskodexens bestämmelser	208
9.9.2	Behov av kompletterande nationella regler eller författningsändringar.....	209
9.10	Övriga frågor	210
9.10.1	Beviskravsregeln.....	210
9.10.2	Nationell visering	211
9.10.3	Undantag från viseringskrav i utlänningslagen	213
9.10.4	Regeringens bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter	215
9.10.5	Parts rätt att få del av uppgifter	215
9.10.6	Motivering av beslut	216
9.10.7	Utlänningsförordningen (2006:97)	216
10	Ekonomiska och andra konsekvenser	219
10.1	Utredningens uppdrag	219
10.1.1	Kommittéförordningen.....	219
10.1.2	Kommittédirektiven	219
10.2	Allmänt	220
10.3	Nuvarande kostnader för viseringsverksamheten	221
10.3.1	Anslagsfinansiering av migrationsverksamheten	221
10.3.2	Migrationsverket.....	222
10.3.3	Utlandsmyndigheterna.....	222
10.3.4	Polisen	223

10.4	Överklagande av beslut i viseringsärenden.....	223
10.5	Budgetära konsekvenser och förslag till finansiering	228
10.6	Andra konsekvenser av förslagen	230

11 Författningskommentar 231

11.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	231
------	---	-----

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2008:104	239
2	Kommittédirektiv 2009:52	245
3	Allmänna riktlinjer för handläggning av viseringsärenden.....	247
4	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen)	253
5	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 390/2009 av den 23 april 2009 om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriär- konsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas.....	275
6	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskaps- kodex om viseringar (viseringskodexen).....	285

Sammanfattning

Uppdraget

Viseringsutredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) och förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI:n), ändringsförordningen¹. Viseringskodexen antogs den 25 juni 2009, men har ännu (augusti 2009) inte publicerats i EUT och inte heller trätt i kraft. Ändringsförordningen publicerades i EUT den 28 maj 2009 och trädde i kraft den 29 maj 2009. Utredningen 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 tredjelandsmedborgare². I detta delbetänkande redovisas uppdraget såvitt gäller de författningsändringar som föranleds av antagandet av Viseringskodexen och ändringsförordningen.

Viseringskodexens och ändringsförordningens bestämmelser om representation, samarbetsformer och upptagande av biometri är i huvudsak likalydande. Ändringsförordningen kommer på sikt sannolikt att upphävas. Mot bakgrund härav har överväganden och bedömningar om författningsändringar gjorts mot bakgrund av Viseringskodexens bestämmelser.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning nr 309/2009 av den 23 april 2009 om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas, EUT L 131 28.6.2009, s. 1.

² EUT L 157 15.6.2002, s. 1.

Schengenregelverket på viseringsområdet

I Schengenkonventionen finns bestämmelser om viseringar för kortare vistelser och för längre vistelser. Schengenkonventionens bestämmelser om viseringar kompletteras med utförliga bestämmelser för de tillämpande myndigheterna i de av Europeiska unionens råd beslutade gemensamma konsulära anvisningarna (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI). Bestämmelserna i CCI:n preciserar också under vilka förutsättningar som visering ska beviljas.

Det finns också rättsakter som bl.a. bestämmer vilka länders medborgare som ska vara skyldiga att ha visering och vilka länders medborgare som ska vara undantagna från viseringskravet för att få resa in i Sverige och de övriga Schengenstaterna; rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav. Bestämmelser om nödfallviseringar finns i rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdande av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit. Beträffande visering för flygplatstransitering antog ministerrådet den 4 mars 1996 en gemensam åtgärd om ett system med sådana viseringar (96/197/RIF). I bilagan till den gemensamma åtgärden räknas upp de länder vars medborgare måste ha en sådan visering. Rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av viseringshandlingar gäller också på området.

Informationssystemet för viseringar (VIS)

Den 8 juni 2004 beslutade rådet att inrätta ett informationssystem för viseringar (VIS) som ett system för utbyte av uppgifter mellan medlemsstater. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelser (VIS-förordningen) fastställer ändamål, funktioner och ansvarsfördelningen för VIS. Den fastställer också villkor och förfaranden för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslut som fattas i anslutning till dessa.

VIS-förordningen innehåller allmänna bestämmelser om syfte, tillämpningsområde och mål, definitioner, vilka uppgiftskategorier som ska registreras i VIS, vilka som ska ha tillgång till VIS samt allmänna principer som ska tillämpas vid användningen av VIS. Förordningen innehåller vidare en s.k. broklausul, som reglerar brottsbekämpande myndigheters och Europols tillgång till uppgifter i VIS för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott.

I VIS-förordningen finns också närmare bestämmelser om viseringsmyndigheternas registrering och användning av uppgifterna i VIS, andra myndigheters åtkomst till dessa uppgifter samt om lagring och ändring av uppgifterna. Förordningen reglerar även drift och ansvar samt rättigheter och skyldigheter med avseende på uppgiftsskydd.

Förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna

Av artikel 5.1 i VIS-förordningen framgår vilka uppgifter som i samband med en viseringsansökan ska registreras i VIS, bl.a. ett fotografi av sökanden och sökandens fingeravtryck. CCI:n saknade tidigare helt bestämmelser om upptagande av biometri. I CCI:n fanns tidigare alltså ingen rättslig grund för viseringsmyndigheterna att kräva biometriska uppgifter från personer som ansökte om visering. Genom den s.k. ändringsförordningen som trädde i kraft den 29 maj 2009 har en rättslig grund för upptagningen av biometriska kännetecken skapats.

Viseringskodexen

I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen³ framhålls ”nödvändigheten av att ytterligare utveckla den gemensamma viseringspolitiken som en del av ett mångsidigt system som syftar till att underlätta lagligt resande och ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av nationell lagstiftning och hanteringsförfaranden vid lokala konsulära beskickningar.” Ett av de viktigaste inslagen för detta är införandet av en gemenskapskodex om viseringar såsom ett gemensamt regelverk för

³ EUT C 53, 3.3.2005.

viseringspolitiken, särskilt genom konsolidering och utveckling av gällande bestämmelser.

Genom Viseringskodexen upphävs en rad bestämmelser i olika EG-rättsliga rättsakter. Det rör sig bl.a. om bestämmelserna i Schengenkonventionen om viseringar för kortare vistelse, CCI:n och artikel 2 i ändringsförordningen samt rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit.

Efter Viseringskodexens ikraftträdande kommer viseringar för kortare vistelser heltäckande att regleras av Viseringskodexen. Viseringskodexen innehåller allmänna bestämmelser om syfte och mål. Bestämmelserna i Viseringskodexen ska vara tillämpliga på alla tredjelandsmedborgare som enligt rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 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. Viseringskodexen påverkar emellertid inte rätten till fri rörlighet för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare eller som har samma rätt till sådan rörlighet enligt avtal mellan å ena sidan gemenskapen och dessa medlemsstater samt, å andra sidan, dessa tredjeländer. I förordningen anges vidare vilka tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering, samtidigt som det fastställs förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom de internationella transitområdena på medlemsstaternas flygplatser.

Liksom ändringsförordningen innehåller Viseringskodexen bestämmelser för upptagande av biometri (fingeravtryck och fotografi) i samband med en viseringsansökan. I Viseringskodexen finns också föreskrifter avseende överenskommelser om representation medlemsstaterna emellan och andra samarbetsformer. Avslag på viseringsansökan samt återkallande och upphävande av en visering ska enligt Viseringskodexen kunna överklagas av sökanden. I den mån en medlemsstats nationella lagstiftning inte redan innehåller regler för överprövning av sådana beslut uppställer Viseringskodexen krav på att medlemsstaten inrättar nationella regler härom.

EG-rättsliga utgångspunkter

Såväl Viseringskodexen som ändringsförordningen är EG-förordningar. Sådana förordningar blir automatiskt en del av medlemsstaternas nationella rättssystem och gäller enligt sin lydelse på samma sätt som nationella lagar. Enligt EG-rättsliga principer får medlemsstaterna inte vidta några implementeringsåtgärder när det gäller EG-förordningar. En EG-förordnings bestämmelser får som huvudregel inte återges i nationell lagstiftning eftersom detta skulle kunna dölja att de rättigheter som har sitt ursprung i förordningen är av gemenskapsrättslig natur. Om det finns nationella författningsbestämmelser som motsvarar eller strider mot en EG-förordnings bestämmelser måste de nationella bestämmelserna utmönstras.

Bestämmelser i en EG-förordning får dock återges i nationell lagstiftning när det är nödvändigt för att den nationella lagstiftningen ska bli begriplig och sammanhållen. En EG-förordning kan också i olika avseenden ge upphov till kompletterande nationella föreskrifter.

Bedömningar av behovet av svenska författningsändringar i detta delbetänkande görs med utgångspunkt i dessa EG-rättsliga principer.

Överenskommelser om representation och samarbetsformer

Viseringskodexen innehåller bestämmelser om representation mellan medlemsstaterna och samarbetsformer. En medlemsstat kan samtycka till att representera en annan medlemsstat som enligt Viseringskodexens bestämmelser är behörig att pröva ansökan och utfärda viseringar på den medlemsstatens vägnar. En medlemsstat kan också företräda en annan medlemsstat på ett begränsat sätt på så vis att den tar emot viseringsansökningar och registrerar biometriska kännetecken.

Till följd av Schengensamarbetet finns redan i dag bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) om Sveriges möjlighet att ingå överenskommelser med annan Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om s.k. enhetlig visering. I 3 kap. 6 § UtlL anges att regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om enhetliga viseringar. Andra samarbetsformer som regleras av kodexen, samlokalisering och gemensamma ansökningscentrum

samt samarbete med s.k. externa tjänsteleverantörer m.m., saknar motsvarighet i svensk lag.

Som nämnts ovan upphävs Schengenkonventionens bestämmelser om visering för kortare vistelser genom Viseringskodexen. För att den svenska lagstiftningen ska vara förenlig med Viseringskodexen föreslås att bestämmelsen i 3 kap. 6 § UtL ändras så att den istället tar sikte på överenskommelser om representation enligt Viseringskodexen. Övriga samarbetsformer regleras uttömmande av Viseringskodexen. Någon anledning eller ens EG-rättslig möjlighet att meddela kompletterande nationella föreskrifter härom finns därför inte.

Upptagande av biometri

I svensk lag finns inga bestämmelser om upptagande av biometri i samband med viseringsansökningar. Den rättsliga grunden för att ta upp biometri (fingeravtryck och fotografi) i samband med viseringsansökningar finns i Viseringskodexen. Någon kompletterande nationell lagstiftning krävs därför inte.

Möjligheten att överklaga

Att avslag på viseringsansökningar samt beslut om upphävande respektive återkallande av viseringar får överklagas framgår klart av Viseringskodexen. Huruvida bestämmelserna om överklagande är tillämpliga även i andra fall är dock oklart.

Enligt utredningens mening får det överlämnas till rättstillämpningen att närmare avgöra räckvidden av Viseringskodexens överklagandebestämmelser.

Utlänningslagen saknar för närvarande generella bestämmelser om rätt att överklaga avslagsbeslut avseende viseringar. För att den svenska lagstiftningen ska vara förenlig med kodexen krävs författningsändringar och kompletterande lagstiftning avseende överklagande. Utredningen föreslår att det i utlänningslagen införs bestämmelser om rätt att överklaga beslut om avslag på en viseringsansökan samt återkallande och upphävande av en visering.

Beslut om visering meddelas enligt 3 kap. 5 § UtL, av Migrationsverket och Regeringskansliet. Enligt 3 kap. 6 § samma lag får emellertid regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt

att besluta om visering. Regeringen får också meddela föreskrifter om att ett organ som är knutet till Sveriges exportråd har rätt att besluta om visering. Utredningen föreslår att det nuvarande bemyndigandesystemet ska behållas. Såvitt avser instansordningen föreslås att viseringsbeslut bör kunna överklagas till en enda migrationsdomstol och därefter till Migrationsöverdomstolen. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen innebär det att utlänningslagens bestämmelser om prövningstillstånd gäller.

Övriga överväganden

Efter Viseringskodexens ikraftträdande kommer det att finnas två huvudtyper av viseringar. Viseringar som utfärdats enligt Viseringskodexen och s.k. nationella viseringar för längre vistelser. Den förstnämnda typen av viseringar har som framgår sin grund i Viseringskodexens bestämmelser. En sådan visering kan vara enhetlig, av territoriellt begränsad giltighet eller endast giltig för flygplatstransitering. Även visering som utfärdas vid de yttre gränserna (nödfallvisering och sjömansvisering) har sin grund i Viseringskodexens bestämmelser. Viseringskodexen utgör en utveckling av Schengensamarbetet. Utredningen föreslår att en visering som utfärdas med stöd av Viseringskodexen benämns Schengenvisering och att det i utlänningslagen tas in en definition härom.

I Viseringskodexen regleras vilken stat som är behörig att pröva en ansökan om visering. Direkt av Viseringskodexen följer också att en enhetlig visering gäller inom samtliga medlemsstaters territorium. Mot bakgrund av detta föreslås att bestämmelsen i 3 kap. 3 § UtlL som stadgar att beslut om enhetlig visering som meddelats av en behörig myndighet i en annan Schengenstat gäller i Sverige utmönstras.

Utredningen föreslår vidare att bestämmelserna i utlänningslagen anpassas efter Viseringskodexen och att föreskrifter som framgår direkt av EG-förordningen – beviskrav, villkor för beviljande av viseringar, grunder för upphävande och återkallande av visering, begreppet enhetlig visering enligt Schengenkonventionen – utmönstras. Utredningen lämnar inte några förslag avseende utlänningsförordningen (2006:97) utan pekar bara på vissa oförenligheter med Viseringskodexens bestämmelser. Utredningen föreslår att utlänningsförordningen ses över.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 3 kap. 2 och 3 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 3 §, 3 kap. 1, 4 och 6 §§, 7 kap. 1, 2 och 8 §§, 13 kap. 10 §, 14 kap. 2 och 3 §§ samt 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 1 kap. 4 § ska lyda ”Schengenkonventionen, Schengenstat och Schengenvisering”,

dels att rubriken närmast före rubriken till 14 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i 1 kap. införs en ny paragraf, 4 a §, och i 14 kap. införs en ny paragraf, 2 a §, med följande lydelse,

dels att det närmast före 14 kap. 2 a § införs en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 a §

Med Schengenvisering avses i denna lag en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (Viseringskodexen)².

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen), EUT L

² EUT L

2 kap.**3 §**

Visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid. En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.

I Viseringskodexen finns bestämmelser om Schengenvisering.

Bestämmelser om nationell visering finns i 3 kap. 4 §.

3 kap.**1 §**

En utlänning får beviljas visering om han eller hon

Villkor för beviljande av en Schengenvisering finns i Viseringskodexen.

1. har ett gällande pass eller annan handling som skall godtas som pass,

2. på begäran kan visa upp dokument, av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet,

3. har en medicinsk reseförsäkring för vistelsen,

4. har tillräckliga medel för sitt uppehälle såväl under vistelsen som för återresa till utreselandet eller transitresa till ett sådant tredje land som medger inresa, eller på laglig väg kan skaffa sig sådana medel,

5. inte har meddelats inreseförbud, samt

6. inte anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

2 §

En visering för inresa och vistelse i högst tre månader som beviljas med stöd av 1 § skall utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas.

3 §

En enhetlig visering enligt Schengenkonventionen som har utfärdats av en behörig myndighet i någon Schengenstat gäller i Sverige.

4 §

Om villkoren för visering i 1 § och 2 § andra stycket inte är uppfyllda får en nationell visering beviljas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering. En sådan visering ger endast tillstånd att resa in och vistas i Sverige. Vid bedömningen av om en nationell visering skall beviljas skall en avvägning göras

mellan hur angeläget syftet med besöket är och risken för att den person som beviljas viseringen inte kommer att lämna Sverige efter viseringstidens utgång.

En nationell visering får, när det finns särskilda skäl, beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningsens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.

Om en nationell visering utfärdas, skall övriga Schengenstater underrättas.

Om det finns särskilda skäl får en nationell visering beviljas. *En sådan visering ger endast tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningsens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.*

6 §

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket får meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om visering.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ett organ som är knutet till Sveriges exportråd har rätt att besluta om visering.

Regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om *enhetlig visering*.

Regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om *Schengenvisering*.

7 kap.

1 §

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

Nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

I Viseringskodexen finns särskilda bestämmelser om upphäv-

ande och återkallelse av Schengenvisering.

Om utlänningen har vistats här i landet, mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det.

2 §

Utöver vad som sägs i 1 § får visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas, om det finns särskilda skäl för det.

Utöver vad som sägs i 1 § får *nationell* visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas, om det finns särskilda skäl för det.

Upphållstillstånd får dock återkallas enligt första stycket endast för en utlänning som ännu inte har rest in i Sverige.

8 §

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket.

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av *nationell* visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket.

Upphållstillstånd eller visering som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet.

Upphållstillstånd eller *nationell* visering som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet.

13 kap.

10 §

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut i fråga om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om visering, om beslutet går utlänningen emot

Vid beslut i fråga om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om visering, om beslutet går utlänningen emot

och utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz.

och

1. utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz, eller

2. beslutet fattas enligt Viseringskodexen.

14 kap.

Avvisning och utvisning samt uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Avvisning och utvisning samt uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering.

Polismyndighetens beslut

2 §

En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas till Migrationsverket.

En polismyndighets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av en Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol.

Utlandsmyndighetens beslut

m.m.

2 a §

En utlandsmyndighets beslut samt beslut av annat organ, efter bemyndigande enligt 3 kap. 6 §, om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av en Schengenvisering får överklagas

till en migrationsdomstol.

3 §

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,
- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller
- återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller beslut om återkallelse av arbetstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol, om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

16 kap.

1 §

De länsrätter som regeringen bestämmer skall vara migrationsdomstolar. Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka länsrätter ska vara migrationsdomstolar och att endast en av dessa ska vara behörig att pröva viseringsärenden. Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

Om migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen och förfarandet i dessa gäller vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av denna lag.

Denna lag träder i kraft den ...³

³ Europaparlamentets och rådets förordning om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) antogs den 25 juni 2009 men har ännu (augusti 2009) inte publicerats i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och inte heller trätt i kraft. I artikel 58 i Viseringskodexen finns särskilda föreskrifter om EG-förordningens ikraftträdande. Mot bakgrund av det anförda kan någon bestämd dag för lagförslagets ikraftträdande inte anges.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Viseringsutredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras när Europarådets och rådets förordning om viseringar (Viseringskodexen) och förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna (CCI) (nedan kallad ändringsförordningen) antas. Utredningen 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.

I detta delbetänkande redovisas uppdraget såvitt gäller de författningsändringar som föranleds av antagandet av Viseringskodexen och ändringsförordningen. I dessa delar ska utredningen enligt direktivet utreda och lämna förslag till införande av en möjlighet att överklaga beslut om avslag på visering. Uppdraget innefattar i denna del även att analysera processuella frågor, särskilt instansordningen. Reglingen om överklagande av viseringsbeslut i några med Sverige jämförbara EU-medlemsstater ska redovisas. Utredningen ska också se över det svenska regelverket så att det anpassas för att överensstämma med bestämmelserna i förordningarna som rör skydd för personuppgifter, handläggning av viseringsansökningar samt upptagande av biometriska uppgifter. Användningen av olika former för samarbetet i samband med mottagandet och handläggningen av viseringsansökningar som preciseras i förordningarna ska övervägas.

Utredningen ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser som förordningarna och de föreslagna författningsbestämmelserna medför. De totala utgifterna för utgifterna för viseringsverksamheten vid utlandsmyndigheterna ska också bedömas. Slutligen ska utredningen göra beräkningar av de budgetära konsek-

venserna för domstolarna, Migrationsverket och Polisen. Om förordningarna medför ökade kostnader, ska förslag till finansiering inom berörda utgiftsområden redovisas.

Regeringens direktiv (dir. 2008:104) och (dir. 2009:52) återges i sin helhet i *bilaga 1* och *2*.

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i december 2008. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med experterna, både vid de fem sammanträden som har hållits och vid kontakter däremellan.

Utredningen har besökt de svenska ambassaderna i Rabat, Moskva och Damaskus för att på plats kunna ta del av verksamheten med viseringar. En redovisning för besöken återfinns i kapitel 7. Vid besöket i Rabat besöktes också den holländska ambassadens viseringsavdelning. I Moskva genomfördes ett studiebesök på ett internationellt företag som hanterar olika delar av viseringsprocessen, t.ex. registrering av ansökningar och utlämnande av pass med viseringar. Utredningen har också haft nära kontakt med ambassaden i Bangkok, som redan i dag har avtal med privata företag för hantering av vissa delar av handläggningen av ett viseringsärende.

Utredningen har vidare vid två tillfällen besökt Migrationsverkets viseringsenhet i Norrköping. Vid dessa tillfällen har också samtal förts med Migrationsverkets s.k. VIS-projekt. Utredningen har varit representerad vid VIS-projektets återkommande samrådsmöten.

Utredningen har gjort studiebesök hos Gränspolisen på Arlanda och på Sturup. Studiebesök har också genomförts hos Utlänningssektionen vid Polismyndigheten i Malmö. Vid ett besök på Rikspolisstyrelsen i Stockholm har samtal förts med den s.k. Gränskontrollenheten.

Sammanträffande har skett med företrädare för Kustbevakningen.

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

Arbetet fortsätter i enlighet med direktiven.

2 Den svenska regleringen på viseringsområdet

2.1 Historik

Under senare delen av 1800-talet och fram till tiden för första världskriget upprätthöll Sverige principen om fritt folkutbyte mellan länderna. En utlänning kunde då fritt resa in i landet, uppehålla sig här utan tillstånd och arbeta i princip utan begränsning.

Vår första lagstiftning på området, lagen (1914:196) angående förbud för utlänningar att här i riket vistas, innehöll inte några bestämmelser om generell utlänningskontroll utan tog i stället sikte på att kriminella eller asociala utlänningar skulle kunna avvisas eller, om de befann sig i landet, utvisas. Lagen innehöll emellertid också en fullmaktsbestämmelse, enligt vilken Kungl. Maj:t i händelse av krig eller andra extraordinära förhållanden fick meddela de föreskrifter som behövdes för utlänningskontrollen. Med stöd av bemyndigandet utfärdade Kungl. Maj:t ett flertal författningar i syfte att ytterligare reglera utlänningars rätt att resa in i och vistas i landet. Sålunda infördes genom 1917 års passkungörelse bestämmelser om passtvång för inresande och genom 1918 års övervakningskungörelse föreskrevs att en utlänning inte fick resa in i eller uppehålla sig i landet utan att ha ett viserat pass, dvs. ett pass som av svensk myndighet var påtecknat med tillstånd till inresa och uppehåll. Bestämmelserna föranleddes bl.a. av minskad tillgång på livsmedel i landet och av en önskan att beakta tillgången på bostäder. Efter första världskriget upphävde Sverige viseringstvånget gentemot en rad europeiska stater. Då möjligheterna att reglera arbetskraftsinvandringen därmed begränsades, ansågs det nödvändigt att vidta åtgärder för att skydda arbetsmarknaden. I 1926 års övervakningskungörelse infördes därför bestämmelsen att en viseringsfri utlänning, som kom hit för att ta anställning, vid inresan skulle ha sitt pass försett med arbetstillstånd.

På administrativ väg hade alltså införts en generell utlänningskontroll. Genom 1927 års lag om utlänningsars rätt att här i riket vistas, vars främsta syfte var att skydda den svenska arbetsmarknaden, lagreglerades utlänningskontrollen. Lagen innebar, när det gällde rätten till inresa, uppehåll och arbete i Sverige, i huvudsak att de i administrativ ordning meddelade kontrollföreskrifterna lagfästes.

Varken de efterföljande 1937 års utlänningslag eller 1945 års utlänningslag innebar några större förändringar i förhållande till tidigare lagstiftning när det gällde viseringsfrågorna. Således gällde fortfarande allmänt viseringstvång, från vilket undantag kunde meddelas. En utlänning kunde också avvisas eller, om utlännen uppehöll sig här, förpassas om utlännen inte hade föreskriven visering eller uppehållstillstånd. Även dessa lagar innehöll fullmakttsstadganden för Kungl. Maj:t att meddela de särskilda föreskrifter som kunde vara nödvändiga när det gällde utlänningsars rätt att komma in i eller uppehålla sig i landet.

Vid tillkomsten av 1954 års utlänningslag framhöll departementschefen att endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas och arbeta i Sverige men att rättsskyddet för utlänningsar borde förstärkas och lagregleras. Departementschefen anförde vidare att det för den överblickbara framtiden var nödvändigt att behålla både ett permanent system av regler mot asociala utlänningsar och sådana bestämmelser som krävdes för en mera generell utlänningskontroll. Denna kontroll skulle dock inte betraktas som permanent utan det skulle finnas möjligheter att skära ned och avlägsna den. Dessa tankar kom till uttryck i lagens inledande bestämmelse som föreskrev att en utlänning ägde rätt att, i den utsträckning och på de villkor som lagen stadgade, resa in i och ut ur riket samt här uppehålla sig och inneha anställning. Den generella kontrollen utformades på så sätt att Kungl. Maj:t bemyndigades att meddela bestämmelser om bl.a. viseringsskyldighet. Enligt lagen meddelades visering för inresa och vistelse i riket under viss tid. Vid visering kunde meddelas de förbehåll och de föreskrifter, som med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter var påkallade. Visering kunde också återkallas om det fanns särskilda skäl. De närmare bestämmelserna om visering togs in i en särskild utlänningskungörelse. Lagen kom att gälla till år 1980 då den ersattes av en ny utlänningslag. Invandringen hade vid den tiden förändrat karaktär. Arbetskraftsinvandringen från utomnordiska länder hade upphört i mitten

av 1970-talet och ersatts av invandring av asylsökande och anhöriga till tidigare invandrade.

I 1980 års utlänningslag reglerades den generella utlänningskontrollen på samma sätt som tidigare. Regeringen bemyndigades således att föreskriva pass- och tillståndsvång. Tillstånd kunde ges som visering eller uppehållstillstånd. I lagen föreskrevs att visering avser inresa och vistelse i riket under viss tid, att viseringen får förenas med sådana förbehåll och föreskrifter som behövs med hänsyn till inresans syfte och övriga omständigheter samt att visering får återkallas om utlänningen mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter eller svikligen förtigit vissa omständigheter eller det i övrigt föreligger särskilda skäl. Några kriterier för att visering skulle beviljas upptogs inte i lagen. I en särskild utlänningsförordning föreskrev regeringen att en utlänning inte fick resa in i eller uppehålla sig i Sverige utan att ha visering. Denna bestämmelse innehöll dock en rad undantag från huvudregeln. Inte heller i 1980 års utlänningsförordning angavs emellertid några kriterier för att bevilja visering. Däremot upprätthöll Statens invandrarverk (SIV) en viseringspraxis som närmare angav förutsättningarna för att visering skulle kunna beviljas. Denna praxis grundade sig i huvudsak på uttalanden av riksdag och regering.

På grundval av Invandrapolitiska kommitténs betänkande (SOU 1983:29) redovisades i prop. 1983/84:144 en översyn av riktlinjerna för flyktingpolitiken och invandringpolitiken i stort. I fråga om besöksvisering och uppehållstillstånd för tillfälligt besök föreslogs att Statens invandrarverk skulle tillämpa en generösare praxis. Föredraganden anförde i huvudsak följande.

Varje stat har rätt att genom att ställa krav på visering söka reglera inresor till sitt territorium. För svensk del tillämpas krav på inresevisering i förhållande till en lång rad stater, bl.a. sådana från vilka det finns ett påtagligt invandringstryck. Det är emellertid olyckligt om viseringspraxis blir alltför restriktiv, särskilt när det gäller visering för besök hos släktingar. En sådan utveckling är bl.a. föga förenlig med uttalandena i slutdokumentet från den europeiska säkerhetskonferensen i Helsingfors om underlättande av kontakter och regelbundna möten på grund av familjeband och om förbättring av villkoren för individuell och kollektiv turism. Sverige har ett ansvar för att den förda invandringpolitiken inte leder till splittring av familjer genom att anhöriga förlorar varje möjlighet att träffas. I särskild grad gäller detta i sådana fall, där den härvarande inte kan återvända till hemlandet. Det råder knappast någon tvekan om att Statens Invandrarverks (SIV) viseringspraxis under senare år och i förhållande till medborgare i vissa stater har blivit mer restriktiv än vad som kan anses önskvärt. Kom-

mittén pekar på ett par orsaker till att det har blivit så, nämligen risken för avhopp i Sverige och avsaknaden av ett snabbt förfarande när det gäller att avlägsna den som vägrar att resa ut efter viseringstidens utgång. Kommittén har föreslagit att visering för släktbesök bör beviljas om det inte framstår som uppenbart att avsikten med besöket är en annan medan en remissinstans i stället har föreslagit att visering i dessa fall skall beviljas om det inte framstår som sannolikt att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna. Enligt min mening är det inte lämpligt att för alla situationer använda samma bedömningsgrund. I det fall då det t.ex. är fråga om mycket nära anhöriga och omständigheterna framstår som särskilt ömmande bör visering ges. I ett sådant fall lämpar sig kommitténs bedömningsregel. I mindre behjärtansvärda fall kan det finnas anledning att följa den andra föreslagna principen. Med en sådan tillämpning skulle viseringspraxis förändras i en liberalare riktning samtidigt som man får en erforderlig nyansering. En liberal viseringspraxis är viktigt även i andra fall för att rörligheten över gränserna inte skall försvåras mer än nödvändigt. Någon anledning att mera konkret lägga fast regler i detta hänseende föreligger dock inte. SIV:s styrelse bör leda utvecklingen av SIV:s viseringspolitik.

När det gäller medborgare i de nordiska länderna införde Sverige, Danmark, Finland och Norge år 1954 fullständig passfrihet för sina medborgare som vistades i ett annat nordiskt land. År 1957 träffades en överenskommelse mellan dessa stater om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna. Överenskommelsen tillträdde även av Island år 1966. Medborgare från de nordiska länderna har således under lång tid haft möjlighet att fritt resa in, uppehålla sig och arbeta i de nordiska länderna utan pass- och viseringstvång och utan uppehålls- och arbetsstillstånd. Personer som är permanent bosatta i de nordiska länderna utan att vara medborgare i något nordiskt land omfattas inte av dessa friheter. Har en tredjelandsmedborgare fått uppehållstillstånd i en nordisk stat, är tillståndet endast giltigt i den staten. Under den tid uppehållstillståndet gäller kan utlänningen dock utan uppehållstillstånd vistas under högst tre månader i en annan nordisk stat i vilken han eller hon är viseringsfri.

Den 1 juli 1989 trädde en ny, omarbetad, utlänningslag i kraft (prop. 1988/89:86). Viseringsbestämmelserna i 1980 års lag överfördes emellertid i princip oförändrade till den nya lagen. Det samma gällde bestämmelserna i den nya utlänningsförordningen (1989:547). Några kriterier för att bevilja visering fanns således vare sig i 1989 års UtlL eller i 1989 års UtlF.

1989 års UtlL genomgick under 1990-talet och början av 2000-talet ett stort antal ändringar. Sveriges ingående i Europeiska ekonomiska

samarbetsområdet (EES) den 1 januari 1994 och inträdet ett år senare som medlem i Europeiska unionen innebar att de gemenskrättsliga bestämmelserna bl.a. om personers fria rörlighet blev gällande i Sverige. Sveriges tillträde till den s.k. Schengenkonventionen och inträde i det operativa Schengensamarbetet 2001 (se vidare kapitel 3) medförde också en hel del förändringar av de svenska viseringsbestämmelserna. Bl.a. infördes regler om s.k. enhetlig visering inom EU. Inom EU har det vidare bedrivits ett omfattande harmoniseringsarbete när det gäller att fastställa vilka länders medborgare som ska vara undantagna från viseringskravet. Detta har inneburit att utrymmet för de enskilda medlemsstaterna att reglera viseringskravet har kommit att i motsvarande mån begränsas.

Den 31 mars 2006 infördes en ny instans- och processordning i utlänningsärenden, som bl.a. innebar att Migrationsverkets beslut normalt ska kunna överklagas till migrationsdomstolar och i andra och sista instans till en Migrationsöverdomstol. Beslut om avslag på en viseringsansökan kan dock – med ett visst undantag – inte överklagas. I samband med denna reform ersattes också 1989 års utlänningslag av den nu gällande utlänningslagen (2005:716). I 2005 års utlänningslag anges uttryckligen förutsättningarna för att bevilja visering. Vidare infördes en bestämmelse om beviskravet för avslag på en viseringsansökan. I förarbetena angavs att den tidigare ordningen inte var lämplig. Regeringen framhöll att de grundläggande förutsättningarna för visering borde anges i lagen för att på så sätt främja en enhetlig och förutsägbar tillämpning (prop. 2004/05:170 s. 168).

2.2 Nationella viseringsbestämmelser

Nationella bestämmelser om viseringar finns i utlänningslagen (2005:716, UtlL) och utlänningsförordningen (2006:97, UtlF). Med stöd av 2 kap. 6 § och 7 kap. 11 § i den tidigare gällande utlänningsförordningen – utlänningsförordningen (1989:547) – har Migrationsverket utfärdat föreskrifter om handläggningen av viseringsärenden (MIGRFS 2001:3, ändrad MIGRFS 01/2006). I 6 § i dessa föreskrifter föreskrivs att bestämmelserna i Europeiska unionens råds gemensamma konsulära anvisningar angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI) och den gemensamma handboken (gränshandboken: Common Manual)

ska följas av svenska myndigheter som beslutar i ärenden om visering (en närmare beskrivning av de EG-rättsliga viseringsbestämmelserna finns i kapitel 3).

2.3 Viseringens innebörd

Visering innebär enligt 2 kap. 3 § UtlL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid. Visering kan t.ex. beviljas för turistbesök, för besök hos släktingar, för affärsbesök eller för att resa genom Sverige för att komma till ett annat land. Det kan också vara frågan om besök för kulturellt utbyte, deltagande i seminarier eller i idrottsturneringar samt besök för att genomgå medicinsk behandling.

Med enhetlig visering avses enligt 1 kap. 5 § UtlF en visering som utfärdas enligt föreskrifterna i Schengenkonventionen.

2.4 Viseringskrav

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska enligt huvudregeln i 2 kap. 3 § UtlL ha visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.

Kravet på visering har ansetts nödvändigt, framför allt för att den reglerade invandringen ska kunna bibehållas. På så sätt kan invandringen från vissa länder kontrolleras och begränsas. Viseringskravet har också betydelse ur säkerhetspolitiskt perspektiv. Denna fråga behandlades i prop. 1996/97:25, Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv. Regeringen anförde då följande (s. 122).

Det är av största vikt att kontakter mellan människor i olika länder underlättas. Det gäller såväl i fråga om släktkontakter som kommersiella och kulturella förbindelser på olika plan. Det övergripande målet måste därför vara att skapa så stor frihet för rörelser över gränserna som möjligt. Mot önskemålet om fri rörlighet måste emellertid ställas nödvändigheten av att upprätthålla den reglerade invandring vi har. Det torde därför under överskådlig tid vara nödvändigt att ha kvar krav på visering i förhållande till ett stort antal länder. Viseringspolitiken är vidare i särskilt hög grad en del av vår invandringspolitik där det är nödvändigt att politiken inte skiljer sig alltför mycket från våra grannländers. Om vi i Sverige skulle ha viseringsfrihet i förhållande till länder vars medborgare är viseringspliktiga i de flesta

andra länder kan det leda till ett mycket stort invandringstryck mot vårt land.

Det har även förekommit att visering i politiskt demonstrationssyfte har krävts för medborgare i ett visst land, bl.a. Sydafrika.

Medborgare i de övriga nordiska länderna är enligt 2 kap. 8 § första stycket UtlL undantagna från kravet på visering. Enligt en delegationsbestämmelse i 2 kap. 9 § UtlL får regeringen vidare föreskriva andra undantag från kravet på visering. Sådana föreskrifter återfinns i 3 kap. 1 § UtlF och omfattar – utöver medborgare i övriga EU-stater och Schweiz – medborgare i en mängd andra stater.

Diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och anställda undantas enligt 2 kap. 10 § första stycket UtlL normalt från kravet på visering. Detsamma gäller främmande staters kurirer. Regeringen får emellertid enligt andra stycket meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på visering gäller i viss utsträckning för dessa personer. Sådana föreskrifter finns i 3 kap. 9 § UtlF. Enligt dessa ska de grundläggande bestämmelserna om visering i 2 kap. UtlL och bestämmelserna i 3 kap. UtlF gälla i tillämpliga delar även för främmande länders diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige, deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer. För dessa personer får en nationell visering beviljas för längre tids vistelse i Sverige än tre månader (se vidare avsnitt 2.6.2).

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall hänvisas i 2 kap. 10 § tredje stycket UtlL till de inskränkningar som följer av den lagen. Av denna lags första paragraf framgår att föreskrifterna i den lagen gäller utan hinder av bestämmelse i annan författning. I lagen hänvisas främst till de regler om immunitet och privilegier som har lagts fast i den i Wien den 18 april 1961 avslutade konventionen om diplomatiska förbindelser och den på samma plats den 24 april 1963 avslutade konventionen om konsulära förbindelser. Vidare upptas i en särskild bilaga till lagen de internationella organ och personer med anknytning till sådana organisationer, vilka åtnjuter immunitet och privilegier i enlighet med vad som har bestämts i avtal och stadga som gäller i förhållande till Sverige.

2.5 Grundläggande förutsättningar för beviljande av visering

I 3 kap. 1 § UtlL redogörs för de grundläggande förutsättningarna för att visering ska beviljas. Utlänningen ska ha ett gällande pass eller annan handling som ska godtas som pass. Han eller hon ska vidare – på begäran – kunna visa upp dokument, av vilka det framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i Sverige. Utlänningen ska också ha en medicinsk reseförsäkring för vistelsen och ha tillräckliga medel för sitt uppehälle såväl under vistelsen som för återresa till utreselandet eller transitresa till ett sådant tredje land som medger inresa, eller på laglig väg kunna skaffa sig sådana medel. Utlänningen får inte heller ha meddelats inreseförbud eller anses äventyra den allmänna ordningen, rikets säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Samtliga villkor för visering utom det som avser medicinsk reseförsäkring överensstämmer i huvudsak med vad som krävs för inresa enligt artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna, den s.k. Gränskodexen¹, som har ersatt motsvarande bestämmelse i Schengenkonventionen. I motiven framhålls att Migrationsverkets riktlinjer och praxis är i enlighet med Schengenkonventionens krav (prop. 2004/05:170 s. 168). Kravet på medicinsk reseförsäkring gäller sedan den 1 juni 2004 enligt ett beslut av Europeiska unionens råd.²

Bevis om visering ska enligt 3 kap. 6 § UtlF föras in i utlänningens pass eller någon annan resehandling. När beviset avser en enhetlig visering ska resehandlingens giltighetstid överstiga viseringens med minst tre månader. Giltigheten av en enhetlig visering får dessutom enligt 3 kap. 7 § UtlF inte omfatta en Schengenstat³ som inte har godkänt det pass eller den resehandling, i vilket viseringen ska föras in.

Det räcker emellertid inte endast att de grundläggande förutsättningarna i 3 kap. 1 § UtlL är uppfyllda för att en visering ska utfärdas. Det krävs dessutom att utlänningen kan försörja sig i

¹ Rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer.

² Rådets beslut (EG) nr 17/2004 av den 22 december 2003 om ändring av del V punkt 1.4 i de gemensamma konsulära anvisningarna och del I punkt 4.1.2 i den gemensamma handboken om att införa kravet på innehav av medicinsk reseförsäkring som en av de handlingar som krävs för utfärdande av en enhetlig visering för inresa.

³ Med "Schengenstat" avses en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen samt Island, Norge och Schweiz (1 kap. 4 § UtlL).

Sverige och inte kan antas komma att begå brott eller bryta mot utlänningslagens bestämmelser. I enlighet med uttalanden i förarbetena till den tidigare gällande UtlL (prop. 1988/89:86 s. 58) överensstämmer grunderna för att neka visering i stort med de materiella grunderna för avvisning, dvs. att utlänningen kan antas komma att sakna medel för sin vistelse och återresa, kan antas komma att försörja sig på ett oärligt sätt eller arbeta utan arbetstillstånd eller också om han eller hon kan antas komma att begå brott eller ägna sig åt samhällsfarlig verksamhet. I praxis – som fastställs för varje enskilt land – är en viktig förutsättning också att utlänningen inte vid ansökningsen kan antas egentligen ha för avsikt att bosätta sig här (jfr 3 kap. 2 § andra stycket UtlL). I övrigt kan de riktlinjer som framfördes i prop. 1983/84:144 s. 93 f, fortfarande sägas ha giltighet. Därutöver kan visering, trots att det finns risk för att sökanden inte kommer att lämna landet vid viseringstidens utgång, beviljas om det finns mycket starka humanitära skäl (jfr 3 kap. 4 § UtlL) eller om det är fråga om deltagande i seminarier, idrottsligt eller kulturellt utbyte eller seriösa affärsbesök med stora ekonomiska intressen.

Det kan i detta sammanhang påpekas att en utlänning som har visering när han eller hon kommer till Sverige inte kan avvisas på materiella grunder, annat än om han eller hon inte uppfyller de inresevillkor som anges i artikel 5 i Gränskodexen.

2.6 Olika slags viseringar

2.6.1 Enhetlig visering

Som nämnts i avsnitt 2.3 avses med ”enhetlig visering” enligt 1 kap. 5 § UtlF en visering som utfärdas enligt föreskrifterna i Schengenkonventionen. Denna form av visering är huvudregel sedan Sverige tillträtt Schengenkonventionen och deltar i det operativa Schengensamarbetet.

En visering för inresa och vistelse i högst tre månader ska enligt 3 kap. 2 § första stycket UtlL utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen; allt under förutsättning att de grundläggande förutsättningarna för beviljande av visering är uppfyllda. En enhetlig visering är giltig vid inresa och vistelse i Schengenstaterna på sätt som framgår av viseringen.

En enhetlig visering får enligt andra stycket i samma paragraf inte beviljas om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlännningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaterna efter viseringstidens utgång. Regeringen uttalade i propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170 s. 272) följande om denna bedömning.

Vid prövningen görs en bedömning av risken för att sökanden inte skall lämna Schengenområdet efter viseringstidens utgång utifrån vad som är känt om sökandens hemland och i vilken utsträckning det tidigare förekommit att inresande med visering inte har återvänt till det aktuella landet. De riktlinjer för enskilda länder som Migrationsverkets styrelse⁴ upprättar för detta ändamål kan här tjäna som vägledning vid bedömningen. Prövningen måste dock göras utifrån en helhetsbedömning som även omfattar vad som är känt om sökandens personliga situation. Trots att sökanden kommer från ett land vars medborgare det generellt ansetts finnas en risk för kvarstannande i Schengenområdet efter viseringstidens utgång, kan individuella omständigheter ändå innebära att ett sådant kvarstannande i det enskilda fallet inte framstår som sannolikt, vilket innebär att visering skall beviljas. Så kan t.ex. vara fallet om sökanden har stark anknytning till hemlandet genom att hans eller hennes familj finns kvar där. Andra omständigheter som kan tala för att bevilja ansökan är att sökanden tidigare besökt Schengenområdet och lämnat detsamma vid viseringstidens utgång. Det kan även finnas individuella omständigheter som talar mot att bevilja ansökan, såsom att sökandens resehandlingar inte berättigar till återresa efter viss tid.

En enhetlig visering som har utfärdats av en behörig myndighet i någon annan Schengenstat gäller enligt 3 kap. 3 § UtL i Sverige.

Nödfallsvisering

En enhetlig visering kan under vissa förutsättningar utfärdas som en nödfallsvisering. Bestämmelser om denna slags visering finns i 3 kap. 2 § UtL.

En nödfallsvisering utfärdas vid gränsen och gäller högst femton dagar och för en inresa. Viseringen beviljas en utlännning som är skyldig att ha en visering men kommer till Sverige utan att ha en sådan, om han eller hon på grund av tidsbrist eller av tvingande skäl

⁴ Migrationsverket har sedan den 1 januari 2008 ett s.k. insynsråd med uppgift att vara ett rådgivande organ till generaldirektören, som ensam beslutar om viseringspraxis enligt 2 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

inte har kunnat ansöka om visering. Det får normalt alltså krävas att utlänningen kan åberopa någon godtagbar anledning till att han inte på förhand har skaffat visering. I många fall, när det är fråga om ett bona fide-besök och utlänningen har glömt eller inte hunnit skaffa visering, kan det emellertid framstå som orimligt att avvisa honom eller henne. I sådana fall kan en nödfallsvisering beviljas.

Visering för flygplatstransitering

Medborgare i vissa länder ska enligt 3 kap. 3 § UtlF ha en enhetlig visering för flygplatstransitering. De länder det rör sig om är f.n. Afghanistan, Bangladesh, Demokratiska republiken Kongo, Etiopien, Eritrea, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia och Sri Lanka. Medborgare i dessa länder behöver emellertid inte ha denna typ av visering om de har visering för inresa i landet, har giltigt uppehållstillstånd för längre tid än tre månader i ett EU-land eller har beviljats visering för vistelse under längre tid än tre månader i ett EES-land. Detsamma gäller om den aktuella personen innehar diplomatpass, tjänstepass, FN:s "laissez passer" och ett intyg om att de färdas i tjänsten som är utfärdat av FN eller något av dess fackorgan eller underordnande organ, EG:s "laissez passer" eller vaticanpass. Även den som är besättningsmedlem på luftfartyg eller fartyg är undantagen från den viseringskyldighet som föreskrivs i bestämmelsen. Undantag görs slutligen också för vissa konventionsflyktingar.

En utlänning som är skyldig att ha visering för flygplatstransitering ska enligt 6 kap. 6 § UtlF vid ankomsten till flygplatsen – på begäran av polismyndigheten – visa upp ett bevis om viseringen.

Visering för sjömän

En annan form av enhetlig visering är visering för sjömän. Denna typ av visering behandlas i 3 kap. 4 § UtlF.

En sjömansvisering får utfärdas till en utlänning som är sjöman och som i samband med av- eller påmönstring ska resa in i landet eller fortsätta till en annan Schengenstat. Sjömansviseringen gäller för högst fem dagar.

Gruppvisering

Det finns slutligen bestämmelser i utlänningsförordningens 3 kap. 5 § om en form av enhetlig visering som kallas gruppvisering. En gruppvisering avser flera utlänningar och utfärdas om det finns "särskilda skäl".

En gruppvisering får utfärdas för högst 30 dagar. När det gäller en gruppvisering för sjömän får dock en sådan visering beviljas för högst fem dagar.

2.6.2 Nationell visering

Om villkoren för en enhetlig visering inte är uppfyllda kan i vissa fall en nationell visering utfärdas. Detta gäller om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja viseringen (3 kap. 4 § första stycket UtL). En sådan visering ger endast tillstånd att resa in i och vistas i Sverige och kallas nationell visering.

I propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170 s. 272 f) uttalas följande beträffande den bedömning som ska göras i fråga om nationella viseringar.

En nationell visering kan t.ex. beviljas i undantagsfall även om det framstår som sannolikt att sökanden kommer att stanna i Sverige efter viseringstidens utgång, om skälen för att få komma hit ändå är tillräckligt starka. Ju högre sannolikheten är för att sökanden kommer att stanna kvar, desto starkare humanitära skäl bör krävas för att visering skall beviljas. För den som har mycket starka humanitära skäl för sitt besök bör det framstå som uppenbart att sökanden inte har för avsikt att återvända till hemlandet för att visering inte skall beviljas.

En generell utgångspunkt är att risken för att sökanden skall stanna kvar i landet efter viseringstidens utgång får vägas mot besökets angelägenhetsgrad. Finns det faktorer som talar för en kvarstannanderisk, kan prövningen falla ut så att en sökande beviljas visering för att besöka en svårt sjuk släkting här, medan ansökan avslås för en sökande med identisk bakgrund men där det angivna syftet med vistelsen bedöms vara mindre angeläget, t.ex. att besöka en mer avlägsen bekant. Vissa besökssyften, utöver svår sjukdom eller dödsfall hos släktingar i landet, kan vara särskilt viktiga. Dessa gäller kulturellt utbyte, deltagande i seminarier och idrottsturneringar samt affärsbesök. Under förutsättning att utbytet framstår som seriöst och att affärsbesöken

gäller stora ekonomiska intressen samt att syftet med vistelsen framstår som angeläget för Sveriges del, kan visering beviljas trots att sökanden kommer från ett land där det visat sig vanligt att återvändandeavsikt saknas.

En nationell visering får – när det finns särskilda skäl – beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. En sådan visering får endast när det finns särskilda skäl beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller.

Om en nationell visering utfärdas ska övriga Schengenstater underlättas.

Som redogjorts för ovan kan i vissa fall en enhetlig visering utfärdas i form av en nödfallvisering. Även en nationell visering kan utfärdas som en nödfallvisering. Samma regler gäller för de bägge typerna av nödfallviseringar.

2.7 Ansökan och beslut om visering

2.7.1 Beslutsfattande myndigheter

Beslut om visering meddelas enligt 3 kap. 5 § UtlL av Migrationsverket. Ett sådant beslut får också meddelas av Regeringskansliet.

Om Sverige är resans huvudmål eller – om resans huvudmål inte går att fastställa – Sverige är det land inom Schengenområdet där utlänningen avser att resa in, ska beslut om enhetlig visering enligt 3 kap. 10 § UtlF fattas av Migrationsverket eller annan behörig svensk myndighet.

Regeringen och – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket får enligt 3 kap. 6 § första stycket UtlL ge andra myndigheter rätt att besluta om visering.

Beslut i viseringsärenden är en form av myndighetsutövning, vilket normalt utövas av en myndighet. Förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning kan emellertid överlämnas till annan än myndighet, om det sker med stöd av lag. Ett bemyndigande för ett annat organ än myndighet att besluta i viseringsärenden kräver därför ett uttryckligt bemyndigande i lag (se prop. 1992/93:203 s. 5). I 3 kap. 6 § andra stycket UtlL bemyndigas också regeringen att ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering. Detta bemyndigande har möjliggjort bestämmelsen i 3 kap. 11 § första stycket UtlF, enligt vilken visering får meddelas av Sveriges exportråds kontor i Taiwan.

En visering för en utlänning som är sjöman beslutas enligt 3 kap. 11 § andra stycket UtlF av *polismyndigheten* vid gränsen. När en polismyndighet anser det tveksamt om en sådan visering ska utfärdas, ska myndigheten begära besked från Migrationsverket.

I 3 kap. 12 § UtlF finns också en bestämmelse om bemyndigande. Enligt bestämmelsens första stycke får Migrationsverket ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att *besluta* i ärenden om viseringar. Innan en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat ges rätt att avslå ansökningar om visering, ska Migrationsverket samråda med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får dessutom enligt andra stycket ge en sådan myndighet rätt att *bevilja* viseringar inom departementets ansvarsområde (se vidare kapitel 7, avsnitt 4). Migrationsverket får slutligen enligt tredje stycket ge en polismyndighet rätt att besluta om beviljande av nödfallsviseringar.

Migrationsverket har med stöd av den nyss nämnda bestämmelsen bemyndigat svenska beskickningar och konsulat att besluta i ärenden om visering. Det innebär att utlandsmyndigheterna får både bevilja och avslå ansökningar om visering. Migrationsverket har även bemyndigat samtliga polismyndigheter att bevilja nödfallsviseringar.⁵

Enligt 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL får regeringen ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om enhetlig visering. Denna bestämmelse innebär alltså att en annan Schengenstat kan utfärda en svensk enhetlig visering, t.ex. om Sverige saknar diplomatisk representation i det land där viseringen söks. Sverige har ingått en rad sådana överenskommelser med andra Schengenstater. I samband med att bestämmelsen infördes uttalade föredragande statsrådet följande (prop. 1999/2000:64 s. 74).

I och med detta är det inte längre en fråga enbart för svenska myndigheter att ta ställning till vilka utlänningar som skall ges rätt att resa in i landet. Detta innebär ett principiellt nytt synsätt för de svenska myndigheter som beslutar om viseringar. På motsvarande sätt har de utfärdande myndigheterna i andra Schengenstater en skyldighet att beakta svenska intressen när de beviljas viseringar som gäller i Sverige.

Regeringen får enligt 3 kap. 7 § UtlL meddela ytterligare föreskrifter om visering. Detta bemyndigande är öppet och syftar till

⁵ 4 § MIGRFS 2001:3, ändrad MIGRFS 01/2006.

att täcka de särskilda bestämmelserna om visering för genomresa, nödfallvisering m.m. liksom andra föreskrifter som kan behövas (prop. 2004/05:170 s. 273).

2.7.2 Handläggning av viseringsansökningar

Handläggningen av viseringsansökningar är i huvudsak skriftlig. Ansökningsblanketten för Schengenvisering efterfrågar endast kortfattade uppgifter främst om sökandens identitet, ursprung, resväg och syftet med besöket. På grundval av dessa uppgifter går det inte att göra några långtgående bedömningar av sökandens individuella skäl eller anknytningen till hemlandet jämfört med anknytningen till Sverige. Detsamma gäller sökandens trovärdighet. I bilagor ska sökanden uppge syftet med besöket, t.ex. om det gäller ett affärs- eller konferensbesök, släkt- eller vänbesök, turiständamål, genomresa eller kanske medicinsk behandling. För släkt- eller vänbesök krävs att den person som sökanden ska besöka lämnar uppgifter. Vid s.k. vänbesök ska t.ex. sökanden och den han eller hon ska besöka ange hur länge de har känt varandra, avsikten med besöket, vem som ska bekosta resa och uppehälle samt om det finns andra skäl som gör besöket särskilt angeläget.

I ärenden om visering tillämpas enligt 13 kap. 9 § UtIL förvaltningslagens bestämmelser om rätt för en part att få del av uppgifter endast när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige.

Beslut i viseringsärenden behöver enligt 13 kap. 10 § första stycket UtIL normalt inte motiveras. Detta görs dock regelmässigt när beslut om avslag på en ansökan meddelas. När det gäller en utlänning som omfattas av EES-avtalet eller av avtalet mellan EG och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer utan att vara medborgare i ett EES-land eller Schweiz, har han eller hon emellertid alltid rätt till motivering om beslutet går honom eller henne emot.

Beslut om visering får som huvudregel inte överklagas. Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om visering för en utlänning som är familjemedlem till en EES-medborgare, utan att själv vara EES-medborgare, får dock enligt 14 kap. 3 § UtIL överklagas.

2.8 Återkallelse av visering

En visering får enligt 7 kap. 1 § UtlL återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få viseringen. Enligt 7 kap. 2 § första stycket UtlL får återkallelse även ske om det finns andra särskilda skäl. Ett sådant särskilt skäl kan vara att utlänningen redan vid inresan visar sig sakna medel för sitt uppehälle här (prop. 1979/80:96 s. 91).

Beslut om återkallelse av visering meddelas enligt 7 kap. 8 § UtlL av den myndighet som har meddelat viseringen eller av Migrationsverket. Visering som har beviljats av Regeringskansliet får emellertid återkallas endast av Regeringskansliet.

2.9 Rätt till genomresa

En utlänning som har en visering utfärdad av en Schengenstat för vistelse som överstiger tre månader och som uppfyller de inresekrav som anges i artikel 18 i Schengenkonventionen, får enligt 3 kap. 8 § UtlF medges rätt att resa in i landet under högst fem dagar för att kunna fortsätta till det land som har utfärdat viseringen.

En utlänning som har en giltig resehandling och ett uppehållstillstånd som är utfärdat av en Schengenstat får enligt 4 kap. 6 § UtlF medges att resa in i och under högst tre månader vistas i Sverige om han eller hon uppfyller vissa inresevillkor. En utlänning som i annat fall har ett uppehållstillstånd beviljat av en Schengenstat eller en visering utfärdad av en Schengenstat och giltig för inresa i den staten, får enligt 3 kap. 8 § andra stycket UtlF medges rätt att resa in i Sverige för att kunna ta sig till det land som utfärdat uppehållstillståndet eller viseringen.

2.10 Praxis

Det är EU:s ministerråd som fastställer vilka länders medborgare som ska vara viseringsfria. Trots detta är viseringspraxis fortfarande en nationell angelägenhet. Svensk viseringspraxis kan sammanfattningsvis sägas vara reglerad genom ett samspel mellan regering och riksdag samt Migrationsverket.

Eftersom avslag på viseringsansökningar inte får överklagas har Migrationsverket, i sin egenskap av central myndighet, haft och har en praxisbildande roll i viseringsfrågor. Fram till den 1 januari 2008 beslutade Migrationsverkets styrelse enligt verkets tidigare instruktion om *riktlinjer* för beslut i ärenden om visering.⁶ Styrelsen tog ställning inte bara till generella riktlinjer utan också till särskilda riktlinjer avseende visering för medborgare från enskilda stater. Beslut i enskilda ärenden av praxisbildande karaktär, som överlämnats till Migrationsverket av utlandsmyndigheterna, fattades normalt av generaldirektören.

Enligt Migrationsverket nuvarande instruktion ska, som tidigare nämnts, verket fatta beslut om viseringspraxis (2 §). Styrelsen har ersatts av ett insynsråd utan beslutsfunktion. I praktiken innebär det att generaldirektören ensam fastställer allmänna riktlinjer för handläggning av viseringsärenden, beslutar om praxis för enskilda stater och beslutar i praxisbildande enskilda ärenden.

De allmänna riktlinjerna, som finns publicerade på Migrationsverkets hemsida, bygger liksom tidigare på uttalanden av regering och riksdag samt innehållet i olika författningsbestämmelser. Riktlinjerna innehåller emellertid också anvisningar som har sitt ursprung från tidigare styrelsebeslut. Vidare innehåller riktlinjerna vissa uppgifter som är hämtade från EG-rättsliga dokument inom ramen för Schengensamarbetet. Riktlinjernas rättsliga status får mot denna bakgrund anses vara oklar. Riktlinjerna återfinns i *bilaga 3*.

När det gäller Migrationsverkets praxis för enskilda staters medborgare bygger den på de kunskaper och erfarenheter som Migrationsverket har om förhållandena i skilda delar av världen. Den politiska, sociala och ekonomiska situationen i ett visst land beaktas. Erfarenheter från enskilda ärenden påverkar också denna praxis.

I kapitel 7 redogörs närmare för handläggningen av viseringsärenden.

2.11 Avgifter för visering

Bestämmelser om ansökningsavgift för olika typer av viseringar och andra avgifter för de ansökningar som ges in till en svensk

⁶ 9 § förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket.

utlandsmyndighet finns i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheter.

Det är utlandsmyndigheterna som ska ta ut ansökningsavgifter och avgifter för bl.a. kopior, översättning och delgivning. Ansökningsavgift ska betalas för varje avgiftsbelagt ärende som en ansökan avser. Avgiften i lokal valuta fastställs av utlandsmyndigheten enligt de belopp i svenska kronor eller euro som anges i en bilaga till förordningen. Avgiften för de flesta typer av viseringar är f.n. 60 euro. För medborgare i Albanien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, Moldavien, Montenegro, Ryssland, Serbien och Ukraina är avgiften dock endast 35 euro.⁷

Avgift ska också som huvudregel tas ut om en utlandsmyndighet utför något i tjänsten för en annan stats räkning. Staten ska dock stå för kostnader för telex eller telefax i viseringsärenden.

Ansökningsavgift ska betalas när ansökan ges in och betalas i regel i ansökningslandets valuta.

Avgifterna tillfaller staten. En honorärkonsul får emellertid behålla de avgifter som betalas in till konsulatet, om inte Utrikesdepartementet har bestämt något annat.

En utlandsmyndighets beslut om avgift får överklagas till Regeringskansliet, vars beslut i frågan inte går att överklaga.

I UtlF finns bestämmelser om avgifter för nödfallvisering, sjömansvisering och gruppvisering som beslutas av andra myndigheter än utlandsmyndigheter. För prövning av en sådan ansökan gäller i övrigt 11-14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

⁷ Avgiftsnivåerna fastställs inte nationellt utan inom ramen för Schengensamarbetet.

3 Schengenregelverket på viseringsområdet

3.1 Schengensamarbetet och Schengenområdet

3.1.1 Kort om beslutsgången inom EU

EU vilar på principen om överförd kompetens. Medlemsstaterna har nämligen överfört delar av sin nationella suveränitet att själva bestämma över vissa politikområden till unionen. Makten ligger i stället numera hos överstatliga institutioner. EU har alltså att genom dessa agera och besluta inom de ramar som medlemsstaterna har beslutat att föra över till unionen. Dessa ramar är emellertid inte enhetliga. De varierar i stället starkt mellan olika politikområden. Man brukar därför tala om unionen som en byggnad med tre pelare.

I den *första pelaren* (Europeiska gemenskapen – EG) är arbetet överstatligt. Detta innebär att EU:s medlemsstater har tilldelat bl.a. ministerrådet vissa beslutsbefogenheter. Inom första pelaren antar ministerrådet förordningar, direktiv och beslut. Det förekommer även rekommendationer och yttranden. En förordning är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ett direktiv är också bindande, men endast beträffande det resultat som ska uppnås. Medlemsstaterna får alltså själva bestämma hur genomförandet av direktiven på nationell nivå ska ske. För att bli tydliga och få genomslag på det nationella planet behöver direktiven omformas. Vissa delar av texten kan lämpa sig att föra över ordagrant till nationell rätt. För att kunna anpassa direktiven till svensk lagstiftning krävs dock ofta att deras text skrivs om. Administrativ praxis eller allmänna råd räcker i allmänhet inte som medel att genomföra ett direktiv. Ett beslut är bindande för den det riktar sig till. Rekommendationer och yttranden är inte rättsligt bindande.

Den *andra pelaren* innehåller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta samarbete är mellanstatligt. Besluten ut-

görs av mellanstatliga överenskommelser, t.ex. konventioner. För att bli bindande måste dessa godkännas och genomföras i enlighet med nationell lagstiftning. Det förekommer också bl.a. principer och riktlinjer samt gemensamma strategier, åtgärder och ståndpunkter.

I den *tredje pelaren* finns polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Inom ramen för denna pelare ska EU:s medlemsstater också förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Samarbetet är mellanstatligt. Några av besluten som fattas här – rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning och beslut om andra åtgärder som behövs för att syftet med samarbetet ska uppnås – är bindande.

3.1.2 Schengensamarbetets bakgrund och utveckling

Schengensamarbetets tillkomst

En av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden är den fria rörligheten för personer. Denna förverkligades tidigt beträffande den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar m.m. Kontrollen av personer vid gränserna avskaffades emellertid inte såsom det var tänkt enligt de ändringar i EG-fördraget som gjordes genom den Europeiska enhetsakten 1986. Anledningen till detta var att EU:s medlemsstater inte kunde enas om hur den aktuella bestämmelsen i EG-fördraget skulle tolkas. För att förverkliga den fria rörligheten för personer i Romfördragets anda träffade Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg år 1985 ett avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet – ett separat mellanstatligt avtal – träffades i gränsorten Schengen i Luxemburg och kallas därför *Schengenavtalet*. År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet – Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, kallad *Schengenkonventionen* – som närmare reglerar samarbetet. Schengenkonventionen började tillämpas den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-stater som då hade anslutit sig till konventionen. Dessa var grundarstaterna samt Spanien och Portugal.

År 1997 och 1998 anslöt sig Italien och Österrike till Schengensamarbetet och år 2000 även Grekland. År 2001 anslöt sig Sverige, Finland och Danmark till Schengensamarbetet. Samtidigt undertecknade Norge och Island ett associationsavtal för att knyta sig till

samarbetet. Sedan den 25 mars 2001 deltar samtliga de nordiska länderna operativt i Schengensamarbetet. För vissa delar av Schengenreglerna, bl.a. de om visering och inre gränskontroll, har emellertid Danmark kvar det mellanstatliga samarbetet och kommer i efterhand själv bestämma om man vill omfattas av de beslut som rådet fattar. Island och Norge deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet.

Schweiz undertecknade ett associationsavtal år 2004. Gränskontrollerna vid Schweiz landgränser upphörde i december 2008 och i mars 2009 upphörde även gränskontrollerna vid landets internationella flygplatser.

I december 2007 anslöt sig även Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern till Schengensamarbetet. I mars 2008 togs gränskontrollerna vid dessa länders internationella flygplatser bort och länderna deltar sedan dess fullt ut i samarbetet.

Irland och Storbritannien deltar inte fullt ut i Schengensamarbetet utan främst i de polisiära och juridiska delarna. De bägge länderna deltar inte i de delar som avser avskaffande av personkontroller vid de inre gränserna.

Cypern, Bulgarien och Rumänien deltar inte heller fullt ut i Schengensamarbetet. De förväntas dock ansluta sig till detta, Cypern under 2010 samt Bulgarien och Rumänien under 2011.

Vidare har Liechtenstein i februari 2008 ingått ett associationsavtal med EU om att delta i samarbetet. Liechtenstein väntas dock inte implementera avtalet förrän i slutet av 2009.

Amsterdamfördraget

Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999. Detta innebar att strukturen för samarbetet inom EU förändrades. I samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande har Schengensamarbetet införlivats i EU. Detta har skett i enlighet med de bestämmelser som anges i det s.k. *Schengenprotokollet* som finns fogat till Amsterdamfördraget. De frågor som fördes över från tredje till första pelaren är bl.a. bestämmelser om yttre gränskontroll, fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Utlänningsrättsliga frågor kommer alltså att till stor del omfattas av EG-rätten. Kvar i tredje pelaren är straffrättsligt samarbete och polissamarbete för förebyggande och

bekämpning av brott. Inom ramen för arbetet i tredje pelaren ska medlemsstaterna också förebygga och bekämpa rasism.

Tekniskt införlivades Schengenregelverket med EU genom att Schengenprotokollet medger att de nuvarande Schengenstaterna fortsätter sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett s.k. närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar.

Av Schengenprotokollet framgår vidare att Ministerrådet ersatte den enligt Schengenkonventionen inrättade s.k. Verkställande kommittén¹ och att rådet beslutar i enhällighet om när en medlemsstat fullt ut ska få delta i det operativa samarbetet. Rådet beslutar också om var inom EU:s rättsliga struktur olika delar av Schengenregelverket hör hemma, dvs. vilka bestämmelser som ska hänföras till den första respektive den tredje pelaren.

Schengenprotokollet innehåller vidare bestämmelser som, tillsammans med vissa bestämmelser i ett särskilt protokoll om Danmarks ställning, gör det möjligt att behålla den nordiska passfriheten inom ramen för det bredare europeiska samarbetet.

Nicefördraget

Ytterligare fördragsrevision har ägt rum. Detta ledde 2000 till tillkomsten av Nicefördraget. Fördraget påverkar samarbetet i alla tre pelarna. Pelarstrukturen ändras dock inte på något avgörande sätt. Den viktigaste nyheten i Nicefördraget var vissa ändringar i reglerna om institutionernas sammansättning och beslutsformerna i syfte att underlätta unionens utvidgning med nya medlemsstater i Central- och Östeuropa. Nicefördraget trädde i kraft den 1 februari 2003.

Lissabonfördraget

År 2004 kom medlemsstaterna överens om ett nytt konstitutionellt fördrag för EU med mer enhetlig struktur och effektivare beslutsformer. Folkomröstningar i Frankrike och Nederländerna resulterade emellertid i ett nej till fördraget, som därmed inte kunde ratificeras. Arbetet med fördragsrevision fick därför upptas på nytt och ledde till ett nytt fördrag – Lissabonfördraget – som undertecknades i december 2007. Ambitionsnivån i Lissabonfördraget är

¹ Verkställande kommitténs uppdrag framgår av artikel 17 i Schengenkonventionen.

lite lägre än det var i det konstitutionella fördraget och är utformat som ändringar i de nuvarande fördragen.

Lissabonfördraget måste ratificeras av samtliga medlemsstater för att träda i kraft. I Sverige godkände riksdagen den 20 november 2008 fördraget. Även övriga medlemsstater, med undantag för Irland, har godkänt fördraget. Irland har i juni 2008 hållit en folkomröstning om Lissabonfördraget, eftersom landets konstitution kräver detta. Irländarna röstade då nej. Med anledning av detta beslutade rådet i december 2008 att göra vissa eftergifter för att Irland på nytt ska kunna folkomrösta om fördraget. Irländska regeringen ska på nytt ta ställning till fördraget under hösten 2009.

Om Lissabonfördraget träder i kraft upphör strukturen med tre pelare. Pelarna kommer då att föras samman i en enda juridisk person, kallad Europeiska unionen (EU). I sak blir förändringen störst för tredje pelaren, som förs in i nuvarande första pelaren och blir mer överstatlig. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kommer däremot att förbli mellanstatlig.

När det gäller gränskontroll, asyl och invandring är tanken att unionen ska utarbeta en politik med syfte att införa ett system för förvaltning av unionens yttre gränser. Vad detta faktiskt innebär kommer – om Lissabonfördraget träder i kraft – att bli föremål för fortsatta förhandlingar om enskilda förslag till lagstiftning.

Den tidigare målsättningen om en gemensam och enhetlig asyl- och invandringspolitik befästs vidare genom Lissabonfördraget. EU får en ny befogenhet att besluta om åtgärder för att bekämpa människohandel, särskilt handel med kvinnor och barn.

Under förutsättning av att Lissabonfördraget träder i kraft, kommer EU också att få befogenhet att besluta om åtgärder för att stimulera och stödja medlemsstaternas verksamhet för att främja integrationen av tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på deras territorium. Det kan dock inte handla om harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra regler.

3.1.3 Grundtankar

Schengensamarbetet innefattar två grundtankar. Den första grundtanken är den fria rörligheten för personer, medan den andra är att stärka åtgärderna mot internationell kriminalitet och olaglig invandring.

Den första grundtanken ska förverkligas genom att personkontroller vid nationsgränserna mellan Schengenstaterna upphör för alla som lagligen vistas i Schengenområdet.

Den andra grundtanken aktualiseras delvis av den fria rörligheten för personer. För att den fria rörligheten för personer inte ska bli till hjälp för den internationella brottsligheten och den olagliga invandringen innefattar Schengensamarbetet ett antal olika kompensatoriska åtgärder i form av bl.a. yttre gränskontroll, polisiärt och rättsligt samarbete samt regler om transportörsansvar. Ett hjälpmedel i dessa sammanhang är Schengens Informationssystem (SIS). SIS är ett dataregister, som är uppbyggt som ett efterlysnings- och spaningsregister. Det består av en nationell enhet för varje Schengenstat (N.SIS) och en central teknisk stödfunktion (C.SIS) som är gemensam för alla Schengenstaterna. I SIS finns en spärrlista som innehåller uppgifter om utlänningar som den rapporterade staten begär ska nekats tillträde till eller uppehållstillstånd inom Schengenområdet. I detta sammanhang avses med "utlänning" varje annan person än EU-medborgare och medborgare i de övriga länder som deltar i Schengensamarbetet. De uppgifter som får registreras på spärrlistan är bl.a. att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller att utlänningen har varit föremål för avvisning eller utvisning. Varje Schengenstat råder själv över vilka uppgifter den lägger in i sin nationella enhet av SIS. Däremot kommer de personuppgifter m.m. som omfattas av andra Schengenstaters registreringar att flyta in i den svenska enheten av SIS. Hur Rikspolisstyrelsen, som är ansvarig myndighet för den svenska enheten av SIS, ska hantera registret framgår av lagen (2000:344) respektive förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

3.1.4 Schengenregelverket

Schengenregelverket består av det ursprungliga Schengenavtalet, Schengenkonventionen samt senare anslutna staters anslutningsavtal respektive associationsavtal. Till detta kommer bl.a. beslut och deklarerationer av den tidigare Verkställande kommittén. Schengenregelverket har till övervägande del – i samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande – getts rättslig grund i fördragen om Europeiska gemenskaperna respektive Europeiska unionen.

3.2 EG-rättsliga viseringsbestämmelser

Ambitionerna att harmonisera migrationspolitiken i EU har på viseringsområdet i hög grad förverkligats.

I Schengenkonventionen finns bestämmelser om viseringar i tredje kapitlet. Kapitlet är indelat på så sätt att viseringar för kortare vistelser behandlas under avsnitt 1, artiklarna 9–17, och viseringar för längre vistelser behandlas under avsnitt 2, artikel 18.

Schengenkonventionens bestämmelser om viseringar kompletteras med utförliga bestämmelser för de tillämpande myndigheterna i de av Europeiska unionens råd beslutade Gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI). Bestämmelserna i CCI:n preciserar också under vilka förutsättningar som visering ska beviljas.

Det finns också rättsakter som bl.a. bestämmer vilka länders medborgare som ska vara skyldiga att ha visering och vilka länders medborgare som ska vara undantagna från viseringskravet för att få resa in i Sverige och det övriga Schengenområdet. Regeringens möjligheter att meddela föreskrifter har på motsvarande sätt begränsats. Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav gäller. Förordningen, som är en utveckling av Schengenregelverket, upptar samtliga världens tredje länder i de två förteckningarna. Undantagna är Liechtenstein, eftersom den fria rörligheten för dess medborgare säkerställs inom ramen för EES-avtalet, Island och Norge, på grund av det avtal som ingåtts mellan EU och dessa länder om deras associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, samt Schweiz, som också har ett avtal med EU och dess medlemsstater om fri rörlighet för personer. Sammanlagt ett trettiotal stater är viseringsfria. Det gäller även Hongkong SAR och Macao SAR (Folkrepubliken Kinas speciella administrativa regioner). För viseringsfria medborgare krävs att de ska ha giltigt pass eller annat rese-dokument. Förteckningarna finns intagna som bilaga 1 till CCI:n.²

² Enligt artikel 4 i EG-förordningen 539/2001 får medlemsstaterna föreskriva undantag från viseringskravet i vissa fall (jfr 3 kap. 1 § Utf).

Bestämmelser om nödfallviseringar finns i rådets förordning (EG) nr 415/2003 om utfärdande av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit.

Beträffande visering för flygplatstransitering antog ministerrådet den 4 mars 1996 en gemensam åtgärd om ett system med sådana viseringar (96/197/RIF). I bilagan till den gemensamma åtgärden räknas upp de länder vars medborgare måste ha en sådan visering.

Rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av viseringshandlingar gäller också på området.

3.3 Viseringar för kortare vistelser

3.3.1 Viseringstyper

I artikel 10 punkten 1 i Schengenkonventionen föreskrivs att en enhetlig visering ska införas och gälla för samtliga Schengenstater. En sådan visering får beviljas för vistelser som omfattar högst tre månader. Varje Schengenstat kan dock enligt punkten 3 begränsa territoriet för en enhetlig visering i enlighet med gemensamma bestämmelser som fastställs inom ramen för bestämmelserna i tredje kapitlet i Schengenkonventionen. Sådana bestämmelser finns i artiklarna 14–16 i Schengenkonventionen samt i punkten 2.3 i del I och punkten 3 i del V i CCI:n (*visering med territoriellt begränsad giltighet*).

Enligt punkten 2.1 i del I i CCI:n innebär en enhetlig visering att den viseringsskyldige utlänningen har rätt att till gränskontrollmyndigheten vid yttre gräns lämna in en ansökan om tillstånd för transitering eller vistelse. En visering innebär alltså inte att innehavaren har en oåterkallelig rätt till transitering eller inresa.

En enhetlig visering kan enligt artikel 11 punkten 1 i Schengenkonventionen vara av två olika huvudtyper, antingen en *resevisering* eller en *transitvisering*.

Resevisering

En resevisering är enligt artikel 11 punkten 1 i Schengenkonventionen en visering som är giltig för en eller flera inresor, varvid varken tidslängden för en oavbruten vistelse eller den totala tidslängden för flera på varandra följande vistelser får överstiga tre månader per halvår räknat från den första inresedagen. I punkten 2.1.3

första stycket i del I i CCI:n förtydligas att en förutsättning för att en resevisering ska kunna utfärdas är att motivet för resan inte är invandring.

Enligt punkten 2.1.3 andra stycket i del I i CCI:n kan visering som gäller för flera inresor utfärdas för den som t.ex. på grund av affärsangelägenheter ofta måste resa till en eller flera Schengenstater. Den sammanlagda vistelsetiden får dock som ovan redogjorts för inte överskrida tre månader per halvår. Giltighetstiden för viseringar för flera inresor kan emellertid omfatta ett år eller i undantagsfall mer än ett år för vissa kategorier av personer.

En resevisering kan också enligt punkten 2.1.4 i del I i CCI:n utfärdas i form av en *gruppvisering*. En sådan visering kan omfatta en vistelse om högst 30 dagar och kan föras in i ett kollektivt pass, om detta är tillåtet enligt nationell lagstiftning. Viseringen är avsedd för en grupp utlänningar som ska företa en gruppresa och som både vid in- och utresan från Schengenområdet och under vistelsen samt vid utresan uppträder som en sammanhållen grupp. En gruppvisering ska omfatta minst 5 och högst 50 personer. Det ska finnas minst en gruppleddare som ska medföra sitt pass och – när det krävs – en visering utställd i ledarens namn.

Under vissa förutsättningar kan en resevisering utfärdas vid gränsen i form av en *nödfallsvisering*. Bestämmelser om denna typ av visering finns i rådets förordning (EG) nr 415/2003 om utfärdande av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit. Enligt artikel 1 i denna förordning får en visering undantagsvis utfärdas vid gränsen för en medborgare i tredje land som måste inneha en visering vid passage av medlemsstaternas yttre gränser under förutsättning att utlänningen uppfyller inresevillkoren i artikel 5.1 a) och c–e) i kodexen om Schengengränserna, den s.k. Gränskodexen³ (för en redogörelse av inresevillkoren, se avsnitt 3.3.4). Det krävs dessutom att utlänningen inte har haft möjlighet att ansöka om visering i förväg, att han eller hon på begäran uppvisar handlingar som styrker att de uppgivna skälen för inresan är oförutsedda och tvingande samt att återresan till ursprungslandet eller genomresan till ett tredje land är garanterad. En nödfallsvisering kan – liksom andra enhetliga viseringar – utfärdas i form av såväl en visering som gäller hela Schengenområdet som en visering med territoriellt begränsad giltighet. En nödfallsvisering i form av en resevisering får

³ Rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer.

inte gälla för mer än en inresa och giltigheten får inte överstiga femton dagar.

Transitvisering

En *transitvisering* är enligt artikel 11 punkten 1 i Schengenkonventionen en visering som tillåter innehavaren att resa genom Schengenstaterna en, två eller undantagsvis flera gånger för att ta sig till tredje land, varvid tidslängden för genomresan inte får överstiga fem dagar. Denna definition återges också i punkten 2.1.2 i del I i CCI:n.

En speciell slags transitvisering är *visering för flygplatstransitering*. Bestämmelser om denna typ av visering finns i punkten 2.1.1 i del I i CCI:n. En sådan visering ger en utlänning som är skyldig att inneha transitvisering rätt att uppehålla sig i det internationella transitområdet på en flygplats under en mellanlandning vid en internationell flygning, men tillåter inte inresa i landet. Denna viseringskyldighet är ett undantag i den allmänna transitförmånen att kunna vistas på det internationella transitområdet utan visering. Förteckningar över tredje länder vars medborgare måste inneha visering för flygplatstransitering för alla eller endast vissa Schengenstater finns intagna som bilaga 3 till CCI:n. Liksom när det gäller resevisering kan transitvisering enligt punkten 2.1.4 i del I i CCI:n utfärdas som en *gruppvisering*. Motsvarande förutsättningar gäller här.

Även en transitvisering kan utfärdas vid gränsen i form av en *nödfallsvisering*. Samma regler gäller för denna typ av nödfallsviseringar som för den typ av nödfallsviseringar som utgör en resevisering, med undantag för att tiden för genomresa inte får överstiga fem dagar. En transitvisering i form av nödfallsvisering kan också utfärdas till sjömän i enlighet med artikel 2 i den tidigare nämnda förordningen (EG) nr 415/2003. Den aktuella sjömannen ska passera gränsen för att gå ombord på, åter gå ombord på eller gå i land från ett fartyg som han eller hon kommer att arbeta på eller har arbetat på som sjöman. I övrigt gäller motsvarande villkor och föreskrifter för utfärdande som för andra utlänningar som beviljas nödfallsvisering. Viseringen ska dock innehålla en angivelse om att innehavaren är sjöman. Enligt samma artikel får även en gruppvisering för transit utfärdas till sjömän om villkoren för utfärdande av nödfallsvisering är uppfyllda för varje enskild sjöman i gruppen.

Gemensamma bestämmelser

Bestämmelserna om resevisering och transitvisering hindrar enligt artikel 11 punkten 2 i Schengenkonventionen inte att någon av Schengenstaterna under loppet av det halvår under vilken den aktuella viseringen gäller – vid behov – utfärdar en ny visering, vars giltighet begränsas till denna Schengenstat.

3.3.2 Utfärdande myndigheter

Den enhetliga viseringen ska enligt artikel 12 punkten 1 i Schengenkonventionen utfärdas av Schengenstaternas diplomatiska och konsulara myndigheter samt – i förekommande fall – av de myndigheter hos Schengenstaterna som avses i artikel 17. I artikel 17 punkten 2 anges att Verkställande kommittén bl.a. ska definiera fall då visering inte får utfärdas utan att man konsulterar det aktuella landets centrala myndighet. Närmare bestämmelser om detta finns i punkten 2 i del II i CCI:n. I artikel 17 punkten 3 i Schengenkonventionen anges vidare att Verkställande kommittén bl.a. ska fatta nödvändiga beslut som rör myndigheter med uppgift att utfärda visering.

Behörig stat att utfärda visering är enligt artikel 12 punkten 2 i Schengenkonventionen den Schengenstat som är resans huvudmål. Om det inte kan avgöras vilken stat som är huvudmålet, ska i allmänhet den Schengenstat där den första inresan sker utfärda viseringen. I punkten 1 i del II i CCI:n finns närmare föreskrifter om fastställande av behörig stat.

Verkställande kommittén ska enligt artikel 12 punkten 3 i Schengenkonventionen fastställa genomförandebestämmelser, särskilt beträffande kriterierna för fastställandet av resans huvudmål.

3.3.3 De resedokument i vilka viseringar får införas

Artikel 13 och 14 i Schengenkonventionen behandlar de dokument i vilka viseringar får införas. Enligt artikel 13 punkten 1 får ingen visering införas i ett resedokument som inte längre är giltigt. Den i resedokumentet angivna giltighetstiden ska enligt samma artikel punkten 2 vara längre än den för viseringen. I detta sammanhang ska hänsyn tas till tidsramen för viseringens nyttjande. Resedokumentets

giltighet ska också tillåta en utlänning återresa till hans hemland eller inresa till tredje land.

Viseringar får enligt artikel 14 punkten 1 i Schengenkonventionen inte heller föras in i ett resedokument som inte betraktas som giltigt av någon av Schengenstaterna. Om resedokumentet är giltigt endast hos en eller flera av Schengenstaterna ska viseringen begränsas till denna eller dessa. I dessa fall får enligt samma artikel punkten 2 visering utfärdas i form av ett tillstånd som ersätter visering.

3.3.4 Villkor för utfärdande av enhetlig visering

Enhetliga viseringar får enligt artikel 15 i Schengenkonventionen i princip endast utfärdas för utlänningar som uppfyller samtliga i konventionen angivna inresevillkor. Dessa inresevillkor har numera ersatts av likartade bestämmelser i artikel 5 i Gränskodexen. Ett av villkoren är att utlänningen innehar en eller flera giltiga resehandlingar som tillåter passage av gränsen (artikel 5.1 a). Andra villkor är att utlänningen kan styrka syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle för såväl den planerade vistelsens längd som återresan till ursprungslandet eller transitresa till tredje land som med säkerhet tillåter inresa eller att han eller hon kan skaffa dessa medel på laglig väg (artikel 5.1 c). Utlänningen får inte heller vara registrerad på SIS:s spärllista i syfte att nekas inresa (artikel 5.1 d) eller anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser (artikel 5.1 e). Kravet på att utlänningen inte får anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas folkhälsa har införts genom kodexen om Schengengränserna. I artikel 2.19 i Gränskodexen definieras hot mot folkhälsan som en sjukdom med epidemisk potential enligt definitionen i Världshälsoorganisationens internationella hälsostadga och andra infektionssjukdomar eller smittsamma parasitsjukdomar, om de omfattas av skyddsbestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaternas medborgare.

Under vissa förutsättningar kan en visering med territoriellt begränsad giltighet beviljas även om samtliga inresevillkor inte är uppfyllda. Enligt punkten 2.3 i del I i CCI:n definieras en visering med territoriellt begränsad giltighet som en i undantagsfall utfärdad visering som en avtalslutande part för in i ett pass, en resehandling

eller något annat dokument som berättigar till gränspassage och som uteslutande gäller vistelse i en eller flera Schengenstater, varvid in- och utresa måste företas genom en eller flera av dessa staters territorium. Enligt artikel 16 i Schengenkonventionen och punkten 3.1 i del V i CCI:n får territoriellt begränsade viseringar utfärdas i de fall en beskickning anser att det av humanitära skäl, skäl som rör det nationella intresset eller internationella förpliktelser inte kan krävas att samtliga inresevillkor är uppfyllda. Sådana viseringar får enligt punkterna 3.2–3 i del V i CCI:n också utfärdas om ett rese-dokument är giltigt endast i en eller flera avtalsslutande stater (artikel 14 i Schengenkonventionen), om en beskickning inte har samrått med de centrala myndigheterna av brådskande skäl eller om den centrala myndigheten har framfört invändningar. Detsamma gäller om det är nödvändigt att en beskickning ånyo utfärdar en visering till en sökande inom ett halvår för vilket han redan har fått en visering för en vistelse på tre månader (punkten 3.4). De övriga Schengenstaterna ska informeras om utfärdande av viseringar med territoriellt begränsad giltighet.

Det bör i detta sammanhang nämnas att inresa till Schengenområdet enligt artikel 13 i Gränskodexen som huvudregel ska vägras en utlänning som inte uppfyller samtliga inresevillkor. Undantag från denna regel får enligt artikel 5.4 c) dock göras när en Schengenstat finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. I sådana fall ska inresetillståndet begränsas till den aktuella Schengenstaten, varvid denna stat ska underrätta de övriga Schengenstaterna om detta om den aktuella personen är registrerad i SIS i syfte att nekas inresa. Vidare ska genomresa enligt artikel 5.4 a) beviljas en utlänning som har uppehållstillstånd eller visering för förnyad inresa utfärdad av någon av Schengenstaterna eller – om så krävs – båda dessa handlingar, om inte utlänningen finns upptagen på spärllistan hos den Schengenstat vars yttre gräns han eller hon avser att passera och registrering åtföljs av instruktioner om att neka inresa eller transitresa.

3.3.5 Mottagande av viseringsansökan

I del III i CCI:n finns bestämmelser om mottagande av viseringsansökningar. Det anges där vilket formulär sökanden ska fylla i och vilka handlingar som ska bifogas ansökan. Det anges också hur den

sökandes trovärdighet i fråga om återvändandeavsikt ska bedömas och när ett enskilt samtal bör hållas med den sökande.

3.3.6 Handläggning och beslut med anledning av viseringsansökan

Del V i CCI:n reglerar behandling och beslut med anledning av viseringsansökningar. Beträffande grundläggande kriterier för prövning av ansökan anges följande.

Vid behandlingen av viseringsansökningar skall i huvudsak följande punkter beaktas. Säkerheten för de avtalsslutande parterna, bekämpningen av den olagliga invandringen samt andra aspekter på internationella förbindelser. Beroende på vilket land det gäller kan den ena eller andra punkten anses viktigare, men uppmärksamhet måste alltid ägnas åt samtliga punkter.

Med avseende på säkerheten måste det prövas om nödvändiga kontrollåtgärder har vidtagits: kontroll av de uppgifter som finns i Schengens informationssystem när det gäller personer som finns upptagna på spärllistorna samt samråd med de centrala myndigheterna för länder där samråd krävs.

När det gäller att uppskatta invandringsriskerna ligger ansvaret för bedömningen enbart på den diplomatiska eller konsulära beskickningen. Vid prövning av viseringsansökningen skall det fastställas om sökanden har för avsikt att invandra och bosätta sig på medlemsstaternas territorium med hjälp av en visering för turist-, affärs-, studie-, arbets- eller familjebesöksändamål. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt "riskgrupper", arbetslösa, personer som inte förfogar över en regelbunden inkomst osv. Av samma skäl är intervjun med sökanden av grundläggande betydelse för att utröna syftet med resan. Man kan även begära att ytterligare dokumentation läggs fram till stöd för ansökan, om möjligt efter överenskommelse inom ramen för det lokala konsulära samarbetet. Den diplomatiska och konsulära beskickningen måste också utnyttja det lokala konsulära samarbetet för att bättre kunna upptäcka falska eller förfalskade dokument som läggs fram som stöd för vissa viseringsansökningar. Om tvivel kvarstår om dokumentens och de framlagda bevisens äkthet, även vad gäller sanningshalten i innehållet i dessa och även trovärdigheten i de uppgifter som lämnats under intervjun, skall den diplomatiska eller konsulära beskickningen avstå från att utfärda visering.

Prövningarna för sökande som är kända för gott rykte och om vilka utbyte av information har skett inom ramen för det konsulära samarbetet skall däremot underlättas.

När det i övrigt gäller behandlingen av viseringsansökningar anges specificerat hur kontrollförfarandet ska gå till, hur den sökandes

identitet och trovärdighet samt resehandlingar och övriga dokument som krävs för ansökan ska kontrolleras. Själva beslutsfattandet regleras vidare beträffande fastställande av viseringskategori och antalet inresor, den verkställande myndighetens ansvar, det särskilda förfarandet vid föregående samråd med andra centrala myndigheter och det förfarande som gäller när en ansökan inte behandlas eller avslås. Det anges också särskilt hur territoriellt begränsade viseringar ska utfärdas.

Det finns vidare bestämmelser i CCI:n om hur viseringsmärket ska fyllas i (del VI).

3.3.7 Förvaltning och organisation av viseringsmyndigheten

I del VII i CCI:n finns bestämmelser om förvaltning och organisation av viseringsmyndigheten. I punkten 1 finns grundläggande bestämmelser om detta. Enligt bestämmelsen faller det under varje Schengenstats behörighet att organisera sina viseringsmyndigheter. Chefen för en beskickning måste emellertid se till att myndigheten är uppbyggd på så sätt att varje försummelse som kan främja stöld eller förfalskningar undviks. Den personal som har befogenhet att utfärda viseringar får inte utsättas för någon lokal påtryckning och det måste undvikas att det uppstår vanor som kan minska vaksamheten. Detta kan ske t.ex. genom regelbunden nyanställning av personal. För att förvara och använda viseringsmärken ska samma säkerhetskriterier beaktas som de som gäller andra säkerhetsdokument.

Det finns vidare närmare bestämmelser om dataregister och arkivering av ansökningsformulären, förteckning över viseringarna samt beträffande avgifter motsvarande de administrativa kostnaderna för behandlingen av viseringsansökningar.

3.3.8 Konsulärt samarbete på plats

Del VIII i CCI:n innehåller bestämmelser om det konsulära samarbetet på plats. Beträffande ramen för detta samarbete anges följande i punkten 1.

Det konsulära samarbetet på plats skall i allmänhet koncentreras på bedömning av invandringsriskerna och i synnerhet på fastställande av gemensamma kriterier för behandlingen av ansökningar om visering, informationsutbyte om användningen av förfalskade dokument och

möjliga nätverk för människosmugglare samt om avslag på ansökningar om visering som är uppenbart omotiverade eller som har gjorts i be-
drägligt syfte. Samarbetet bör även göra det möjligt att utbyta infor-
mation om trovärdiga sökande och att utarbeta gemensam information
om offentliggörande av de villkor som krävs för att utfärda en Schengen-
visering.

I det konsulära samarbetet på plats skall den lokala förvaltningen
samt de lokala sociala och ekonomiska strukturerna beaktas.

Beskickningarna skall ha möten på en nivå som de anser lämplig så
ofta som omständigheterna kräver. De skall avlägga rapport till de egna
centrala myndigheterna om mötenas innehåll. Ordförandeskapet kan
begära en övergripande halvårsrapport.

Det finns närmare bestämmelser om förhindrande av att ansök-
ningar görs samtidigt till olika medlemsstater eller direkt till en
medlemsstat efter det att en annan medlemsstat avslagit en ansökan
(s.k. visa-shopping). Vidare regleras hur det konsulära samarbetet
på plats genom informationsutbyte kan underlätta kontroller av
sökandes trovärdighet. Dessutom finns bestämmelser om utbyte av
statistik.

Slutligen finns i punkten 5 föreskrifter om viseringsansökningar
som behandlas av kontor som hjälper de sökande med administra-
tiva ärenden, resebyråer och researrangörer. I punkten 5.1 behandlas
olika typer av ombudsverksamhet, medan punkten 5.2 reglerar har-
monisering av samarbetet med de kontor som hjälper de sökande
med administrativa ärenden, resebyråerna, researrangörerna och
deras detaljhandlare.

3.4 Viseringar för längre vistelser

Artikel 18 i Schengenkonventionen behandlar viseringar för längre
vistelser. Enligt bestämmelsen ska en visering för vistelse som över-
stiger tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd
som har beviljats av någon av Schengenstaterna i överensstämmelse
med denna stats lagstiftning. En sådan visering kan ges samma
giltighet som en enhetlig visering för kortare vistelse under högst
tre månader från och med den dag den börjar gälla. Det krävs dock
att utfärdandet av viseringen har gjorts i enlighet med de gemen-
samma villkor och kriterier om enhetliga viseringar som har fast-
ställts i Schengenkonventionen och att innehavaren uppfyller de
inresevillkor som anges i artikel 5.1 a) och c–e) i Gränskodexen
(för en redogörelse av inresevillkoren, se avsnitt 3.3.4). Om någon

av dessa förutsättningar inte är uppfyllda ger viseringen endast innehavaren rätt att passera genom de övriga Schengenstaterna för att komma till den stat som har beviljat viseringen. För att få passera krävs dock att utlänningen uppfyller de inresevillkor som anges i artikel 5.1 a), d) och e) i Gränskodexen och inte heller är upptagen på spärllistan hos den Schengenstat som han önskar passera.

4 Informationssystemet för viseringar (VIS)

4.1 Bakgrund

Rådet antog den 19 februari 2004 slutsatser om utveckling av ett informationssystem för viseringar. Den 8 juni 2004 beslutade rådet att inrätta informationssystemet för viseringar (VIS) som ett system för utbyte av viseringsuppgifter mellan medlemsstaterna och den 28 december samma år presenterade kommissionen ett förslag till förordning om VIS och utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelser. Europaparlamentet och rådet har sedan gemensamt antagit Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (fortsättningsvis kallad VIS-förordningen, *bilaga 4*).

VIS-förordningen kompletteras av ett tredjepelarbeslut – rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.

VIS-förordningen har också kompletterats av en EG-förordning om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI), i fortsättningen kallad ändringsförordningen, *bilaga 5*. Ändringsförordningen kommenteras i kapitel 5.

4.2 VIS-förordningen

VIS-förordningen fastställer ändamål, funktioner och ansvarsfördelning för VIS. Den fastställer också villkoren och förfaranden för utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslut som fattas i anslutning till dessa.

VIS-förordningen innehåller allmänna bestämmelser om syfte, tillämpningsområde och mål, definitioner, vilka uppgiftskategorier som ska registreras i VIS, vilka som ska ha tillgång till VIS samt allmänna principer som ska tillämpas vid användningen av VIS. Förordningen innehåller vidare en s.k. broklausul, som reglerar brottsbekämpande myndigheters och Europols tillgång till uppgifter i VIS för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott.

I VIS-förordningen finns också närmare bestämmelser om viseringsmyndigheternas registrering och användning av uppgifterna i VIS, andra myndigheters åtkomst till dessa uppgifter samt om lagring och ändring av uppgifterna. Förordningen reglerar även drift och ansvar samt rättigheter och skyldigheter med avseende på uppgiftsskydd.

4.2.1 Allmänna bestämmelser

VIS-förordningens första artiklar innehåller bestämmelser om förordningens syfte, tillämpningsområde och mål, definitioner av olika beteckningar, kategorier av uppgifter som ska registreras i VIS, vissa regler om tillgången till VIS och allmänna principer. Kapitlet innehåller också broklausulen som tillåter att uppgifter i VIS används för frågor inom ramen för tredje pelaren (polissamarbete och straffrättsligt samarbete).

Syfte, tillämpningsområde och mål

VIS-förordningen anger enligt artikel 1 ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för VIS. I förordningen fastställs också villkor och förfaranden för utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter om ansökningar om viseringar för kortare vistelse och beslut som fattats om dessa ansökningar i syfte att underlätta prövningen av sådana ansökningar och beslut om dessa.

I artikel 2 anges de övergripande målen med VIS. Avsikten är att VIS ska förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan centrala viseringsmyndigheter genom att underlätta utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringsansökningar och de beslut som fattas med anledning av dessa ansökningar. Syftet med detta är att

- underlätta förfarandet för viseringsansökan,
- förebygga kringgående av kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan,
- underlätta kampen mot bedrägerier,
- underlätta kontrollen vid gränsövergångar vid de yttre gränserna och inom medlemsstaternas territorium,
- vara till hjälp vid identifiering av personer som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium,
- underlätta tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 343/2003 (Dublin II-förordningen) och
- bidra till att förebygga hot mot någon av medlemsstaternas inre säkerhet.

Åtkomst till uppgifter för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (broklausulen)

I artikel 3 finns den s.k. broklausulen, som reglerar brottsbekämpande myndigheters och Europols tillgång till uppgifter från VIS för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott.

Av medlemsstaterna utsedda myndigheter får i särskilda fall och efter en motiverad skriftlig eller elektronisk begäran inhämta de uppgifter som viseringsmyndigheterna har registrerat i VIS, då det finns rimliga skäl att anse att en sökning i VIS väsentligt skulle bidra till att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott. Europol får inhämta uppgifter i VIS inom gränserna för sitt uppdrag och när så är nödvändigt för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Sökningen ska utföras genom centrala åtkomstpunkter som ska ha ansvar för att se till att de villkor för åtkomst och de förfaranden, som fastställs i rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol

i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott, följs fullt ut.

Definitioner

I artikel 4 definieras en rad beteckningar.

Med *visering* avses i förordningen visering för kortare vistelse, transitvisering, visering för flygplatstransitering och visering med begränsad territoriell giltighet.¹ Begreppet omfattar också nationell visering för längre vistelse under förutsättning att villkoren enligt artikel 18 i Schengenkonventionen är uppfyllda och således accepteras som en enhetlig visering för kortare vistelse.

Viseringsmyndigheter är de myndigheter som i varje medlemsstat är ansvariga för att behandla och fatta beslut om viseringsansökningar eller för beslut om huruvida viseringar ska ogiltigförklaras, återkallas eller förlängas, inbegripet de centrala viseringsmyndigheterna och de myndigheter som ansvarar för att utfärda viseringar vid gränsen i enlighet med rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit.² *Ansvarig medlemsstat* är den medlemsstat som har fört in de aktuella uppgifterna i VIS. Med *alfanumeriska uppgifter* avses uppgifter som återges med bokstäver, siffror, särskilda tecken, mellanslag och skiljetecken.

I förordningen görs skillnad på verifiering och identifiering av personer. Med *verifiering* avses förfarandet att jämföra en grupp av uppgifter med en annan grupp av uppgifter (one to one check). *Identifiering* sker när en persons identitet fastställs genom databas-sökning mot flera grupper av uppgifter (one to many check).

Även *viseringsmärke*, *ansökningsformulär*, *sökande*, *grupplemmar* och *resehandling* definieras i bestämmelsen.

¹ Genom artikel 54 i den s.k. Viseringskodexen har ändringar gjorts i VIS-förordningen avseende vissa definitioner. Se vidare kapitel 6.

² Den nämnda EG-förordningen upphävs genom Viseringskodexen (artikel 56). I Viseringskodexen införs i stället en bestämmelse om viseringar som utfärdas vid den yttre gränsen till sjömän i transit (artikel 36).

Uppgiftskategorier

I artikel 5 föreskrivs vilka uppgiftskategorier som ska registreras i VIS. Det rör sig om alfanumeriska uppgifter om den sökande och om begärda, utfärdade, vägrade, ogiltigförklarade, återkallade eller förlängda viseringar. Även fotografier, fingeravtryck och länkar till andra ansökningar ska registreras.

Åtkomst till VIS

I artikel 6 föreskrivs vilka som ska ha tillgång till VIS för att föra in, ändra, radera och inhämta uppgifter.

Enbart personal vid viseringsmyndigheterna ska ha åtkomst till VIS för att föra in, ändra eller radera uppgifter. När det gäller åtkomst till VIS för att inhämta uppgifter ska denna helt vara förbehållen personal vid de myndigheter som är behöriga för vissa ändamål. Dessa ändamål är prövning av viseringsansökningar, samråd och framställningar om handlingar mellan centrala viseringsmyndigheter, rapportering och statistik samt kontroll av viseringar, viseringsinnehavarens identitet och om villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium är uppfyllda. Till dessa ändamål hör också prövning av asylansökningar och fastställande av vem som ansvarar för att pröva en sådan ansökan. Uppgifterna ska dock vara nödvändiga för utförandet av uppgifterna i enlighet med ändamålen och stå i proportion med de åsyftade målen.

Varje medlemsstat ska utse de behöriga myndigheter vilkas personal ska ha befogenhet att föra in, ändra, radera eller inhämta uppgifter i VIS och översända en förteckning till kommissionen över dessa myndigheter och i vilket syfte varje myndighet får behandla uppgifterna.

Allmänna principer

I artikel 7 anges två allmänna principer för myndigheter som använder VIS; en proportionalitetsprincip och ett förbud mot diskriminering. Användningen av VIS ska nämligen vara nödvändig, lämplig och stå i proportion till utförandet av arbetsuppgifterna. Vidare ska sökande och viseringsinnehavare inte diskrimineras på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder,

ålder eller sexuell läggning. Deras mänskliga värdighet och integritet ska också respekteras fullt ut.

4.2.2 Viseringsmyndigheternas registrering och användning av uppgifterna i VIS

Artiklarna 8–14 innehåller föreskrifter om viseringsmyndigheternas registrering av uppgifter. Artikel 8 anger vilka procedurer som ska följas vid registrering av uppgifter i samband med en ansökan. Artikel 9 innehåller grundläggande föreskrifter om vilka uppgifter som ska registreras när ansökan lämnas. Artiklarna 10–14 behandlar vilka kompletterande uppgifter som ska lämnas i olika situationer. Det rör sig om kompletterande uppgifter för utfärdade viseringar (artikel 10), när prövningen av ansökan avbryts (artikel 11), vid avslag på ansökan (artikel 12), vid ogiltigförklaring eller återkallelse av visering eller förkortning av dess giltighetstid (artikel 13) och vid förlängning av visering (artikel 14).

Artiklarna 15–17 innehåller bestämmelser om hur viseringsmyndigheterna ska använda uppgifterna i VIS. Enligt artikel 15 ska viseringsmyndigheterna använda uppgifterna i VIS för att pröva viseringsansökningar och fatta beslut med anledning av sådana ansökningar. Uppgifterna i VIS ska vidare enligt artikel 16 användas för samråd och framställningar om handlingar mellan centrala viseringsmyndigheter. Denna samrådsmekanism ska enligt artikel 46 ersätta Schengens rådfrågningssystem. Viseringsmyndigheterna ska också enligt artikel 17 ha åtkomst till vissa uppgifter för rapporterings- och statistikändamål.

4.2.3 Andra myndigheters åtkomst till uppgifterna i VIS

Artiklarna 18–22 innehåller bestämmelser om hur vissa andra myndigheter än viseringsmyndigheterna får använda uppgifter i VIS.

De myndigheter som ansvarar för kontrollen vid de yttre gränserna och för kontrollen inom medlemsstaternas territorium om villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium är uppfyllda, ska enligt artiklarna 18–20 kunna göra sökningar för att kunna kontrollera en persons identitet, om viseringen är äkta och om villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning inom medlemsstaternas territorium är uppfyllda.

I artikel 21 behandlas vidare asylmyndigheters användning av uppgifter i VIS för att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylansökan. Dessa myndigheter ska dessutom enligt artikel 22 ha rätt att använda uppgifter i VIS för att pröva en asylansökan.

I bestämmelserna preciseras under vilka förutsättningar olika slags uppgifter får användas.

4.2.4 Lagring och ändring av uppgifter

I artiklarna 23–25 behandlas lagring respektive ändring av uppgifter.

Varje ansökningsakt ska enligt artikel 23 som huvudregel lagras i VIS i fem år. Lagringsperioden börjar löpa vid olika tidpunkter beroende på om visering har utfärdats, förlängts, dragits tillbaka, lagts ner, avbrutits, avslagits, ogiltigförklarats, förkortats eller återkallats. När visering har utfärdats börjar lagringsperioden löpa samma dag som viseringen upphör att gälla. Efter utgången av lagringsperioden ska VIS automatiskt radera ansökningsakten och länkarna till denna.

I artikel 24 behandlas ändring av uppgifter. Endast den ansvariga medlemsstaten ska ha rätt att ändra uppgifter som den har översänt till VIS genom att rätta eller radera uppgifterna. Om en medlemsstat anser sig ha stöd för att uppgifter som behandlas i VIS är oriktiga eller att uppgifter har behandlats i VIS i strid med VIS-förordningen, ska den omedelbart meddela den ansvariga medlemsstaten. Den ansvariga medlemsstaten ska sedan kontrollera de berörda uppgifterna och – om nödvändigt – omedelbart rätta eller radera dem.

Om en sökande har blivit medborgare i en av medlemsstaterna före utgången av lagringsperioden, ska enligt artikel 25 den medlemsstat som upprättade ansökningsakten och de länkade uppgifterna omedelbart radera dessa akter och länkar ur VIS. Den medlemsstat i vilken en sökande har erhållit medborgarskap ska utan dröjsmål informera den eller de ansvariga medlemsstaterna. Om avslag på en viseringsansökan har upphävts av en domstol eller överklagandeinstans³ ska den medlemsstat som avslog ansökan – så snart beslutet att upphäva avslaget har vunnit laga kraft – radera de uppgifter som lagts in i VIS med anledning av avslaget.

³ Angående möjligheten att överklaga beslut i viseringsärenden, se kapitel 9, avsnitt 4.

4.2.5 Drift och ansvar

Artiklarna 26–36 behandlar olika frågor som är kopplade till driften och ansvaret för VIS. Det finns bestämmelser om den operativa förvaltningen (artikel 26), var det centrala VIS och dess reservsystem ska vara placerat (artikel 27) samt förhållandet mellan det centrala och de nationella systemen (artikel 28). Det finns också bestämmelser om ansvaret för användningen av uppgifter från VIS (artikel 29), lagring av sådana uppgifter i nationella informationssystem (artikel 30), överföring av uppgifter till tredjeländer och internationella organisationer (artikel 31), datasäkerhet (artikel 32), skyldighet att föra vissa slags register (artikel 34) och om egenkontroll (artikel 35). Det finns även föreskrifter om skadestånd (artikel 33) och sanktioner (artikel 36).

Operativ förvaltning

Bestämmelser om operativ förvaltning finns i artikel 26. En förvaltningsmyndighet ska efter en övergångsperiod ha ansvar för den operativa förvaltningen av det centrala VIS och de nationella gränssnitten. Förvaltningsmyndigheten ska i samarbete med medlemsstaterna se till att bästa tillgängliga teknik alltid används för det centrala VIS och de nationella gränssnitten. I detta sammanhang görs dock ett förbehåll för en kostnadsnyttoanalys. I samband med kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten ska förvaltningsmyndigheten också ha ansvar för övervakning, säkerhet och samordningen av förbindelserna mellan medlemsstaterna och leverantören.

Kommissionen ska ha ansvar för alla andra uppgifter i samband med kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten, bl.a. uppgifter som gäller genomförandet av budgeten. Under en övergångsperiod innan förvaltningsmyndigheten får ansvaret, ska kommissionen dessutom ha ansvaret för den operativa förvaltningen. Denna uppgift och uppgifter som gäller genomförande av budgeten får kommissionen dock delegera till offentligrättsliga organ på nationell nivå, i två olika medlemsstater.

Den operativa förvaltningen av VIS ska bestå av alla de uppgifter som krävs för att VIS ska kunna fungera dygnet runt alla dagar i veckan i enlighet med VIS-förordningen.

Förvaltningsmyndigheten ska tillämpa lämpliga regler avseende tystnadsplikt eller motsvarande sekretesskrav som omfattar all personal som arbetar med VIS-uppgifter. Denna skyldighet ska gälla även efter det att personerna lämnar sin tjänst eller anställning eller efter det att deras verksamhet har upphört.

Plats för det centrala VIS

Den ordinarie centrala delen av VIS står för teknisk tillsyn och administration. Denna del ska enligt artikel 27 ligga i Strasbourg i Frankrike. En reserv för det centrala VIS ska ligga i Sankt Johann im Pongau i Österrike. Reservsystemet ska garantera att alla funktioner i den ordinarie delen av det centrala VIS kan upprätthållas om det ordinarie systemet skulle sluta fungera.

Förhållandet till de nationella systemen

VIS ska enligt artikel 28 vara anslutet till de nationella systemen i varje medlemsstat via de nationella gränssnitten.

Varje medlemsstat ska utse en nationell myndighet som ger de behöriga myndigheterna åtkomst till VIS och ansluta denna myndighet till det nationella gränssnittet.

Varje medlemsstat ska följa automatiserade förfaranden för behandlingen av uppgifter och ansvara för

- utvecklingen av det nationella systemet och dess anpassning till VIS,
- organisation, förvaltning, drift och underhåll av sitt nationella system,
- hantering av och föreskrifter för hur personal vid nationella myndigheter ska ges åtkomst till VIS,
- upprättande och regelbunden uppdatering av en förteckning över personalen och dess uppgifter samt
- kostnaderna för de nationella systemen och för att ansluta dessa system till det nationella gränssnittet, inklusive investeringar och driftkostnader för kommunikationsstrukturen mellan det nationella gränssnittet och det nationella systemet.

Personal vid myndigheter som har rätt till åtkomst till VIS ska innan de tillåts behandla uppgifter som lagras i VIS ges lämplig utbildning om regler för datasäkerhet och uppgiftsskydd och ska informeras om alla tillämpliga straffbara gärningar och påföljder.

Ansvar för användningen av uppgifter

Artikel 29 innehåller föreskrifter om ansvaret för användningen av VIS-uppgifter.

Varje medlemsstat ska se till att uppgifterna behandlas på ett lagligt sätt och särskilt att endast bemyndigad personal har tillgång till uppgifter som behandlats i VIS för utförande av arbetsuppgifter i enlighet med VIS-förordningen. De ska särskilt se till att uppgifterna samlas in på ett lagligt sätt, överförs på lagligt sätt till VIS samt är korrekta och uppdaterade när de överförs till VIS.

Förvaltningsmyndigheten ska se till att VIS drivs i enlighet med VIS-förordningen och dess tillämpningsföreskrifter.

Lagring av uppgifter från VIS i nationella informationssystem

Artikel 30 innehåller bestämmelser om lagring av uppgifter från VIS i nationella informationssystem. Sådan lagring får som huvudregel endast ske om det är nödvändigt i ett enskilt fall i enlighet med ändamålet med VIS och i enlighet med tillämpliga rättsliga bestämmelser. Uppgifterna får inte lagras under längre tid än vad som är nödvändigt för det enskilda fallet. Vad som föreskrivits som huvudregel påverkar emellertid inte medlemsstaternas rätt att lagra uppgifter som de har fört in i VIS i sina nationella informationssystem. All användning som inte är förenlig med dessa bestämmelser ska betraktas som missbruk enligt varje medlemsstats nationella lagstiftning.

Överföring av uppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer

Uppgifter som har behandlats i VIS i enlighet med VIS-förordningen får enligt artikel 31 inte överföras eller göras tillgängliga för ett tredjeland eller för en internationell organisation. Vissa uppgifter får dock under vissa förutsättningar överföras eller göras

tillgängliga om det i enskilda fall är nödvändigt för att bevisa tredjelandsmedborgares identitet. Sådan överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer får emellertid inte påverka rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om "non-refoulement"⁴.

Datasäkerhet

Artikel 32 innehåller föreskrifter om datasäkerhet.

Den ansvariga medlemsstaten ska garantera datasäkerheten före och under överföringen till det nationella gränssnittet. Varje medlemsstat ska garantera datasäkerheten för de uppgifter som den mottar från VIS och vidta nödvändiga åtgärder för att uppnå detta. Det rör sig om att anta en dataskyddsplan, fysiskt skydda uppgifter, kontroller vid ingången till anläggningar och av datamedier, lagrade personuppgifter, uppgiftsinmatning, åtkomst, kommunikation, registrering och transport samt att se till att alla myndigheter med rätt till åtkomst till VIS skapar personalprofiler och vidtar egenrevision.

Förvaltningsmyndigheten ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå samma mål, inbegripet anta en dataskyddsplan.

Skadestånd

Artikel 33 reglerar skadeståndsskyldighet.

Varje person eller medlemsstat som har lidit skada till följd av en otillåten behandling eller av något annat handlande som är oförenligt med bestämmelserna i VIS-förordningen har rätt till ersättning av den medlemsstat som är ansvarig för skadan. Denna stat ska dock helt eller delvis befrias från detta ansvar i den utsträckning som den bevisar att den inte är ansvarig för den händelse som orsakade skadan.

Om en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt VIS-förordningen orsakar skada på VIS, ska den medlemsstaten anses ansvarig för skadan, om inte och i den mån som förvaltningsmyndigheten eller en annan medlemsstat har underlåtit

⁴ Principen om "non-refoulement" innebär att ingen får återsändas till ett område där hon eller han har välgrundad fruktan för att råka ut för förföljelse, eller hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller bestraffning.

att vidta rimliga åtgärder för att förhindra skadan eller för att begränsa dess verkningar.

Skadeståndsanspråk mot en medlemsstat för skador som beskrivits ovan ska regleras av den svarande medlemsstatens nationella bestämmelser.

Register över uppgiftsbehandling i VIS m.m.

Varje medlemsstat och förvaltningsmyndigheten ska enligt artikel 34 föra register över all uppgiftsbehandling i VIS och de personer som ansvarar för införandet eller användandet av uppgifterna. Registret får uteslutande användas för att övervaka uppgiftsskyddet med avseende på om behandlingen är tillåten och för att säkerställa uppgifternas säkerhet. Registret ska på lämpligt sätt skyddas mot obehörig tillgång och ska raderas efter ett år från det att lagringsperioden har löpt ut om registret inte behövs för ett övervakningsförfarande som redan pågår.

Egenkontroll

Medlemsstaterna ska enligt artikel 35 se till att varje myndighet som har tillgång till VIS-uppgifter vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att följa VIS-förordningen och vid behov samarbetar med den nationella tillsynsmyndigheten.

Sanktioner

Artikel 36 reglerar sanktioner vid överträdelse av VIS-förordningens bestämmelser.

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, däribland administrativa och/eller straffrättsliga sanktioner enligt nationell lagstiftning, utdöms om uppgifter som har lagts in i VIS används på ett otillbörligt sätt.

4.2.6 Rättigheter och övervakning med avseende på uppgiftsskydd

Artiklarna 37–44 reglerar rättigheter och övervakning med avseende på uppgiftsskydd. Det finns bestämmelser om sökandens och garanters rätt till information (artikel 37), var och ens rätt till åtkomst, korrigering och radering (artikel 38) samt om rättsmedel (artikel 40). Medlemsstaternas samarbete för att säkerställa rätten till uppgiftsskydd regleras också (artikel 39). Detsamma gäller den nationella tillsynsmyndighetens och Europeiska datatillsynsmannens övervakning (artiklarna 41 respektive 42) och samarbetet dem emellan (artikel 43) samt uppgiftsskyddet under övergångsperioden (artikel 44).

Rätt till information

Sökande och garanten har enligt artikel 37 rätt att få viss information av den ansvariga medlemsstaten. Det rör sig om information om

- identiteten på den registeransvarige,
- ändamålen med uppgiftsbehandlingen i VIS,
- kategorier av uppgiftsmottagare,
- lagringstiden för uppgifterna,
- den omständigheten att insamling av uppgifterna är en förutsättning för prövning av ansökan samt
- den omständigheten att berörda personer har rätt att få åtkomst till uppgifter som rör dem och att begära att oriktiga uppgifter om dem korrigeras eller att olagligen behandlade uppgifter om dem raderas, inklusive rätt att få information om förfarandena för utövande av dessa rättigheter och kontaktuppgifter till de nationella tillsynsmyndigheter som ska vara behörig att pröva frågor om skydd av personuppgifter.

Rätt till åtkomst, korrigering och radering

Var och en ska enligt artikel 38 ha rätt att få del av uppgifter om honom eller henne i VIS och om vilken medlemsstat som överförde uppgifterna till VIS.

Var och en får vidare begära att oriktiga uppgifter om honom eller henne korrigeras och att uppgifter som har registrerats på

otillåtet sätt raderas. Korrigerings- och raderingsåtgärder ska utföras utan dröjsmål av den ansvariga medlemsstaten, i enlighet med dess lagar och andra författningar.

Samarbete för att säkerställa rätt till uppgiftsskydd

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska enligt artikel 39 samarbeta aktivt för att garantera rätten till uppgiftsskydd. I var och en av medlemsstaterna ska den nationella tillsynsmyndigheten på begäran bistå och råda berörda personer om hur de kan utöva sin rätt att korrigera eller radera uppgifter som rör dem. Den nationella tillsynsmyndigheten i den ansvariga medlemsstat som överförde uppgifterna och de nationella tillsynsmyndigheterna i den medlemsstat som har tagit emot begäran ska samarbeta för detta ändamål.

Rättsmedel

Enligt artikel 40 ska var och en ha rätt att väcka talan vid eller inge klagomål till de behöriga myndigheterna eller domstolarna i den medlemsstat som har vägrat den aktuella personen rätt enligt VIS-förordningen till åtkomst, korrigerings- eller raderingsåtgärder.

Övervakning från tillsynsmyndigheter m.m.

Enligt artikel 41 ska den eller de myndigheter som utses i varje medlemsstat och har de befogenheter som nationella tillsynsmyndigheter ska ha, på ett oberoende sätt övervaka lagligheten i medlemsstatens behandling av personuppgifter. Varje medlemsstat ska vidare utse den myndighet som ska fungera som registeransvarig för behandlingen av personuppgifter i VIS och som ska ha centralt ansvar för medlemsstatens behandling av uppgifter. Varje medlemsstat ska underrätta kommissionen om namnet på denna myndighet.

Europeiska datatillsynsmannen ska enligt artikel 42 kontrollera att förvaltningsmyndighetens behandling av personuppgifter utförs enligt VIS-förordningen. De nationella tillsynsmyndigheterna och Europeiska datatillsynsmannen ska vidare enligt artikel 43 aktivt samarbeta inom sina ansvarsområden och säkerställa en samordnad tillsyn av VIS och de nationella systemen.

Slutligen finns föreskrifter om uppgiftsskydd om kommissionen skulle delegera sitt ansvar till ett annat eller andra organ under övergångstiden. Kommissionen ska enligt artikel 44 i ett sådant fall se till att Europeiska datatillsynsmannen har rätt och möjlighet att fullt ut utföra sina uppgifter.

4.2.7 Slutbestämmelser

Det centrala VIS, det nationella gränssnittet i varje medlemsstat och kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten ska enligt artikel 45.1 genomföras av kommissionen så snart som möjligt efter ikraftträdandet av VIS-förordningen.

Medlemsstaterna ska i enlighet med artikel 47 meddela kommissionen när de har vidtagit nödvändiga tekniska och rättsliga åtgärder för att överföra uppgifter till det centrala VIS via det nationella gränssnittet.

Kommissionen ska enligt artikel 48.1 fastställa den tidpunkt då VIS ska tas i drift när

- åtgärder som är nödvändiga för det tekniska genomförandet av det centrala VIS, de nationella gränssnitten och kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala systemet och de nationella gränssnitten har antagits,
- kommissionen har förklarat att ett övergripande test av VIS har slutförts på ett tillfredsställande sätt samt att
- medlemsstaterna – efter validering av de tekniska åtgärderna – har meddelat kommissionen att de har vidtagit nödvändiga tekniska och rättsliga åtgärder för att samla in och överföra de uppgifter som ska registreras i VIS till VIS för alla ansökningar i den första region där VIS ska börja tillämpas.

VIS beräknas vara klart för driftsättning 2010. Tidigast den dagen VIS tas i drift kan medlemsstaterna börja tillämpa förordningen.

4.3 Svenska författningsändringar med anledning av VIS-förordningen

Departementspromemorian Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen (Ds 2009:5) innehåller förslag till de svenska författningsändringar som behöver göras med anledning av VIS-förordningen. Nedan redogörs i korthet för förslagen. Promemorian remissbehandlas för närvarande.

När det gäller den s.k. broklausulen i artikel 3 som tillåter att brottsbekämpande myndigheter och Europol använder uppgifter från VIS för att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott hänvisar denna artikel till det tidigare nämnda rådsbeslutet (2008/633/RIF). Detta rådsbeslut bereds i särskild ordning inom Regeringskansliet. I propositionen (2007/08:132) Godkännande av rådets beslut om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott föreslogs att riksdagen skulle godkänna utkastet till rådsbeslut, vilket riksdagen också gjorde (bet. 2007/08:JuU27, rskr. 2007/08:250). Propositionen innehöll inga lagförslag utan regeringen avser att återkomma till riksdagen i den delen, förmodligen under hösten 2009.

4.3.1 Nationell lagring av uppgifter från VIS

VIS-förordningen innehåller bestämmelser om lagring av uppgifter från VIS i nationella informationssystem. Detta får endast göras om det är nödvändigt i ett enskilt fall i enlighet med ändamålet med VIS och i enlighet med tillämpliga rättsliga bestämmelser, inbegripet de som gäller uppgiftsskydd. Uppgifterna får dessutom inte lagras under längre tid än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Detta ska dock inte påverka medlemsstaternas rätt att lagra uppgifter som de har fört in i VIS i sina nationella informationssystem.

I promemorian framhålls att förutsättningarna för behandlingen i ett enskilt fall av uppgifter som en annan medlemsstat har registrerat i VIS, uttömmande regleras i VIS-förordningen. Någon anledning eller ens EG-rättslig möjlighet att meddela kompletterande nationella bestämmelser i detta avseende anses därför inte finnas.

Med undantag för biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier, finns i utlänningsdataförordningen⁵ bestämmelser om behandling av den typ av personuppgifter som det här är frågan om. I promemorian anförs att det saknas anledning att reglera behandlingen av de aktuella personuppgifterna på annat sätt än vad som i övrigt gäller för sådana uppgifter.

När det gäller fingeravtryck och fotografier föreslås att dessa uppgifter – med hänsyn till deras integritetskänsliga karaktär – särregleras i utlänningsdataförordningen. Vidare föreslås att uppgifterna får föras in i ett register, det nationella VIS-registret, samt att de uppgifter som – utöver fingeravtryck och fotografier – får ingå i registret avser uppgifter om den registrerades namn, kön, födelse-tid, medborgarskap och annan identifieringsuppgift. Användningen av registret anses behöva begränsas till att i tillämpliga delar motsvara de ändamål för vilka myndigheterna kan använda uppgifterna i centrala VIS. I övrigt föreslås att i huvudsak samma regler ska gälla för detta register som för det s.k. fingeravtrycksregistret, som regleras i 9–11 §§ utlänningsdataförordningen.

4.3.2 Skadestånd

VIS-förordningen innehåller bestämmelser om skadestånd. Bestämmelserna innebär att varje person eller medlemsstat som har lidit skada till följd av en otillåten behandling eller av något annat handlande som är oförenligt med bestämmelserna i VIS-förordningen som huvudregel har rätt till ersättning av den medlemsstat som är ansvarig för skadan. Sådana skadeståndsanspråk mot en medlemsstat ska regleras av den svarande medlemsstatens nationella bestämmelser.

I promemorian konstateras att det direkt följer av VIS-förordningen att nationella bestämmelser ska tillämpas när det gäller de aktuella skadeståndsanspråken. Eftersom skadeståndsbestämmelsen i personuppgiftslagen⁶ enligt sin ordalydelse endast gäller vid behandling av personuppgifter i strid mot bestämmelserna i den lagen, föreslås att det i utlänningsdataförordningen tas in en bestämmelse som hänvisar till personuppgiftslagens bestämmelse om skadestånd. I hänvisningen anges även att personuppgiftslagens bestäm-

⁵ Förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

⁶ SFS 1998:204.

melse på området gäller i den mån inte något annat följer av VIS-förordningen.

4.3.3 Korrigering och radering av personuppgifter

Enligt VIS-förordningen får var och en begära att oriktiga uppgifter om honom eller henne korrigeras och att uppgifter som har registrerats på olagligt sätt raderas. Denna korrigering eller radering ska utföras utan dröjsmål av den ansvariga medlemsstaten i enlighet med dess lagar och andra författningar.

I promemorian framhålls att det direkt följer av VIS-förordningen att korrigering och radering av personuppgifter ska utföras i enlighet med nationella bestämmelser. Eftersom personuppgiftslagens bestämmelse om rättelse enligt sin ordalydelse endast gäller vid behandling av personuppgifter i strid mot bestämmelserna i personuppgiftslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, föreslås att utlänningsdataförordningen kompletteras med en bestämmelse som hänvisar till personuppgiftslagens bestämmelse om rättelse. I hänvisningen anges även att personuppgiftslagens bestämmelser på området gäller i den mån inte något annat följer av VIS-förordningens bestämmelser.

4.3.4 Rättsmedel

I VIS-förordningen föreskrivs att i varje medlemsstat ska var och en ha rätt att väcka talan vid eller inge klagomål till de behöriga myndigheterna eller domstolarna i den medlemsstat som har vägrat en person rätt till åtkomst, korrigering eller radering av uppgifter.

I promemorian understryks att det är viktigt att det svenska regelverket på området utformas så enhetligt som möjligt. Liknande regler bör gälla oavsett om det rör sig om överklagande eller väckande av talan med anledning av beslut som tagits med stöd av nationell rätt eller med stöd av en EG-förordning. I promemorian bedöms att de nationella bestämmelserna på området är lämpliga. Därför föreslås att det i utlänningsdataförordningen tas in en bestämmelse som hänvisar till VIS-förordningens allmänna bestämmelse om överklagande. I hänvisningen anges även att utlänningsdataförordningens bestämmelser på området gäller i den mån inte något annat följer av VIS-förordningen.

4.3.5 Nationella myndigheter

VIS-förordningen innehåller bestämmelser om utseende av nationella myndigheter med vissa ansvarsområden. Varje medlemsstat ska enligt förordningen utse en nationell myndighet som ger de behöriga myndigheterna åtkomst till VIS, en nationell myndighet som ska fungera som registeransvarig och ha centralt ansvar för medlemsstatens behandling av uppgifter i VIS samt en nationell tillsynsmyndighet.

Sverige har inte ännu formellt utsett de myndigheter som ska ha de aktuella uppgifterna. I promemorian föreslås att Migrationsverket utses till att vara den myndighet som ger övriga behöriga svenska myndigheter åtkomst till VIS. Migrationsverket föreslås även fungera som registeransvarig och ha centralt ansvar för Sveriges behandling av uppgifter i VIS. Datainspektionen föreslås vara nationell tillsynsmyndighet.

4.3.6 Register över uppgiftsbehandling i VIS m.m.

Varje medlemsstat ska föra register över all uppgiftsbehandling i VIS och över de personer som ansvarar för att föra in eller använda uppgifterna. Registret får endast användas för att övervaka uppgiftsskyddet med avseende på om behandlingen är tillåten och för att säkerställa uppgifternas säkerhet.

I promemorian konstateras att VIS-förordningens bestämmelser om innehållet i registret är uttömmande och därför inte behöver kompletteras med nationella bestämmelser. Det framgår emellertid inte av bestämmelserna vilken nationell myndighet som ska föra registret. I promemorian föreslås att Migrationsverket ska föra detta register.

Utöver Migrationsverket kommer ett antal myndigheter att behandla uppgifter i VIS med stöd av VIS-förordningen. Dessa myndigheter måste lämna uppgifter till verket om den aktuella uppgiftsbehandlingen och om den personal som ansvarar för uppgiftsbehandlingen. Eftersom denna uppgiftsbehandling inte finns reglerad i VIS-förordningen föreslås att bestämmelser om uppgiftsskyldighet förs in i UtfF.⁷

⁷ SFS 2006:97.

5 De gemensamma konsulära anvisningarna och ändringsförordningen

5.1 Allmänt

Biometriska uppgifter måste hanteras i VIS för att kunna säkerställa en tillförlitlig kontroll och identifiering av sökande. Vilka biometriska kännetecken som ska väljas anges i VIS-förordningen. De gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI:n) saknade tidigare helt bestämmelser om upptagande av biometri. Genom den s.k. ändringsförordningen¹ som trädde i kraft den 29 maj 2009 har skapats en rättslig grund för upptagningen av biometriska kännetecken, *bilaga 5*.

Genomförandet av VIS kräver också nya former för hur viseringsansökningarna tas emot. Genom ändringsförordningen skapas en rättslig reglering även av detta.

Ändringsförordningen behandlar vidare vissa andra frågor, bl.a. personalens uppträdande. Dessutom innehåller ändringsförordningen föreskrifter om att kommissionen ska lägga fram rapporter för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen i olika avseenden.

Det är redan här värt att nämna att CCI:n och artikel 2 i ändringsförordningen kommer att upphävas när Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (fortsättningsvis kallad Viseringskodexen) börjar tillämpas. Artikel 1 i ändringsförordningen,

¹ Europaparlamentets och rådets förordning nr 309/2009 av den 23 april 2009 om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas.

som bl.a. innehåller bestämmelser om upptagande av biometri och hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas, kommer tills vidare att gälla vid sidan av motsvarande bestämmelser i Viseringskodexen. För en utförlig beskrivning av innehållet i Viseringskodexen, se kapitel 6.

5.2 Begränsad representation och överföring av uppgifter

Genom artikel 1.1 a) i ändringsförordningen har till punkten 1.2 b) del II i CCI:n lagts till att en medlemsstat kan representera en eller flera andra medlemsstater på ett begränsat sätt när det gäller att ta emot ansökningar och registrera biometriska kännetecken. Vidare föreskrivs att mottagandet och överföringen av akter och uppgifter till den representerade medlemsstaten ska genomföras under iakttagande av gällande uppgiftsskydds- och säkerhetsregler.

I bestämmelsen anges att den eller de representerade medlemsstaterna ska se till att uppgifterna är fullständigt krypterade när de överförs, oavsett om de överförs elektroniskt eller fysiskt på ett elektroniskt lagringsmedium från myndigheten i den representerande medlemsstaten till den representerade medlemsstatens myndigheter. I tredjeländer som förbjuder kryptering av uppgifter som ska överföras får inte elektronisk överföring användas. Uppgifterna ska då i stället överföras på ett elektroniskt lagringsmedium av en medlemsstats konsulära tjänstemän. Om en sådan överföring skulle kräva oproportionerliga eller orimliga åtgärder får uppgifterna även överföras på något annat sätt, t.ex. med hjälp av etablerade aktörer med erfarenhet att transportera känsliga handlingar och uppgifter i det berörda tredjelandet.

5.3 Upptagande av biometri

Punkten 1 i del III i CCI:n har genom artikel 1.2 a) i ändringsförordningen ersatts med nya bestämmelser, varefter den nya punkten 1.2 behandlar biometriska kännetecken.

Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna ta upp biometriska kännetecken bestående av ansiktsbild och tio fingeravtryck från sökanden i enlighet med de garantier som fastställs i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och

de grundläggande friheterna, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Bestämmelsen innehåller vidare regler för hur biometrin ska tas upp. När en sökande ska lämna in sin första ansökan med biometri krävs personlig inställelse. Vid det tillfället ska ett fotografi som skannats eller tagits vid ansökningstillfället samt tio fingeravtryck, upptagna plant och digitalt registrerade, tas upp.

Om en sökande, som tidigare har lämnat in en ansökan om visering med biometri, vid ett senare tillfälle lämnar in ytterligare en viseringsansökan ska de fingeravtryck som tidigare registrerats i VIS kopieras in i den senare ansökan. Detta gäller dock endast om de aktuella fingeravtrycken har registrerats i VIS mindre än 59 månader före dagen för den nya ansökan och det inte råder rimliga tvivel om sökandens identitet. Råder det sådana tvivel ska den diplomatiska eller konsulära beskickningen ta nya fingeravtryck av sökanden. Om det inte omedelbart, när ansökan lämnas in, kan bekräftas att fingeravtryck har upptagits inom den aktuella tidsfristen får sökanden begära att de tas upp på nytt.

Det fotografi som bifogas varje ansökan ska enligt bestämmelser i VIS-förordningen också registreras i VIS. Sökanden ska emellertid inte vara skyldig att infinna sig personligen i detta syfte.

När det gäller upptagande av biometriska kännetecken, hänvisar bestämmelsen till de internationella standarderna som ICAO (Internationella civila luftfartsorganisationen) bestämt. Det föreskrivs vidare att upptagandet ska göras av kvalificerad och bemyndigad personal på den diplomatiska eller konsulära beskickningen och de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränsen. Under överinseende av någon av de nyss nämnda beskickningarna får upptagning av biometriska kännetecken dock göras av kvalificerad och bemyndigad personal hos en honorärkonsul eller hos en s.k. extern tjänsteleverantör (se vidare om samarbete med externa tjänsteleverantörer i avsnitt 5.4.3 och om den behörighet som i detta sammanhang kan ges honorärkonsuler i avsnitt 5.4.4).

I bestämmelsen anges det vidare att uppgifter i VIS endast får registreras av bemyndigad konsulär personal i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen. Det föreskrivs också att medlemsstaterna ska se till att alla sökkriterier i artikel 15 i VIS-förord-

ningen används fullt ut för att undvika oriktiga identifieringar och avslag på oriktiga grunder. De åsyftade sökkriterierna² är

- ansökans nummer,
- sökandens efternamn (familjenamn), efternamn vid födseln (tidigare efternamn), förnamn, födelsedatum, födelseort, födelseland och kön,
- den aktuella resehandlingens typ och nummer, utfärdande myndighet samt dag för utfärdande och sista giltighetsdag,
- efternamn och förnamn samt adress avseende den fysiska person, eller firma eller namn samt adress avseende det företag eller den organisation som har bjudit in och/eller åtagit sig att stå för sökandens levnadsomkostnader under vistelsen,
- sökandens fingeravtryck samt
- viseringsmärkets nummer och datum för eventuella tidigare utfärdade viseringar.

Vissa sökanden ska enligt bestämmelsen undantas från kravet på att lämna fingeravtryck. Detta gäller

- barn under 12 år,
- personer som det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck på,
- stats- eller regeringschefer och ledamöter i nationella regeringar med åtföljande makar samt medlemmar av deras officiella delegationer, när de inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål samt
- regenter och andra högt uppsatta medlemmar av en kungafamilj, när de har inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål.

När det gäller personer som det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck på, ska emellertid – om det går – avtryck på färre än tio fingrar tas. Skulle det vara frågan om ett tillfälligt hinder mot att ta fingeravtryck, ska det krävas att sökanden lämnar fingeravtryck vid nästa ansökan. Diplomatiska och konsulära beskickningar samt de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränsen ska ha rätt att begära ytterligare klarlägganden om grunderna för det tillfälliga hindret. Medlemsstaterna ska vidare se till att det finns lämpliga förfaranden som garanterar sökandens värdighet om det är svårt att läsa in och registrera uppgifter. Beslut om beviljande

² Här redovisas kriterierna som de kommer att se ut med de ändringar i VIS-förordningen som förskrivs i artikel 54 Viseringskodexen (se kapitel 6, avsnitt 6.7.3).

av eller avslag på ansökan om visering får inte påverkas av att det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck.

Beträffande sökanden som undantas från kravet på att lämna fingeravtryck ska orden ”ej tillämplig” föras in i VIS.

5.4 Organisation av viseringsmyndigheten

Punkten 1 i del VII i CCI:n behandlar organisation av viseringsmyndigheten. Genom artikel 1.3 i ändringsförordningen har den ersatts med nya bestämmelser. Dessa nya bestämmelser behandlar hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas (punkten 1.1), former för samarbete mellan medlemsstaterna (punkten 1.2), honorärkonsulers behörighet (punkten 1.3), och samarbete med externa tjänsteleverantörer (punkterna 1.4–1.6) samt de sistnämndas möjlighet att utta en särskild serviceavgift (punkten 1.7). Det lämnas vidare föreskrifter om medlemsstaternas skyldigheter att dels informera allmänheten om hur tidsbeställning ska göras och ansökningar lämnas in (punkten 1.8), dels säkerställa kontinuitet i tjänsterna (punkten 1.9). Slutligen behandlas information om beslut beträffande medlemsstaternas beslut om organisering av mottagandet och behandlingen av ansökningar på olika platser samt offentliggörande av sådana beslut (punkten 1.10).

Genom artikel 1.4 i ändringsförordningen har även punkten 5 i del VIII i CCI:n ändrats. Denna punkt innehåller bestämmelser om viseringsansökningar som behandlas av kommersiella mellanhänder, (dvs. privata administrativa byråer, transportbolag eller resebyråer t.ex. researrangörer och detaljhandlare). I punkten 5.2 behandlas harmoniseringen av samarbetet mellan medlemsstaterna och de kommersiella mellanhänderna.

5.4.1 Hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas

Som angetts ovan behandlar punkten 1.1 hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas. Inledningsvis konstateras att varje medlemsstat ska ansvara för hur ansökningar tas emot och behandlas, varvid ansökningarna som huvudregel ska lämnas in vid en medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickning.

Medlemsstaterna ska enligt bestämmelsen utrusta sina diplomatiska eller konsulära beskickningar, de myndigheter som har ansvar

för att utfärda viseringar vid gränsen och – i förekommande fall – honorärkonsulers kontor – med erforderlig utrustning för upptagning av biometriska kännetecken (se närmare om upptagande av biometriska kännetecken i avsnitt 5.3 och om honorärkonsulernas uppgifter i detta avseende i avsnitt 5.4.4).

I bestämmelsen föreskrivs vidare att medlemsstaterna kan samarbeta med en eller flera andra medlemsstater inom ramen för det lokala konsulära samarbetet eller genom andra lämpliga kontakter i form av begränsad representation, samlokalisering eller gemensamt ansökningscentrum (se närmare om olika former för samarbete i nästa avsnitt).

I bestämmelsen föreskrivs också att en medlemsstat som ett sista hands alternativ kan välja att samarbeta med en extern tjänsteleverantör. Samarbete med en extern tjänsteleverantör kan inledas först när möjligheten till övriga former för samarbetet har uttömts. Ett sådant samarbete kan vara det enda alternativet när någon av samarbetsformerna samlokalisering eller gemensamt ansökningscentrum är olämpligt för den berörda medlemsstaten och det dessutom råder särskilda omständigheter eller skäl som rör lokala förhållanden. Sådana omständigheter eller skäl kan t.ex. vara när ett stort antal sökande inte gör det möjligt att organisera mottagandet av ansökningar och insamlingen av uppgifter inom rimlig tid och under anständiga förhållanden. Det kan också vara så att det inte är möjligt att säkerställa god geografisk täckning av det berörda tredjelandet på något annat sätt.

Valet av organisationsform får enligt bestämmelsen inte resultera i att sökanden blir tvungen att infinna sig på mer än ett ställe för att lämna in en ansökan. Denna regel påverkar dock inte rätten att kalla sökanden till personlig intervju.

5.4.2 Former för samarbete mellan medlemsstaterna

I punkten 1.2 anges vad som avses med de bägge samarbetsalternativen samlokalisering och gemensamma ansökningscentrum. Det lämnas också närmare föreskrifter om villkoren för medlemsstaternas samarbete.

Samlokalisering innebär att personal vid en eller flera medlemsstaters diplomatiska eller konsulära beskickningar behandlar ansökningar, inklusive biometriska kännetecken, som har lämnats in till dem på en annan medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskick-

ning och delar utrustningen med denna medlemsstat. De aktuella medlemsstaterna ska enas om hur länge samlokaliseringen ska pågå och vilka villkor som ska gälla för dess upphörande. Medlemsstaterna ska också enas om hur stor del av viseringsavgiften som ska tillfalla den medlemsstat vars diplomatiska eller konsulära beskickning används.

Gemensamma ansökningscentrum innebär att personal från två eller flera medlemsstaters diplomatiska eller konsulära beskickningar har gemensamma lokaler i en byggnad och där tar emot de ansökningar, inklusive biometriska kännetecken, som lämnas in till dem. När sökandena kommer till det gemensamma ansökningscentret ska han eller hon hänvisas till den medlemsstat som ska ansvara för behandlingen av ansökan. De aktuella medlemsstaterna ska – på samma sätt som när det gäller samlokalisering – enas om hur länge samarbetet ska pågå och vilka villkor som ska gälla för dess upphörande. När det gäller gemensamma ansökningscentrum ska medlemsstaterna utöver detta enas om fördelningen av kostnaderna mellan de deltagande staterna. En av medlemsstaterna ska dessutom ansvara för avtal angående logistik och förbindelser med värdlandet.

5.4.3 Samarbete med s.k. externa tjänsteleverantörer

I punkten 1.4 finns allmänna regler för medlemsstaternas samarbete med externa tjänsteleverantörer, medan det i punkten 1.5 lämnas närmare föreskrifter om vilka uppgifter som den externa tjänsteleverantören kan ges behörighet att utföra. I punkten 1.6 behandlas medlemsstaternas skyldigheter när det gäller bl.a. val av extern tjänsteleverantör och i punkten 1.7 finns föreskrifter om en särskild avgift – en serviceavgift – som externa tjänsteleverantörer, utöver den ”vanliga” viseringsavgiften, får ta emot.

Allmänna regler

Enligt bestämmelsen i punkten 1.4 ska medlemsstaterna sträva efter att samarbeta med en extern tjänsteleverantör tillsammans med en eller flera andra medlemsstater utan att det påverkar reglerna för offentlig upphandling och konkurrensreglerna. Samarbetet med den externa tjänsteleverantören ska baseras på ett rättsligt instrument (samarbetsavtal) som ska uppfylla vissa krav. En förteckning över

de minimikrav som ska införas i det rättsliga instrumentet specificeras i en ny bilaga till CCI:n, bilaga 19, som införts enligt artikel 1.5 i ändringsförordningen. Kraven avser uppgiftsskydd, personalens uppträdande och kontroll av verksamhetsutövandet. Det ställs också några allmänna krav som innebär att den externa tjänsteleverantören ska

- handla enligt instruktioner från den eller de medlemsstater som är behöriga att behandla ansökan,
- vidta lämpliga åtgärder mot korruption och
- fullt ut följa villkoren i samarbetsavtalet som ska innehålla en klausul om tillfälligt upphörande eller uppsägning, särskilt om villkoren överträds, samt en översynsklausul för att säkerställa att bästa praxis återspeglas i avtalet.

I bestämmelsen föreskrivs vidare att medlemsstaterna – inom ramen för det lokala konsulära samarbetet – ska utbyta uppgifter om valda externa tjänsteleverantörer och om fastställandet av villkor och krav i deras respektive samarbetsavtal.

Olika slags samarbete

Enligt punkten 1.5 kan samarbetet med en extern tjänsteleverantör vara av olika slag; en extern tjänsteleverantör kan ges behörighet att utföra någon eller några av de uppgifter som räknas upp i punkten. Dessa uppgifter är

- tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär,
- information till sökande om de ytterligare handlingar som krävs på grundval av en checklista,
- insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar, inklusive upptagande av biometriska kännetecken, och överföring av ansökan till den diplomatiska eller konsulära beskickningen,
- mottagande av avgift,
- hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid den diplomatiska eller konsulära beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören samt
- insamling av resehandlingar, inklusive avslagsbeslut, från den diplomatiska eller konsulära beskickningen och återlämnande av dessa till sökandena.

Medlemsstaternas skyldigheter

Medlemsstaterna har enligt punkten 1.6 en rad skyldigheter vid samarbete med en extern tjänsteleverantör.

När det gäller val av extern tjänsteleverantör föreskrivs att den eller de aktuella medlemsstaterna ska granska bolagets solvens och tillförlitlighet samt försäkra sig om att det inte föreligger några intressekonflikter. Medlemsstaterna ska också se till att den externa tjänsteleverantören uppfyller de villkor och bestämmelser som omfattas av det rättsliga instrumentet som avses i bilaga 19 till CCI:n.

Vid behandling av uppgifter ska medlemsstaterna fortsätta att ansvara för efterlevnaden av bestämmelserna om skydd av uppgifter och stå under tillsyn i enlighet med artikel 28 i det s.k. dataskyddsdirektivet³. Samarbete med en extern tjänsteleverantör ska inte begränsa eller utesluta någon ansvarighet enligt den eller de aktuella medlemsstaternas nationella lagstiftning vid överträdelse av skyldigheter beträffande sökandenas personuppgifter och behandlingen av viseringsansökningar. Denna bestämmelse påverkar inte de rättsliga åtgärder som kan vidtas direkt mot den externa tjänsteleverantören enligt nationell lagstiftning i det aktuella tredjelandet.

När det gäller fingeravtryck finns regler om att medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att kontrollera dessa på de diplomatiska eller konsulära beskickningarna, om det råder tveksamhet om fingeravtrycken när de har tagits upp av den externa tjänsteleverantören.

Vissa uppgifter förbehålls de diplomatiska eller konsulära beskickningarna och kan alltså inte delegeras till en extern tjänsteleverantör. Det rör sig om själva behandlingen av ansökningar, intervjuer, beslutsförfarandet, utskriften och insättandet av viseringsmärket samt tillgång till VIS.

Medlemsstaterna är också skyldiga att noga övervaka genomförandet av det avtal som ska reglera samarbetet mellan den eller de aktuella medlemsstaterna och den externa tjänsteleverantören. I detta syfte ska medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningar regelbundet genomföra oanmälda kontroller i den externa tjänsteleverantörens lokaler.

Medlemsstaterna är vidare skyldiga att utbilda de externa tjänsteleverantörerna. Det föreskrivs kort och gott att den eller de aktuella

³ 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.

medlemsstaterna ska utbilda den externa tjänsteleverantören så att denne får de kunskaper som behövs för att erbjuda lämpliga tjänster och tillräcklig information till sökandena.

Även medlemsstaternas skyldigheter vad gäller kryptering av uppgifter vid överföring av dessa från den externa tjänsteleverantören till myndigheterna i den eller de aktuella medlemsstaterna, regleras i den aktuella bestämmelsen.

Serviceavgift

Externa tjänsteleverantörer ges enligt punkten 1.7 en möjlighet att ta ut en särskild avgift – serviceavgift.

Serviceavgiften ska enligt bestämmelsen stå i proportion till de kostnader som den externa tjänsteleverantören ådrar sig vid utförandet av uppgifterna och ska specificeras i det rättsliga instrumentet som reglerar samarbete mellan tjänsteleverantören och den eller de aktuella medlemsstaterna. Serviceavgiften får dock inte vara högre än halva viseringsavgiften. Medlemsstaterna har i detta sammanhang en skyldighet att – inom ramen för det konsulära samarbetet – se till att den serviceavgift som uttas verkligen återspeglar de tjänster som den externa tjänsteleverantören tillhandahåller och är anpassad efter lokala omständigheter. Medlemsstaterna ska också sträva efter att harmonisera den gällande serviceavgiften.

Även om medlemsstaterna anlitar externa tjänsteleverantörer, poängteras det i bestämmelsen att de har en skyldighet att bibehålla möjligheten att tillåta samtliga sökande att direkt vända sig till dess diplomatiska eller konsulära beskickningar för att lämna in ansökningarna.

5.4.4 Honorärkonsuler

I punkten 1.3 regleras vilken behörighet som kan ges honorärkonsuler. Enligt bestämmelsen kan sådana konsuler ges behörighet att utföra de uppgifter som kan lämnas över till externa tjänsteleverantörer. Om sådan behörighet ges, ska adekvata åtgärder vidtas för att garantera säkerheten och dataskyddet.

När det gäller honorärkonsuler som inte är statliga tjänstemän i en medlemsstat, föreskrivs att utförandet av de aktuella uppgifterna ska genomföras i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller

för externa tjänsteleverantörer. Om honorärkonsuln däremot är statlig tjänsteman i en medlemsstat, ska den aktuella medlemsstaten se till att sådana krav ställs som är jämförbara med de krav som skulle gälla om uppgifterna genomfördes av dess diplomatiska eller konsulära beskickning.

5.4.5 Samarbete med kommersiella mellanhänder

Punkten 5 i del VIII i CCI:n innehåller bestämmelser om viseringsansökningar som behandlas av kontor som hjälper medborgarna med administrativa ärenden, resebyråer och researrangörer. Harmoniseringen av samarbetet med dessa kontor, byråer och arrangörer behandlas närmare i punkten 5.2. Den sist nämnda punkten har genom artikel 1.4 i ändringsförordningen ändrats. Rubriken anger numera att punkten avser samarbetet mellan medlemsstaterna diplomatiska eller konsulära beskickningar och kommersiella mellanhänder.

Mellan rubriken och följande punkt, punkten 5.2 a), har också genom ändringsförordningen införts ett nytt stycke vari anges att medlemsstaterna vid *efterföljande* ansökningar får tillåta sina diplomatiska eller konsulära beskickningar att samarbeta med kommersiella mellanhänder (dvs. privata administrativa byråer, transportbolag eller resebyråer, t.ex. researrangörer och detaljhandlare). Detta innebär alltså att kommersiella mellanhänder – till skillnad från vad som tidigare varit fallet – inte kan användas vid samtliga ansökningar eftersom de inte kan användas vid den första ansökan då biometriska kännetecken ska tas upp.

5.4.6 Information, kontinuitet i tjänsterna samt beslut och offentliggörande

Enligt punkten 1.8 ska exakt information om hur tidsbeställning ska göras och ansökningar lämnas in, meddelas allmänheten genom medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningars försorg.

När det gäller kontinuitet i tjänsterna, har medlemsstaterna enligt punkten 1.9 en skyldighet att säkerställa att fullständiga tjänster upprätthålls om samarbetet med andra medlemsstater eller externa tjänsteleverantörer skulle avbrytas.

Medlemsstaterna ska enligt punkten 1.10 informera kommissionen om hur de avser att organisera mottagandet och behandlingen av ansökningar på varje plats där det finns en utlandsbeskickning, varvid kommissionen ska offentliggöra denna information på lämpligt sätt. Det anges vidare att medlemsstaterna ska tillhandahålla kommissionen ett exemplar av de rättsliga instrument som reglerar deras samarbete med olika externa tjänsteleverantörer.

5.5 Övrigt

5.5.1 Formulär för viseringsansökan

Punkten 1.1 i del III i CCI:n har genom artikel 1.2 a) i ändringsförordningen ersatts med nya bestämmelser. Det sakliga innehållet i punkten 1.1, som behandlar formulär för viseringsansökan samt antalet formulär som ska fyllas i, överensstämmer dock med den tidigare bestämmelsen. En viss språklig modernisering har skett.

5.5.2 Personalens uppträdande

En ny bestämmelse – punkten 5 – som behandlar personalens uppträdande har genom artikel 1.2 b) i ändringsförordningen lagts till i del III i CCI:n.

Enligt bestämmelsen ska personal på diplomatiska och konsulära beskickningar se till att sökanden bemöts på ett hövligt sätt. De ska vidare, under utförandet av sina arbetsuppgifter, visa full respekt för den mänskliga värdigheten.

Det lämnas också föreskrifter om en proportionalitetsprincip och ett diskrimineringsförbud. Alla åtgärder som vidtas ska nämligen stå i proportion till de mål som eftersträvas med åtgärderna. Vidare får den konsulära personalen inte diskriminera någon på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

5.5.3 Rapporter

I artikel 2 i ändringsförordningen⁴ finns föreskrifter om att kommissionen ska lägga fram rapporter för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen i olika avseenden.

Den första rapporten ska enligt bestämmelsen läggas fram tre år efter det att VIS börjat tillämpas och därefter ska rapporter lämnas vart fjärde år.

Rapporterna ska innefatta införandet av upptagning och användning av biometriska kännetecken, lämpligheten hos de ICAO-standarder som valts, efterlevnaden av dataskyddsreglerna, erfarenheterna från de externa tjänsteleverantörerna, särskilt med tanke på upptagningen av biometriska kännetecken, genomförandet av ”59 månaders-regeln” för upptagande av fingeravtryck samt organiserandet av mottagandet och behandlingen av ansökningar. Rapporten ska även omfatta sådana fall där fingeravtryck faktiskt inte har kunnat tas eller av rättsliga skäl inte har krävts jämfört med det antal fall där fingeravtryck har tagits. Dessutom ska rapporten innehålla information om fall där personer som faktiskt inte har kunnat lämna fingeravtryck har fått avslag på sin viseringsansökan. Rapporten ska – vid behov – åtföljas av lämpliga förslag till förordningsändringar.

I den första rapporten ska frågan om tillräcklig tillförlitlighet beträffande identifiering och verifiering av fingeravtryck av barn under 12 år tas upp, särskilt hur fingeravtryck utvecklas med åldern. Detta ska ske på grundval av en studie som genomförts under kommissionens ansvar. Med identifiering avses i detta sammanhang när en persons identitet fastställs genom databassökning mot flera grupper av uppgifter (one to many check), medan verifiering avser förfarandet att jämföra en grupp av uppgifter med en annan grupp av uppgifter (one to one check).

⁴ Artikel 2 i ändringsförordningen upphävs genom Viseringskodexen och ersätts med motsvarande bestämmelser i kodexen.

6 Viseringskodexen

6.1 Allmänt

I Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen¹ framhålls ”nödvändigheten av att ytterligare utveckla den gemensamma viseringspolitiken som en del av ett mångsidigt system som syftar till att underlätta lagligt resande och ta itu med olaglig invandring genom ytterligare harmonisering av nationell lagstiftning och hanteringsförfaranden vid lokala konsulära beskickningar.” Ett av de viktigaste inslagen för detta är införandet av en gemenskapskodex om viseringar (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar [viseringskodexen], i fortsättningen kallad Viseringskodexen) såsom ett gemensamt regelverk för viseringspolitiken, särskilt genom konsolidering och utveckling av gällande bestämmelser. Viseringskodexen antogs den 25 juni 2009, men har ännu (augusti 2009) inte publicerats i Europeiska unionens officiella tidning och inte heller trätt i kraft. Redogörelsen i detta kapitel utgår från den senaste versionen av förordningen som finns i det offentliga registret över rådets handlingar på rådets hemsida, se *bilaga 6*.

Genom Viseringskodexen upphävs en rad bestämmelser i olika EG-rättsliga rättsakter. Det rör sig bl.a. om bestämmelserna i Schengenkonventionen om viseringar för kortare vistelse, De gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI:n) och artikel 2 i ändringsförordningen i deras helhet (se föregående kapitel) samt rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit.

¹ EUT C 53, 3.3.2005.

Viseringskodexen träder ikraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och ska börja tillämpas sex månader efter dess ikraftträdande. Vissa bestämmelser ska dock börja tillämpas redan samma dag som Viseringskodexen träder i kraft, medan överklagandebestämmelserna ska träda i kraft först 18 månader efter kodexens ikraftträdande.

6.2 Allmänna bestämmelser

6.2.1 Syfte och mål

I Viseringskodexens inledande artikel 1 finns bestämmelser om förordningens syfte och mål.

I bestämmelsen upplyses det inledningsvis att Viseringskodexen innehåller bestämmelser om handläggning av ansökningar om visering för vistelser på medlemsstaternas territorium som inte är avsedda att vara längre än tre månader under en sexmånadersperiod. Bestämmelserna ska vara tillämpliga på alla tredjelandsmedborgare som enligt rådets förordning (EG) nr 539/2001 måste ha visering när de passerar de yttre gränserna. De ska dock inte påverka rätten till fri rörlighet för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare eller som har samma rätt till sådan rörlighet enligt avtal mellan å ena sidan gemenskapen och dessa medlemsstater samt, å andra sidan, dessa tredjeländer.

Det anges vidare i bestämmelsen att det i förordningen definieras vilka tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering, samtidigt som det fastställs förfaranden och villkor för utfärdande av viseringar för transitering genom de internationella transitområdena på medlemsstaternas flygplatser.

6.3 Definitioner

I artikel 2 i Viseringskodexen definieras en rad begrepp.

Med *visering* avses ett beslut som en medlemsstat har fattat för transitering genom eller vistelse i den medlemsstaten eller i flera medlemsstater som inte är avsedd att vara längre än sammanlagt tre månader under en sexmånadersperiod eller transitering genom det internationella transitområdet på medlemsstaternas flygplatser.

Enhetlig visering är en visering som gäller inom hela medlemsstaternas territorium, medan *visering med begränsad territoriell giltighet* är en visering som endast är giltig för inresa till en eller flera, men inte alla, medlemsstaterna.

Med *visering för flygplatstransitering* avses en visering som endast är giltig för transitering genom det internationella transitområdet på en eller flera flygplatser på medlemsstaternas territorium.

Tredjelandsmedborgare är en person som inte är unionsmedborgare.

Även *viseringsmärke, erkänd resehandling, separat blad för påförande av visering, ansökan och konsulat* definieras i bestämmelsen.

Genom artikel 54 i Viseringskodexen görs ändringar i VIS-förordningen så att definitionerna i den förordningen överensstämmer med de i Viseringskodexen.

6.4 Visering för flygplatstransitering

Grundläggande bestämmelser om visering för flygplatstransitering anges i artikel 3 i Viseringskodexen.

Det föreskrivs inledningsvis att medborgare i de tredjeländer som finns förtecknade i bilaga IV är skyldiga att inneha visering för flygplatstransitering när de transiterar genom det internationella transitområdet på flygplatser på medlemsstaternas territorium. Bestämmelsen innehåller vidare regler för hur enskilda medlemsstater, i akuta situationer med massiv tillströmning av olagliga invandrare, får kräva att även andra tredjelandsmedborgare än de som finns förtecknade i nämnda bilaga ska ha en visering för flygplatstransitering när de transiterar genom internationella transitområden på flygplatser på den medlemsstatens territorium.

Det föreskrivs också att vissa personkategorier ska vara undantagna från skyldigheten att inneha visering för flygplatstransitering. Det rör sig om personer som innehar en giltig enhetlig visering, nationell visering för längre vistelse eller ett uppehållstillstånd utfärdat av en medlemsstat. Det rör sig vidare om tredjelandsmedborgare som har giltiga uppehållstillstånd utfärdade av vissa stater och om tredjelandsmedborgare som har en giltig visering till en medlemsstat eller till vissa andra länder. Undantag från kravet på visering för flygplatstransitering gäller också familjemedlemmar till unionsmedborgare, innehavare av diplomatpass och flygbesättningsmän som är medborgare i något av de länder som

undertecknat Chicagokonventionen angående internationell civil luftfart.

6.5 Mottagande och handläggning av viseringsansökningar

6.5.1 Myndigheter som medverkar vid handläggningen av viseringsansökningar

Artikel 4 i Viseringskodexen innehåller bestämmelser om myndigheter som är behöriga att handlägga viseringsansökningar. Som huvudregel ska en sådan ansökan handläggas av diplomatiska eller konsulära beskickningar, som också ska fatta beslut med anledning av den. Viseringsansökningar får emellertid också handläggas av de myndigheter som ansvarar för personkontroller vid de yttre gränserna. Dessa myndigheter får också fatta beslut med anledning av ansökningarna. Enligt artikeln kan en medlemsstat kräva att även andra myndigheter än de nu nämnda ska medverka i handläggning och beslut av ansökningar. Inom medlemsstaternas utomeuropeiska territorier får ansökan prövas och beslutas av de myndigheter som den berörda medlemsstaten utser.

6.5.2 Medlemsstat som ansvarar för handläggning av viseringsansökan och beslutsfattande med anledning av denna

I artikel 5 i Viseringskodexen finns regler om vilken medlemsstat som är behörig att handlägga och fatta beslut med anledning av en viseringsansökan. När en sökande endast ska besöka eller transitera genom *en* medlemsstat är den staten behörig att handlägga ansökan och fatta beslut. Samma sak gäller för flygplatstransitering. När *flera* medlemsstater ska besökas är det den medlemsstat som, med hänsyn till vistelsens längd eller syfte, utgör resans huvudsakliga mål som är behörig att handlägga och fatta beslut i viseringsärendet. Om ett huvudsakligt mål för resan inte kan fastställas ska ansökan prövas och beslutas av den medlemsstat vars yttre gräns sökanden först har för avsikt att passera i syfte att resa in på medlemsstaternas territorium. På samma sätt föreskrivs vid transitering genom flera medlemsstater och vid visering för flygplatstransitering

som avser transitering genom två eller flera flygplatser att den medlemsstat vars yttre gräns sökanden först har för avsikt att passera, respektive den medlemsstat på vars territorium den första transitflygplatsen är belägen, är behörig att handlägga och besluta i viseringsärendet.

6.5.3 Konsulär territoriell behörighet

Artikel 6 i Viseringskodexen behandlar territoriell behörighet. Enligt bestämmelsen ska en tredjelandsmedborgare ansöka om visering vid en medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickning i sitt bosättningsland. En tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i ett annat tredjeländ än bosättningslandet kan emellertid lämna in en viseringsansökan i det land han eller hon vistas om det finns befogade skäl härför.

6.5.4 Behörighet att utfärda viseringar till tredjelandsmedborgare som vistas lagligt på en medlemsstats territorium

Tredjelandsmedborgare som vistas lagligt på en medlemsstats territorium, utan att ha uppehållstillstånd som ger dem rätt att resa utan visering, ska enligt artikel 7 i Viseringskodexen ansöka om visering vid den diplomatiska eller konsulära beskickningen för den medlemsstat som enligt artikel 5 är behörig att pröva en ansökan.

6.5.5 Överenskommelser om representation

Artikel 8 i Viseringskodexen behandlar överenskommelser om representation mellan medlemsstaterna.

En medlemsstat kan samtycka till att företräda en annan medlemsstat vid handläggningen av viseringsansökningar och utfärdandet av viseringar. Representationen kan också vara begränsad till mottagande av ansökningar och upptagande av biometriska kännetecken. Om en diplomatisk eller konsulär beskickning för den representerande medlemsstaten har för avsikt att avslå en viseringsansökan, ska ärendeakten överlämnas till de centrala myndigheterna i den representerade medlemsstaten för slutligt ställningstagande till ansökan. Av artikel 44 i Viseringskodexen följer att

mottagandet och överföringen av akter och uppgifter till den företrädde medlemsstaten ska ske i enlighet med aktuella uppgiftsskydds- och säkerhetsregler.

Om två medlemsstater kommer överens om representation ska en bilateral överenskommelse träffas. Av överenskommelsen ska framgå hur länge representationen ska gälla, om den endast är tillfällig, och vilka förfaranden som gäller för att avsluta den. Överenskommelsen kan också innehålla bestämmelser om vad som ska gälla i fråga om den representerade medlemsstatens skyldighet att tillhandahålla lokaler och personal eller på annat sätt ersätta den representerande medlemsstaten. Enligt artikeln kan medlemsstaterna komma överens om att den medlemsstat som representerar en annan ska samråda med den företrädde medlemsstatens centrala myndigheter beträffande ansökningar från vissa kategorier av tredjelandsmedborgare. Den representerade medlemsstaten får även i överenskommelsen ge den representerande medlemsstaten *behörighet att avslå* viseringsansökningar för dess räkning.

Medlemsstater, som saknar egna diplomatiska eller konsulära beskickningar i ett tredjeland, ska sträva efter att träffa överenskommelse om representation med en medlemsstat som har en sådan beskickning i det aktuella landet. Detsamma gäller medlemsstater som saknar diplomatiska eller konsulära beskickningar i en viss region eller område och det med hänsyn till dålig infrastruktur eller stora geografiska avstånd skulle innebära en oproportionerlig insats för den viseringssökande att ta sig till den medlemsstatens diplomatiska eller konsulära beskickning.

I bestämmelsen finns vidare föreskrifter om att den representerade medlemsstaten ska underrätta kommissionen om nya överenskommelser om representation eller om uppsägning av sådana överenskommelser. Den representerande staten har vidare en motsvarande underrättelseskyldighet till andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära beskickningar samt till kommissionens delegation inom den berörda jurisdiktionen.

Artikeln reglerar också den situationen att den representerande statens diplomatiska eller konsulära beskickning bestämmer sig för att samarbeta med en extern tjänsteleverantör (se närmare om sådant samarbete i avsnitt 6.11.6) eller en kommersiell mellanhand (se närmare om ett sådant samarbete i avsnitt 6.11.8). I sådana fall ska samarbetet omfatta även handläggning av viseringsansökningar för den representerade medlemsstatens räkning. Den represente-

rade medlemsstatens centrala myndigheter ska i förväg informeras om sådana samarbeten.

6.6 Ansökan

6.6.1 Formella förutsättningar för ingivande av en viseringsansökan

Viseringsansökningar ska enligt artikel 9 i Viseringskodexen inte ges in tidigare än tre månader innan den planerade vistelsen inleds. Personer som har en visering som omfattar flera inresor får ge in ansökan om ny visering innan giltighetstiden för viseringen löper ut, under förutsättning att den är giltig i minst sex månader.

Det får vidare ställas krav på att sökandena ska avtala möte för att ge in sin ansökan. Ett sådant möte ska äga rum inom två veckor. I brådskande fall får den diplomatiska eller konsulära beskickningen tillåta sökanden att ge in viseringsansökningen utan ett avtalat möte eller ge sökande tillfälle till ett omedelbart möte.

Bestämmelsen avslutas med en föreskrift om att viseringsansökningar får ges in till diplomatiska eller konsulära beskickningar, men också i vissa fall till kommersiella mellanhänder, honorärkonsulat och externa tjänsteleverantörer.

6.6.2 Allmänna regler för ingivande av en viseringsansökan

Allmänna regler för ingivande av viseringsansökningar finns i artikel 10 i Viseringskodexen. En ansökan om visering ska som huvudregel ges in av den sökande personligen. Undantag görs dock bl.a. för s.k. *efterföljande* ansökningar där biometriska kännetecken har lämnats senast 59 månader tidigare och det inte råder något tvivel om sökandens identitet.

Vid ingivandet av ansökan ska sökanden ge in ansökningsformulär, resehandlingar och fotografi. Han eller hon ska också tillåta upptagande av fingeravtryck, när detta krävs, betala viseringsavgift, tillhandahållande styrkande handlingar enligt artikel 14 och bilaga II samt, när det krävs, visa en lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring.

6.6.3 Ansökningsformulär

Artikel 11 i Viseringskodexen innehåller närmare bestämmelser om ansökningsformulär. Varje sökande ska fylla i och skriva under ett sådant formulär, varvid vårdnadshavare ska underteckna underårigas ansökningar. Ansökningsformuläret ska kostnadsfritt ställas till sökandes förfogande och göras lätt tillgängligt av de diplomatiska och konsulära beskickningarna.

Bestämmelsen innehåller också föreskrifter om vilka språk formuläret ska finnas på, när en översättning av det ska tillhandahållas och om information till sökande om vilket eller vilka språk ansökan får göras på.

6.6.4 Resehandling

Artikel 12 i Viseringskodexen består av en uppräknning av de krav som ställs på en resehandling. Resehandlingen ska enligt artikeln vara giltig i minst tre månader antingen efter dagen för den planerade avresan från medlemsstaternas territorium eller, om det rör sig om flera besök, efter dagen för den senaste avresan från detta territorium. Vidare föreskrivs att resehandlingen ska innehålla åtminstone två lediga sidor och ha blivit utfärdad de senaste tio åren.

6.6.5 Biometriska kännetecken

Artikel 13 i Viseringskodexen behandlar biometriska kännetecken.

Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna ta upp biometriska kännetecken bestående av ansiktsbild och tio fingeravtryck från sökanden i enlighet med de garantier som fastställs i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Bestämmelsen innehåller vidare regler för hur biometrin ska tas upp. När en sökande ska lämna in sin första ansökan med biometri krävs personlig inställelse. Vid det tillfället ska ett fotografi som skannats eller tagits vid ansökningstillfället samt tio fingeravtryck, upptagna plant och digitalt registrerade, tas upp.

Om en sökande, som tidigare har lämnat in en ansökan om visering med biometri, vid ett senare tillfälle lämnar in ytterligare en viserings-

ansökan ska de fingeravtryck som tidigare registrerats i VIS kopieras in i den senare ansökan. Detta gäller dock endast om de aktuella fingeravtrycken har registrerats i VIS mindre än 59 månader före dagen för den nya ansökan och det inte råder rimliga tvivel om sökandens identitet. Råder det sådana tvivel ska den diplomatiska eller konsulära beskickningen ta nya fingeravtryck av sökanden. Om det inte omedelbart, när ansökan lämnas in, kan bekräftas att fingeravtryck har upptagits inom den aktuella tidsfristen får sökanden begära att de tas upp på nytt.

Det foto som bifogas varje ansökan ska enligt bestämmelser i VIS-förordningen också registreras i VIS. Sökanden ska emellertid inte vara skyldig att infinna sig personligen i detta syfte.

När det gäller upptagande av fingeravtryck, hänvisar bestämmelsen till de internationella standarderna som ICAO (Internationella civila luftfartsorganisationen) bestämt. Det föreskrivs vidare att upptagandet ska göras av kvalificerad och bemyndigad personal på den diplomatiska eller konsulära beskickningen och de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränsen. Under överinseende av någon av de nyss nämnda beskickningarna får upptagning av biometriska kännetecken dock göras av kvalificerad och bemyndigad personal hos en honorärkonsul eller hos en extern tjänsteleverantör (se vidare om samarbete med externa tjänsteleverantörer i avsnitt 6.11.6 och om den behörighet som i detta sammanhang kan ges honorärkonsuler i avsnitt 6.11.7).

I artikel 19 anges att registrering av uppgifter i VIS endast får göras av vederbörligen bemyndigad konsulär personal i enlighet med artiklarna 6.1, 7, 9.5 och 9.6 i VIS-förordningen.

Bestämmelsen om att alla sökkriterier i artikel 15 i VIS-förordningen (se närmare om dessa kriterier i avsnitt 6.7.3) ska användas fullt ut för att undvika oriktiga identifieringar och avslag på oriktiga grunder återfinns i artikel 21 i Viseringskodexen. De åsyftade sökkriterierna² är

- ansökans nummer,
- sökandens efternamn (familjenamn), efternamn vid födseln (tidigare efternamn), förnamn, födelsedatum, födelseort, födelseland och kön,
- den aktuella resehandlingens typ och nummer, utfärdande myndighet samt dag för utfärdande och sista giltighetsdag,

² Här redovisas kriterierna som de kommer att se ut med de ändringar i VIS-förordningen som förskrivs i artikel 54 Viseringskodexen (se avsnitt 6.13.1).

- efternamn och förnamn samt adress avseende den fysiska person, eller firma eller namn samt adress avseende det företag eller den organisation som har bjudit in och/eller åtagit sig att stå för sökandens levnadsomkostnader under vistelsen,
- sökandens fingeravtryck samt
- viseringsmärkets nummer och datum för eventuella tidigare utfärdade viseringar.

Vissa sökanden ska enligt artikel 13.7 i Viseringskodexen undantas från kravet på att lämna fingeravtryck. Detta gäller

- barn under 12 år,
- personer som det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck på,
- stats- eller regeringschefer och ledamöter i nationella regeringar med åtföljande makar samt medlemmar av deras officiella delegationer, när de inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål samt
- regenter och andra högt uppsatta medlemmar av en kungafamilj, när de har inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål.

När det gäller personer som det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck på ska emellertid – om det går – avtryck på färre än tio fingrar tas. Skulle det vara frågan om ett tillfälligt hinder mot att ta fingeravtryck, ska det krävas att sökanden lämnar fingeravtryck vid nästa ansökan. Diplomatiska och konsulära beskickningar samt de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränsen ska ha rätt att begära ytterligare klarlägganden om grunderna för det tillfälliga hindret. Medlemsstaterna ska vidare se till att det finns lämpliga förfaranden som garanterar sökandens värdighet om det är svårt att läsa in och registrera uppgifter.

I artikel 23 i Viseringskodexen anges att ett beslut om beviljande av eller avslag på ansökan om visering inte får påverkas av att det i vissa fall är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck av sökanden.

Beträffande sökanden som undantas från kravet på att lämna fingeravtryck ska orden ”ej tillämplig” föras in i VIS.

6.6.6 Styrkande handlingar

En viseringssökande ska enligt artikel 14 i Viseringskodexen ge in vissa handlingar. I fråga om en enhetlig visering gäller det

- handlingar som visar syftet med resan,
- handlingar som rör logi eller som styrker att sökanden har tillräckliga medel för att täcka kostnader för logi,
- handlingar som visar att sökanden har tillräckliga medel för såväl hela den planerade vistelsen som för återresan till sökandens ursprungs- eller bosättningsland, eller för transitering till ett tredje land där han eller hon är säker på att få inresetillstånd, eller att sökanden har möjlighet att skaffa sådana medel på laglig väg och
- information som styrker sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium före utgången av viseringstidens enligt den sökta viseringen.

För sökanden vars integritet och tillförlitlighet de diplomatiska eller konsulära beskickningar känner till kan emellertid i det enskilda fallet göras undantag från ett eller flera av dessa krav.

Vid visering för flygplatstransitering ska sökanden lägga fram

- handlingar som rör resan till slutdestinationen efter den avsedda flygplatstransiteringen och
- handlingar som gör det möjligt att bedöma sökandens avsikt att inte resa in på medlemsstaternas territorium.

I bestämmelsen hänvisas vidare till bilaga II, där det finns en icke uttömmande förteckning över styrkande handlingar som de diplomatiska eller konsulära beskickningarna kan kräva av viseringssökanden för att kontrollera att sökanden uppfyller de ovan uppräknade villkoren. Inom ramen för det lokala Schengensamarbetet ska det vidare bedömas om det för att ta hänsyn till lokala förhållanden finns behov av att inom varje enskild jurisdiktion komplettera och harmonisera förteckningen över handlingar.

Medlemsstaterna får enligt bestämmelsen också kräva att viseringssökanden i ett formulär lämnar information som styrker ett sponsoråtagande och/eller privat logi. Bestämmelsen innehåller vidare närmare föreskrifter om vad ett sådant formulär ska innehålla.

6.6.7 Medicinsk reseförsäkring

I artikel 15 i Viseringskodexen finns bestämmelser om medicinsk reseförsäkring.

Personer som ansöker om en enhetlig visering för en eller två inresor ska styrka att de har en lämplig och giltig reseförsäkring som täcker eventuella merkostnader som kan uppstå i samband med hemtransport av medicinska skäl, dödsfall, akut läkarhjälp och/eller brådskande sjukhusvård. Personer som ansöker om visering för flera inresor ska styrka att de har en lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring som täcker tiden för den första planerade resan. Dessutom ska de sistnämnda personerna underteckna en förklaring som finns i ansökningsformuläret, varigenom de intygar att de känner till kravet att ha en medicinsk reseförsäkring för flera på varandra följande vistelser.

Innehavare av diplomatpass är enligt bestämmelsen undantagna från kravet på medicinsk reseförsäkring.

Det föreskrivs vidare att den medicinska reseförsäkringen måste vara giltig inom samtliga medlemsstaters territorium och omfatta den period som den aktuella personens vistelse eller transitering varar. Vid viseringar med begränsad territoriell giltighet som omfattar fler än en medlemsstats territorium är det emellertid tillräckligt att försäkringen täcker den eller de berörda medlemsstaterna.

Bestämmelsen innehåller också närmare föreskrifter om bl.a. försäkringsbelopp och var försäkringen ska tecknas.

6.6.8 Viseringsavgift

Artikel 16 i Viseringskodexen innehåller föreskrifter om avgift för handläggning av viseringsansökningar. Denna avgift är som huvudregel 60 euro för vuxna och barn som fyllt tolv år. För barn mellan sex och tolv år är den 35 euro.

Viseringsavgift ska inte tas ut för

- barn under sex år,
- skolelever, studerande, forskarstuderande och medföljande lärare som reser i studie- eller utbildningssyfte,
- forskare från tredjeländer som reser i syfte att bedriva vetenskaplig forskning samt

- företrädare, under 25 år, för ideella organisationer som deltar i seminarier, konferenser, sport, kulturella eller utbildningsevenemang, som organiseras av ideella organisationer.

Undantag från skyldighet att erlägga viseringsavgift kan göras för

- barn mellan sex och 12 år,
- innehavare av diplomatiska pass och tjänstepass samt
- personer under 25 år som deltar i seminarier, konferenser, idrotts-evenemang, kulturella evenemang eller utbildningsarrangemang som anordnats av ideella organisationer.

Det är tillåtet att i enskilda fall avstå från att ta ut viseringsavgiften eller sänka den om åtgärden syftar till att främja kultur- eller idrottsintressen, utrikespolitiska, utvecklingspolitiska eller andra väsentliga allmänintressen samt av humanitära skäl.

Bestämmelsen innehåller även bl.a. regler för ändring av avgiften, vilka valutor avgiften kan betalas i och vilken växelkurs som ska gälla för andra valutor än euro.

6.6.9 Serviceavgift

Artikel 17 i Viseringskodexen behandlar den särskilda avgift – serviceavgift som får tas ut utöver viseringsavgiften vid samarbete med externa tjänsteleverantörer.

Serviceavgiften ska enligt bestämmelsen stå i proportion till de kostnader som den externa tjänsteleverantören ådrar sig vid utförandet av uppgifterna enligt artikel 43.6 och ska specificeras i det avtal som reglerar samarbete mellan tjänsteleverantören och den eller de aktuella medlemsstaterna. Serviceavgiften får dock inte vara högre än halva viseringsavgiften. Medlemsstaterna har i detta sammanhang en skyldighet att – inom ramen för det konsulära samarbetet – se till att den serviceavgift som uttas verkligen återspeglar de tjänster som den externa tjänsteleverantören tillhandahåller och är anpassad efter lokala omständigheter. Medlemsstaterna ska också sträva efter att harmonisera den gällande serviceavgiften.

Även om medlemsstaterna anlitar externa tjänsteleverantörer, poängteras det i artikel 17 i Viseringskodexen att de har en skyldighet att bibehålla möjligheten att tillåta samtliga sökande att direkt vända sig till dess diplomatiska eller konsulära beskickningar för att lämna in ansökningarna.

6.7 Prövning och behandling av viseringsansökningar

6.7.1 Fastställande av vilket konsulat som är behörigt

När en viseringsansökan har lämnats in ska den aktuella diplomatiska eller konsulära beskickningen enligt artikel 18 i Viseringskodexen bekräfta om den är behörig att handlägga och fatta beslut med anledning av ansökan. Om beskickningen inte är behörig att göra detta, ska den utan dröjsmål lämna tillbaka ansökningsformuläret, återbetala viseringsavgiften och ge anvisning om vilken beskickning som är behörig.

6.7.2 När en ansökan ska tas upp till prövning

Enligt artikel 19 i Viseringskodexen ska den behöriga diplomatiska eller konsulära beskickningen kontrollera att viseringsansökan har lämnats in i rätt tid, är fullständig, att biometriska kännetecken har tagits och att viseringsavgiften har betalats. När beskickningen anser att dessa villkor är uppfyllda, ska ansökan tas upp till prövning, vilket innebär att beskickningen ska fortsätta att handlägga ansökan. Om beskickningen finner att villkoren inte är uppfyllda ska ansökan inte tas upp till prövning och beskickningen ska utan dröjsmål lämna tillbaka ansökningsformuläret och andra handlingar som getts in av sökanden, förstöra upptagna biometriska kännetecken samt återbetala viseringsavgiften. Undantagsvis kan en viseringsansökan som inte uppfyller villkoren ändå tas upp till prövning av humanitära skäl eller på grund av nationella intressen eller internationella förpliktelser.

I bestämmelsen finns också en upplysning om att uppgifter i VIS endast får registreras av behörig konsulär personal i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

Stämpel som visar att ansökan ska tas upp till prövning

När en ansökan ska tas upp till prövning, ska den diplomatiska eller konsulära beskickningen enligt artikel 20 i Viseringskodexen stämpla

sökandens resehandling. Diplompass, tjänstepass och andra särskilda pass³ ska dock inte stämplas.

I bilaga III till Viseringskodexen finns närmare bestämmelser om utformningen av stämpeln och dess påförande på resehandlingen.

Bestämmelsen ska tillämpas av medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar tills VIS enligt artikel 48 VIS-förordningen är fullt operativt i alla regioner.

6.7.3 Kontroll av inresevillkoren och riskbedömningar

I artikel 21 i Viseringskodexen lämnas regler för kontroll av inresevillkor och riskbedömningar vid prövningen av viseringsansökningar.

Enligt bestämmelsen ska det, vid prövning av en ansökan om enhetlig visering, fastställas att sökanden uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen (se närmare om inresevillkoren i kapitel 3, avsnitt 3.3.4). Risker för olaglig invandring, hänsynen till medlemsstaternas säkerhet och sökandens avsikt att innan viseringstiden har gått ut lämna medlemsstaternas territorium, ska tas under särskilt beaktande. VIS ska rådfrågas vid varje ansökan i enlighet med reglerna om detta i VIS-förordningen och medlemsstaterna ska se till att alla sökkriterier i artikel 15 i VIS-förordningen används fullt ut för att undvika oriktiga identifieringar och avslag på oberättigade eller oriktiga grunder. De åsyftade kriterierna är

- ansökans nummer,
- sökandens efternamn (familjenamn), efternamn vid födseln (tidigare efternamn), förnamn, födelsedatum, födelseort, födelseland och kön,
- den aktuella resehandlingens typ och nummer, utfärdande myndighet samt dag för utfärdande och sista giltighetsdag,
- efternamn och förnamn samt adress avseende den fysiska person, eller firma eller namn samt adress avseende det företag eller den

³ Enligt 3 § passlagen (1978:302) utfärdas pass som vanligt pass eller särskilt pass. Regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver får enligt samma lagrum andra stycket meddela närmare föreskrifter om särskilt pass. Därvid kan föreskrivas att sådant pass får utfärdas för den som uppehåller sig utomlands och inte kan styrka sitt svenska medborgarskap eller har förlorat svenskt medborgarskap utan att förvärva medborgarskap i en annan stat. Av passförordningen 6 § (1973:664) följer att särskilt pass kan utfärdas som provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass eller diplomatpass. Vidare att särskilt pass även kan utfärdas som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandling.

- organisation som har bjudit in och/eller åtagit sig att stå för sökandens levnadsomkostnader under vistelsen,
- sökandens fingeravtryck samt
 - viseringsmärkets nummer och datum för eventuella tidigare utfärdade viseringar.

Vid prövningen om sökanden uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen ska den diplomatiska eller konsulära beskickningen kontrollera

- att den resehandling som sökanden har uppvisat inte är en efterbildning/förfalskning,
- att sökanden har godtagbara syften och villkor för den avsedda vistelsen, att han eller hon har tillräckliga medel för uppehållet under vistelsen, för hans eller hennes återresa till ursprungs- eller bosättningslandet eller för transitering till ett tredjeland där han eller hon är säker på att tas emot, eller att han eller hon är i stånd att skaffa dessa medel på laglig väg,
- om personen finns på någon spärrlista i Schengens informationssystem (SIS), i syfte att vägras inresa,
- att sökanden inte utgör hot mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten, folkhälsan eller någon av medlemsstaternas internationella förbindelser och
- att sökanden i förekommande fall har en lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring.

Den diplomatiska eller konsulära beskickningen ska också i förekommande fall kontrollera att sökanden vid tidigare besök i Schengenområdet inte har stannat längre tid än han eller hon haft tillstånd till.

Medlen för den planerade vistelsen ska bedömas med beaktande av längden och syftet med resan och med hänsyn till genomsnittspriserna i den eller de berörda medlemsstaterna för kost och rum i budgetlogi. Bedömningen ska utgå från de referensbelopp som fastställs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 34.1 c) i Gränskodexen. Bestyrkt sponsoråtagande och/eller privat logi kan också utgöra bevis på tillräckliga medel för uppehälle.

När det gäller handläggningen av ansökningar om visering för flygplatstransitering ska den diplomatiska eller konsulära beskickningen särskilt kontrollera att resehandlingen som sökanden har uppvisat inte är en efterbildning/förfalskning, tidpunkterna för tredjelandsmedborgarens ankomst och avresa, överensstämmelsen mellan

den avsedda resvägen och flygplatstransiteringen samt att det verkligen är frågan om en fortsatt resa till en slutdestination.

Det föreskrivs vidare att handläggningen av en viseringsansökan särskilt ska grundas på de uppvisade handlingarnas äkthet och tillförlitlighet samt sökandes trovärdighet och tillförlitligheten av lämnade uppgifter. Det anges också att de diplomatiska och konsulära beskickningarna i berättigade fall har rätt att begära en intervju med den sökande och ytterligare handlingar.

Slutligen anges att ett tidigare avslag på en viseringsansökan inte automatiskt ska medföra avslag på en ny ansökan; en ny ansökan ska bedömas på grundval av all tillgänglig information.

6.7.4 Föregående samråd med andra medlemsstaters centrala myndigheter

I artikel 22 i Viseringskodexen finns bestämmelser om föregående samråd med andra medlemsstaters centrala myndigheter.

En medlemsstat får begära att andra medlemsstaters centrala myndigheter samråder med dess egna centrala myndigheter innan de utfärdar viseringar till medborgare i vissa tredjeländer eller särskilda kategorier av sådana medborgare. Sådan konsultation får dock inte avse ansökningar om visering för flygplatstransitering.

Bestämmelsen innehåller vidare föreskrifter om hur lång tid de rådfrågade myndigheterna har på sig att svara på konsultationen och hur ett uteblivet svar ska betraktas. Den innehåller också regler om en medlemsstats skyldighet att underrätta kommissionen om begäran av samråd och informera om detta inom ramen för det lokala Schengensamarbetet i den berörda jurisdiktionen samt kommissionens skyldighet att informera andra medlemsstater om detta.

Bestämmelsen avslutas med en upplysning om att föregående samråd ska ske i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen från den dag då Schengens rådgivningsfunktion har ersatts av det system för samråd och informationsutbyte som kommer att ingå i VIS, VIS-mail.⁴

⁴ Se artikel 46 i VIS-förordningen.

6.7.5 Beslut med anledning av en viseringsansökan

Medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningar ska enligt artikel 23 i Viseringskodexen fatta beslut i viseringsärendet inom femton kalenderdagar från det att en ansökan som ska tas upp till prövning har lämnats in. Denna period kan utsträckas till 30 kalenderdagar i enskilda fall, särskilt när ansökan behöver granskas närmare eller vid representation, när den representerade medlemsstaten ska konsulteras. När ytterligare handlingar behövs i det enskilda fallet, kan perioden undantagsvis utsträckas till 60 kalenderdagar.

Om inte viseringsansökan återtass, föreskrivs att ett beslut ska tas att

- utfärda en enhetlig visering,
- utfärda en visering med territoriellt begränsad giltighet,
- avslå viseringsansökan eller
- avbryta handläggningen av ansökan och överlämna den till den representerade medlemsstatens behöriga myndigheter.

Bestämmelsen avslutas med en upplysning om att beslut om beviljande eller avslag på en viseringsansökan inte får påverkas av att det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck.

6.8 Utfärdande av visering

6.8.1 Utfärdande av en enhetlig visering

I artikel 24 i Viseringskodexen finns bestämmelser om utfärdande av enhetlig visering, dvs. en visering som är giltig i samtliga medlemsstaters territorium.

De diplomatiska och konsulära beskickningarna ska enligt bestämmelsen besluta om *viseringens giltighetstid* och *längden på den tillåtna vistelsen* i enlighet med all den information som framkommit vid handläggningen av viseringsansökan. En enhetlig visering kan utfärdas för en, två eller flera inresor men giltighetstiden får inte överstiga fem år. När det gäller transitering ska den tillåtna vistelsens längd motsvara den tid det tar att fullgöra syftet med

transiteringen. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 a)⁵ kan viseringens giltighetstid inkludera en tidsperiod om ytterligare 15 dagar, en s.k. tilläggsfrist. Medlemsstaterna får besluta att viseringens giltighetstid inte ska inkludera en sådan ytterligare tidsperiod med hänsyn till allmän ordning eller på grund av någon av medlemsstaternas internationella förbindelser.

I bestämmelsen finns också närmare anvisningar om hur giltighetstiden för enhetliga viseringar för flera inresor ska bestämmas. En giltighetstid mellan sex månader och fem år får beviljas dels om sökanden kan visa att han eller hon har ett behov av eller befogade skäl för sin avsikt att resa ofta och/eller regelbundet, särskilt på grund av sin yrkes- eller familjesituation, dels om sökanden kan styrka sin integritet och tillförlitlighet, sin ekonomiska situation i ursprungslandet och sin ärliga avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den sökta viseringen löper ut.

Slutligen finns en upplysning om att det – vid utfärdandet av en enhetlig visering – ska registreras vissa uppgifter i VIS i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

6.8.2 Utfärdande av en visering med territoriellt begränsad giltighet

Artikel 25 i Viseringskodexen innehåller bestämmelser om utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet.

Visering med territoriellt begränsad giltighet ska undantagsvis utfärdas om en medlemsstat finner det nödvändigt att, av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser,

- avvika från principen att inresevillkoren i Gränskodexen måste vara uppfyllda,
- utfärda en visering trots att en medlemsstat som konsulterats enligt artikel 22 har framfört invändningar eller
- utfärda en visering av brådskande skäl, även om någon föregående konsultation enligt artikel 22 inte har genomförts.

En visering med territoriellt begränsad giltighet får undantagsvis också utfärdas om den diplomatiska eller konsulära beskickningen finner

⁵ Enligt artikel 12 a) ska en resehandling vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för avresan från medlemsstaternas territorium, eller i fall det rör sig om flera besök, efter det senaste datumet för avresan.

att det föreligger befogade skäl för en vistelse som ska äga rum inom samma sexmånadersperiod inom vilken sökanden redan har använt en enhetlig visering eller en visering med territoriellt begränsad giltighet för en vistelse på tre månader.

I bestämmelsen föreskrivs vidare att viseringar med territoriellt begränsad giltighet som huvudregel endast ska vara giltig på den utfärdande medlemsstatens territorium. Undantagsvis får emellertid en sådan visering vara giltig även på andra medlemsstaters territorium, om dessa samtycker till detta.

Om sökanden innehar en resehandling som inte erkänns av en eller flera medlemsstater, men inte alla, ska det utfärdas en visering som är giltig i de medlemsstaterna som erkänner resehandlingen. Om den medlemsstat som utfärdar viseringen inte erkänner sökandens resehandling, ska viseringen endast vara giltig i den medlemsstaten.

I bestämmelsen föreskrivs vidare att de centrala myndigheterna i den medlemsstat som utfärdat en visering med territoriellt begränsad giltighet omedelbart ska vidarebefordra relevanta uppgifter till övriga medlemsstaters centrala myndigheter. Det upplyses också om att det, vid utfärdande av viseringar med territoriellt begränsad giltighet, ska registreras vissa uppgifter i VIS i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

6.8.3 Utfärdande av en visering för flygplatstransitering

Artikel 26 i Viseringskodexen behandlar utfärdande av visering för flygplatstransitering.

En visering för flygplatstransitering ska vara giltig för transitering genom det internationella transitområdet på en flygplats som ligger inom medlemsstaternas territorium.

När det gäller en visering för flygplatstransitering avseende flera transiteringar, föreskrivs att en sådan får utfärdas för en tidsperiod om maximalt sex månader. Vid bedömning av om en visering för flera flygplatstransiteringar ska utfärdas ska särskilt beaktas sökandens behov av att regelbundet och ofta transitera, hans eller hennes integritet och tillförlitlighet, den lagliga användningen av tidigare viseringar, sökandens ekonomiska situation i ursprungslandet och verkliga avsikt att fortsätta resan.

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12 a)⁶ kan viseringens giltighetstid inkludera en s.k. tilläggsfrist om ytterligare 15 dagar. Medlemsstaterna får besluta att viseringens giltighetstid inte ska inkludera en sådan ytterligare tidsperiod med hänsyn till allmän ordning eller på grund av någon av medlemsstaternas internationella förbindelser.

Som tidigare har redogjorts för i avsnitt 6.4, får enskilda medlemsstater, i akuta situationer med massiv tillströmning av olagliga invandrare, kräva att även andra tredjelandsmedborgare än de som finns förtecknade i bilaga IV ska ha en visering för flygplatstransitering när de transiterar genom internationella transitområden på flygplatser på den medlemsstatens territorium. I sådana fall ska viseringen enligt den nu behandlade bestämmelsen endast vara giltig för transitering genom internationella transitområden på flygplatser belägna i den medlemsstaten.

Slutligen finns en upplysning om att det – vid utfärdandet av en visering för flygplatstransitering – ska registreras vissa uppgifter i VIS i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

6.8.4 Hur viseringsmärket ska fyllas i och påföras samt makulering av ett redan ifyllt viseringsmärke

Viseringskodexen innehåller närmare bestämmelser om hur viseringsmärket ska fyllas i (artikel 27), hur man ska göra för att makulera ett redan ifyllt viseringsmärke (artikel 28) och om påförande av viseringsmärken (artikel 29).

6.8.5 Rättighet som följer av en utfärdad visering

Genom artikel 30 i Viseringskodexen tydliggörs att innehav av visering inte är en tillräcklig förutsättning för att beviljas inresa. Enbart innehavet av en enhetlig visering eller en visering med territoriell begränsad giltighet ger inte i sig en automatisk rätt till inresa.

⁶ Enligt artikel 12 a ska en resehandling vara giltig i minst tre månader efter planerat datum för avresan från medlemsstaternas territorium, eller i fall det rör sig om flera besök, efter det senaste datumet för avresan.

6.8.6 Information till andra medlemsstaters centrala myndigheter

En medlemsstat får enligt artikel 31 i Viseringskodexen begära att dess centrala myndigheter underrättas om viseringar som andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära beskickningar utfärdar till särskilda tredjelandsmedborgare eller särskilda kategorier av sådana medborgare, med undantag för viseringar för flygplatstransitering.

Bestämmelsen innehåller vidare regler om en medlemsstats skyldighet att underrätta kommissionen om en sådan begäran och informera om detta inom ramen för det lokala Schengensamarbetet i den berörda jurisdiktionen samt kommissionens skyldighet att informera andra medlemsstater om sådana underrättelser.

Bestämmelsen avslutas med en upplysning om att information ska översändas via VIS-mail, när detta system tas i bruk.

6.8.7 Avslag på en ansökan om visering

Artikel 32 i Viseringskodexen behandlar grunderna för avslag på en viseringsansökan. En ansökan om visering ska avslås om sökanden ger in en resehandling som är en efterbildning/förfalskning eller om sökanden inte uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen eller det finns ett rimligt tvivel beträffande äktheten av de styrkande handlingarna eller deras innehålls sanningsenlighet, tillförlitligheten av de av sökanden lämnade uppgifterna eller beträffande hans eller hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut. (För en närmare beskrivning av Viseringskodexens regler för hur kontroll av inresevillkoren och riskbedömningar vid prövningen av viseringsansökningar ska göras, se avsnitt 6.7.3.)

Det föreskrivs vidare att beslutet, med uppgift om skälen för avslaget, ska meddelas sökanden med hjälp av ett standardformulär som finns i bilaga VI till Viseringskodexen. Sökanden, vars viseringsansökan har avslagits, ska ha rätt att överklaga beslutet. Överklagandet ska lämnas in till den medlemsstat som har tagit det slutliga avslagsbeslutet i överensstämmelse med den medlemsstatens nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska lämna sökanden information angående handläggningen vid överklagande. Denna information specificeras i bilaga VI till Viseringskodexen. Om en medlemsstat företräder en annan vid handläggningen av den aktuella viseringsansökan, ska den representerande medlemsstatens diplomatiska eller konsulära

beskickning informera sökanden om beslut som fattats av den representerade medlemsstaten.

Bestämmelsen avslutas med en upplysning om att ett avslag på en viseringsansökan ska registreras i VIS i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

6.9 Ändring av en utfärdad visering

6.9.1 Förlängning

Artikel 33 i Viseringskodexen behandlar förlängning av en visering. Enligt bestämmelsen ska giltighetstiden och/eller vistelsetiden för en utfärdad visering förlängas om innehavaren av viseringen kan visa att det föreligger force majeure eller humanitära skäl som hindrar honom eller henne att lämna medlemsstaternas territorium före utgången av viseringens giltighetstid eller vistelsetid. Giltighetstiden och/eller vistelsetiden för en visering får också förlängas om viseringsinnehavaren visar att han eller hon har starka personliga skäl som motiverar en sådan förlängning. Förlängning av viseringar ska utföras med ett viseringsmärke.

När det gäller de först behandlade fallen, föreskrivs det att en förlängning av en visering av dessa skäl ska vara kostnadsfri. Om en visering förlängs på grund av starka personliga skäl, ska dock en avgift om 30 euro tas ut.

Det föreskrivs vidare att den förlängda viseringen ska ha samma territoriella giltighet som den ursprungliga viseringen, om inte den myndighet som medger förlängning beslutar annat.

Den myndighet som har behörighet att förlänga viseringen är enligt bestämmelsen viseringsmyndigheten i den medlemsstat på vars territorium tredjelandsmedborgaren befinner sig då han eller hon ansöker om förlängning. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen vilka myndigheter som har behörighet att förlänga viseringar.

Bestämmelsen avslutas med en upplysning om att uppgifter om en förlängd visering ska registreras i VIS i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

6.9.2 Upphävande och återkallelse av en visering

I artikel 34 i Viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av en visering.

En visering ska *upphävas* om det är uppenbart att villkoren för utfärdandet av viseringen inte var uppfyllda när viseringen utfärdades. Detta gäller särskilt om det finns tungt vägande skäl att anta att viseringen erhållits på ett bedrägligt sätt. Det är som huvudregel de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen som beslutar om upphävande av densamma. Enligt artikeln kan emellertid även en annan medlemsstats behöriga myndigheter upphäva en visering. I det sistnämnda fallet ska myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen underrättas om upphävandet.

Om det är uppenbart att villkoren för utfärdandet av viseringen inte längre är uppfyllda, ska en visering *återkallas*. Härvid gäller samma behörighetsregler som för upphävande av en visering. En visering får också återkallas på begäran av innehavaren av viseringen. Det framgår inte klart av förordningstexten vilken myndighet som är behörig att besluta om återkallelse på grund av innehavarens egen begäran. Det föreskrivs dock att de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen ska underrättas om en sådan återkallelse.

Det föreskrivs vidare att om innehavaren av en visering vid gränsen underlåter att visa styrkande handlingar, ska detta inte automatiskt leda till ett beslut om upphävande eller återkallelse av viseringen.

Beslut om upphävande eller återkallelse av en visering, med uppgift om skälen för beslutet, ska meddelas sökanden med hjälp av ett standardformulär som finns i bilaga VI till Viseringskodexen. Såvida inte viseringen återkallades på sökandens egen begäran ska sökanden ha rätt att överklaga ett beslut om upphävande eller återkallelse. Överklagandet ska lämnas in till den medlemsstat som har tagit beslutet att upphäva eller återkalla viseringen i överensstämmelse med den medlemsstatens nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska lämna sökanden information angående handläggningen vid överklagande. Denna information specificeras i bilaga VI till Viseringskodexen.

Bestämmelsen innehåller också föreskrifter om hur upphävandet eller återkallelsen rent faktiskt ska utföras med hjälp av bl.a. stämpling på viseringen. Den innehåller också en upplysning om att uppgifter om upphävandet eller återkallelsen av viseringen ska registreras i VIS i enlighet med föreskrifterna om detta i VIS-förordningen.

6.10 Viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna

6.10.1 Viseringsansökningar som lämnas in vid de yttre gränserna

Artikel 35 i Viseringskodexen innehåller föreskrifter om viseringar som lämnas in vid de yttre gränserna. I undantagsfall kan visering utfärdas vid de yttre gränserna om vissa villkor är uppfyllda. Det krävs att

- sökanden uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen,
- sökanden inte har kunnat ansöka om visering på förhand och – om det begärs – visar dokumentation som styrker att han eller hon har oförutsedda och tvingande skäl för inresa samt
- att det anses klarlagt att sökanden kommer att återvända till sitt ursprungsland eller transitera genom andra länder än de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut.

Om en ansökan om visering lämnas in vid den yttre gränsen får undantag från kravet på att sökanden ska ha en medicinsk reseförsäkring göras, om en sådan försäkring inte är tillgänglig vid gränsen. Undantag från kravet på medicinsk reseförsäkring kan även göras av humanitära skäl.

En visering som utfärdas vid den yttre gränsen ska vara en *enhetlig visering* som ger innehavaren rätt att vistas i medlemsstaterna i högst 15 dagar, beroende på syftet och villkoren för den avsedda vistelsen. Om det är fråga om transitering, ska den beviljade viseringstiden motsvara den tid det tar att fullgöra syftet med transiteringen.

Om inresevillkoren i Gränskodexen inte är uppfyllda, får en *visering med begränsad territoriell giltighet* utfärdas vid den yttre gränsen.

När det gäller tredjelandsmedborgare som tillhör den kategori av personer som omfattas av ett krav på föregående konsultation, föreskrivs att visering normalt inte ska utfärdas vid den yttre gränsen. Undantagsvis kan emellertid en visering med begränsad territoriell giltighet avseende den medlemsstat som utfärdar viseringen, utfärdas.

Utöver de skäl för avslag av viseringsansökningar som allmänt gäller (se närmare om dessa skäl i avsnitt 6.8.7), ska en viseringsansökning vid den yttre gränsen avslås om sökanden inte kan styrka att han eller hon inte har kunnat ansöka om visering på förhand och/eller att det rör sig om oförutsedda och tvingande skäl för inresa.

Bestämmelserna om motivering av och meddelande om avslagsbeslut samt överklagande är tillämpliga även beträffande ansökningar om visering som utfärdas vid de yttre gränserna (se avsnitt 6.8.7).

6.10.2 Viseringar som utfärdas vid den yttre gränsen till sjömän i transit

Artikel 36 i Viseringskodexen behandlar viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna till sjömän i transit. En visering för transitering får utfärdas vid gränsen för en sjöman som måste inneha visering vid passage av medlemsstaternas yttre gränser om sjömannen uppfyller de allmänna kraven för viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna (se närmare om dessa villkor i föregående avsnitt) och han eller hon passerar gränsen i fråga för att gå ombord på, åter gå ombord på eller gå i land från ett fartyg som han eller hon kommer att arbeta på eller har arbetat på som sjöman.

De behöriga nationella myndigheterna ska följa de anvisningar som anges i bilaga IX, del 1, till Viseringskodexen innan de utfärdar en visering vid gränsen för en sjöman i transit. Anvisningarna i bilagan gäller utbytet av information mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och ansvaret för att kontrollera uppgifter som lämnas i samband med en ansökan om visering. I anvisningarna anges också att behöriga myndigheter får utfärda en visering med en tillåten vistelsetid som motsvarar den tid som behövs för transiteringen.

6.11 Förvaltning och organisation

6.11.1 Organisation av viseringsavdelningarna

Artikel 37 i Viseringskodexen reglerar organisation av viseringsavdelningarna.

Bestämmelsen inleds med ett konstaterande av att medlemsstaterna ska ansvara för organisationen av viseringsavdelningarna på sina diplomatiska och konsulära beskickningar. Sedan följer närmare föreskrifter om införandet av ett system för att rotera personal som är i direkt kontakt med viseringssökande för att undvika att vaksamheten sjunker och skydda personalen från att utsättas för påtryckningar på lokal nivå. Det föreskrivs vidare att tillgången till VIS och SIS och andra konfidentiella uppgifter ska inskränkas till ett be-

gränsat antal vederbörligen bemyndigade och fast anställda medarbetare samt att lämpliga åtgärder för att förebygga obehörig tillgång till sådana databaser ska vidtas.

I bestämmelsen finns också närmare föreskrifter om förvaring och hantering av viseringsmärken samt om arkivering av viseringsansökningarna.

6.11.2 Resurser till handläggning av viseringsansökningar och övervakning av diplomatiska och konsulära beskickningar

I artikel 38 i Viseringskodexen lämnas närmare föreskrifter om resurser till handläggning av viseringsansökningar beträffande såväl personal som lokaler samt om utbildning till personal. Artikeln innehåller också allmänna regler om resurser till övervakning av diplomatiska och konsulära beskickningar.

6.11.3 Personalens uppförande

Artikel 39 i Viseringskodexen behandlar personalens uppförande mot viseringssökande.

6.11.4 Former för samarbete

I artikel 40 i Viseringskodexen finns föreskrifter om medlemsstaternas ansvar dels för organisationen av mottagande och handläggning av viseringsansökningar, dels för att behöriga myndigheter förses med erforderlig utrustning för upptagning av biometriska kännetecken. Artikeln innehåller också föreskrifter om olika slags samarbetsformer.

Det anges att medlemsstaterna ska samarbeta med en eller flera andra medlemsstater inom ramen för det lokala Schengen-samarbetet eller genom andra lämpliga kontakter i form av begränsad representation, samlokalisering eller gemensamt ansökningscentrum. Under särskilda omständigheter eller av skäl som rör lokala förhållanden och när de nyss nämnda samarbetsformerna inte är lämpliga för den berörda medlemsstaten, får en medlemsstat som en sista utväg samarbeta med en s.k. extern tjänsteleverantör.

6.11.5 Samarbete mellan medlemsstaterna

I artikel 41 anges vad som avses med de bägge samarbetsalternativen *samlokalisering* och *gemensamma ansökningscentrum*. Det lämnas också föreskrifter om villkoren för medlemsstaternas samarbete samt medlemsstaternas skyldighet att – om samarbetet mellan medlemsstaterna skulle avbrytas – säkerställa kontinuiteten i tjänsterna.

Samlokalisering innebär att personal vid en eller flera medlemsstaters diplomatiska eller konsulära beskickningar behandlar ansökningar, inklusive biometriska kännetecken, som har lämnats in till dem på en annan medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickning och delar utrustningen med denna medlemsstat. De berörda medlemsstaterna ska enas om hur länge samlokaliseringen ska pågå och vilka villkor som ska gälla för dess upphörande. Medlemsstaterna ska också enas om hur stor del av viseringsavgiften som ska tillfalla den medlemsstat vars diplomatiska eller konsulära beskickning används.

Gemensamma ansökningscentrum innebär att personal från två eller flera medlemsstaters diplomatiska eller konsulära beskickningar har gemensamma lokaler i en byggnad och där tar emot de ansökningar, inklusive biometriska kännetecken, som lämnas in till dem. När sökandena kommer till det gemensamma ansökningscentret ska han eller hon hänvisas till den medlemsstat som ska ansvara för behandlingen av ansökan. De berörda medlemsstaterna ska – på samma sätt som när det gäller samlokalisering – enas om hur länge samarbetet ska pågå och vilka villkor som ska gälla för dess upphörande. När det gäller gemensamma ansökningscentrum ska medlemsstaterna utöver detta enas om fördelningen av kostnaderna mellan de deltagande staterna. En av medlemsstaterna ska dessutom ansvara för avtal angående logistik och förbindelser med värdlandet.

6.11.6 Samarbete med externa tjänsteleverantörer

Artikel 43 i Viseringskodexen innehåller såväl allmänna regler om medlemsstaternas samarbete med externa tjänsteleverantörer som närmare föreskrifter om vilka uppgifter som den externa tjänsteleverantören kan ges behörighet att utföra. Artikeln innehåller också föreskrifter om medlemsstaternas skyldighet när det gäller bl.a. val av extern tjänsteleverantör och hänvisar till en bilaga – bilagan X – när det gäller de minikrav som ska införas i det rättsliga instrument som ska reglera samarbetet mellan den eller de aktuella medlems-

staterna och den externa tjänsteleverantören. I artikel 44 i Viseringskodexen finns vidare bestämmelser om kryptering och säker överföring av uppgifter från externa tjänsteleverantörer till myndigheterna i den eller de aktuella myndigheterna.

Samarbetet med en extern tjänsteleverantör är ett sista hands alternativ som kan inledas först om övriga samarbetsformer inte är möjliga (jfr artikel 40 i Viseringskodexen).

Allmänna regler

Enligt artikel 43 i Viseringskodexen ska medlemsstaterna sträva efter att samarbeta med en extern tjänsteleverantör tillsammans med en eller flera andra medlemsstater utan att det påverkar reglerna för offentlig upphandling och konkurrensreglerna. Samarbetet med den externa tjänsteleverantören ska baseras på ett rättsligt instrument (samarbetsavtal) som ska uppfylla vissa krav. En förteckning över de minimikrav som ska införas i samarbetsavtalet specificeras i en bilaga X till Viseringskodexen. Kraven avser uppgiftsskydd, personalens uppträdande och kontroll av verksamhetsutövandet. Det ställs också några allmänna krav som innebär att den externa tjänsteleverantören ska

- handla enligt instruktioner från den eller de medlemsstater som är behöriga att behandla ansökan,
- vidta lämpliga åtgärder mot korruption och
- fullt ut följa villkoren i samarbetsavtalet som ska innehålla en klausul om tillfälligt upphörande eller uppsägning, särskilt om villkoren överträds, samt en översynsklausul för att säkerställa att bästa praxis återspeglas i avtalet.

I bestämmelsen föreskrivs vidare att medlemsstaterna – inom ramen för det lokala Schengensamarbetet – ska utbyta uppgifter om valda externa tjänsteleverantörer och om fastställandet av villkor och krav i deras respektive samarbetsavtal.

Olika slags samarbete

Enligt artikel 43.6 i Viseringskodexen kan samarbetet med en extern tjänsteleverantör vara av olika slag; en extern tjänsteleverantör kan

ges behörighet att utföra någon eller några av de uppgifter som räknas upp i artikeln. Dessa uppgifter är

- tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär,
- information till sökande om de styrkande handlingar som krävs på grundval av en checklista,
- insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar, inklusive upptagande av biometriska kännetecken, och överföring av ansökan till den diplomatiska eller konsulära beskickningen,
- mottagande av viseringsavgift,
- hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid den diplomatiska eller konsulära beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören samt
- insamling av resehandlingar, inklusive avslagsbeslut i förekommande fall, från den diplomatiska eller konsulära beskickningen och återlämnande av dessa till sökandena.

Medlemsstaternas skyldigheter

Medlemsstaterna har enligt artikel 43 i Viseringskodexen en rad skyldigheter vid samarbete med en extern tjänsteleverantör.

När det gäller val av extern tjänsteleverantör föreskrivs att den eller de aktuella medlemsstaterna ska granska bolagets solvens och tillförlitlighet samt försäkra sig om att det inte föreligger några intressekonflikter. Medlemsstaterna ska också se till att den externa tjänsteleverantören uppfyller de villkor och bestämmelser som omfattas av det rättsliga instrumentet som avses i bilagan X till Viseringskodexen.

Vid behandling av uppgifter ska medlemsstaterna fortsätta att ansvara för efterlevnaden av bestämmelserna om skydd av uppgifter och stå under tillsyn i enlighet med artikel 28 i det s.k. dataskyddsdirektivet⁷. Samarbete med en extern tjänsteleverantör får inte begränsa eller utesluta någon ansvarighet enligt den eller de aktuella medlemsstaternas nationella lagstiftning vid överträdelse av skyldigheter beträffande sökandenas personuppgifter och behandlingen av viseringsansökningar. Denna bestämmelse påverkar inte de rättsliga

⁷ 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.

åtgärder som kan vidtas direkt mot den externa tjänsteleverantören enligt nationell lagstiftning i det aktuella tredjelandet.

I artikel 13.6 i Viseringskodexen återfinns en föreskrift om att medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att kontrollera fingeravtryck på diplomatiska eller konsulära beskickningarna, om det råder tveksamhet om dessa när de har tagits upp av den externa tjänsteleverantören.

Vissa uppgifter förbehålls enligt artikel 43 i Viseringskodexen de diplomatiska eller konsulära beskickningarna och kan alltså inte delegeras till en extern tjänsteleverantör. Det rör sig om själva behandlingen av ansökningar, intervjuer, beslutsförfarandet, utskriften och insättandet av viseringsmärket samt tillgång till VIS.

Medlemsstaterna är också skyldiga att noga övervaka genomförandet av det avtal som ska reglera samarbetet mellan den eller de aktuella medlemsstaterna och den externa tjänsteleverantören. I detta syfte ska medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningar regelbundet genomföra oanmälda kontroller i den externa tjänsteleverantörens lokaler.

Medlemsstaterna är vidare skyldiga att utbilda de externa tjänsteleverantörerna så att dessa får de kunskaper som behövs för att erbjuda lämpliga tjänster och tillräcklig information till sökandena.

6.11.7 Honorärkonsuler

I artikel 42 i Viseringskodexen regleras vilken behörighet som kan ges honorärkonsuler.

Enligt artikel 42 i Viseringskodexen kan honorärkonsuler ges behörighet att utföra de uppgifter som kan lämnas över till externa tjänsteleverantörer. Om sådan behörighet ges, ska adekvata åtgärder vidtas för att garantera säkerheten och uppgiftsskyddet.

När det gäller honorärkonsuler som inte är en medlemsstats statliga tjänstemän, föreskrivs att utförandet av de aktuella uppgifterna ska genomföras i överensstämmelse med vad som gäller för externa tjänsteleverantörer. Om honorärkonsuln däremot är statlig tjänsteman i en medlemsstat, ska den aktuella medlemsstaten se till att sådana krav ställs som är jämförbara med de krav som skulle gälla om uppgifterna genomfördes av dess diplomatiska eller konsulära beskickning.

6.11.8 Samarbete med kommersiella mellanhänder

Artikel 45 i Viseringskodexen behandlar medlemsstaternas samarbete med kommersiella mellanhänder.

Medlemsstaterna får samarbeta med kommersiella mellanhänder (dvs. privata byråer som tillhandahåller administrativa tjänster, transportbolag eller resebyråer) när det gäller att ta emot viseringsansökningar. Kommersiella mellanhänder får dock inte ta upp biometriska kännetecken.

Samarbetet med en kommersiell mellanhand ska grundas på en ackreditering av den aktuella medlemsstatens behöriga myndigheter.

I bestämmelsen lämnas vidare närmare föreskrifter om vad som ska kontrolleras vid en ackreditering och om övervakning av ackrediterade kommersiella mellanhänder. Den innehåller vidare regler om utbyte av information och listor, som upptar ackrediterade kommersiella mellanhänder och sådana mellanhänder vars ackreditering har dragits tillbaka, mellan medlemsstaterna inom ramen för det lokala konsulära samarbetet samt om information till allmänheten om vilka kommersiella mellanhänder som är ackrediterade.

6.11.9 Sammanställning av statistik

Enligt artikel 46 i Viseringskodexen ska medlemsstaterna sammanställa årlig statistik i enlighet med vad som framgår av bilagan XII till kodexen.

6.11.10 Information till allmänheten

Enligt artikel 47 i Viseringskodexen ska medlemsstaternas centrala myndigheter och dess diplomatiska och konsulära beskickningar förse allmänheten med all relevant information som rör ansökan om visering. Vilken information som särskilt avses specificeras närmare i bestämmelsen. Det gäller bl.a. kriterier, villkor och förfaranden som ska följas vid en ansökan, var ansökan kan lämnas in, tidsfrister för ansökan och hur man överklagar ett avslagsbeslut. När två medlemsstater samarbetar med varandra ska dessa stater informera allmänheten om detta innan samarbetet påbörjas.

6.12 Lokalt Schengensamarbete vid medlemsstaternas konsulat

Artikel 48 i Viseringskodexen behandlar lokalt konsulärt samarbete mellan medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar.

Medlemsstaternas diplomatiska och konsulära beskickningar ska – för att garantera en harmoniserad tillämpning av den gemensamma viseringspolitiken som i förekommande fall tar hänsyn till lokala förhållanden – samarbeta inom varje jurisdiktion. De ska särskilt bedöma behovet av att införa

- en harmoniserad förteckning över styrkande handlingar som sökandena ska ge in,
- gemensamma kriterier för prövningen av viseringsansökningar när det gäller undantag från kravet att betala en viseringsavgift och frågor som rör översättningen ansökningsformuläret samt
- en uttömmande förteckning, som regelbundet uppdateras, över resehandlingar som utfärdas av värdlandet.

Om bedömningen inom ramen för det lokala konsulära samarbetet leder till slutsatsen att det behövs en lokal harmoniserad strategi i någon av de frågor som särskilt tas upp ovan, ska åtgärder för en sådan harmoniserad strategi antas.

Det föreskrivs vidare att det inom ramen för det lokala konsulära samarbetet ska införas ett gemensamt informationsblad om enhetliga viseringar, viseringar med begränsad territoriell giltighet och viseringar för flygplatstransitering.

I bestämmelsen räknas vidare upp en mängd olika typer av information som ska utbytas inom det lokala konsulära samarbetet, t.ex. användning av falska dokument eller rutter för olaglig invandring. Det finns även regler om möten som ska anordnas inom det lokala konsulära samarbetet och rapporter som ska utarbetas med anledning av dessa möten.

6.13 Slutbestämmelser

Slutbestämmelserna i Viseringskodexen inleds med en bestämmelse – artikel 49 – som föreskriver att medlemsstater som står värd för de olympiska och paralympiska spelen ska tillämpa särskilda förfaranden och villkor för ett enklare utfärdande av viseringar, varvid det hänvisas till bilaga XI till kodexen.

Slutbestämmelserna innehåller föreskrifter om förfarandet för ändring av olika bilagor (artikel 50), utarbetande av anvisningar för den praktiska tillämpningen av Viseringskodexen (artikel 51) och om en kommitté – Viseringskommittén – som ska biträda kommissionen (artikel 52). Det finns också föreskrifter medlemsstaternas skyldighet att underrätta kommissionen i vissa situationer (artikel 53).

6.13.1 Ändringar i VIS-förordningen och Gränskodexen

I artikel 54 i Viseringskodexen finns en bestämmelse om ändring av olika bestämmelser i VIS-förordningen, medan artikel 55 innehåller motsvarande ändringsbestämmelse avseende Gränskodexen.

6.13.2 Upphävande

Genom artikel 56 i Viseringskodexen upphävs en rad bestämmelser i olika EG-rättsliga rättsakter. Det rör sig bl.a. om artikel 9–17 i Schengenkonventionen, CCI:n och artikel 2 i ändringsförordningen till CCI:n (se föregående kapitel), rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit, samt Gemensam åtgärd 96/197/RIF av den 4 mars 1996 om ett system för flygplats-transitering. När det gäller upphävda bestämmelser föreskrivs i detta sammanhang att hänvisningar till de upphävda rättsakterna ska anses som hänvisningar till Viseringskodexen och läsas i enlighet med en jämförelsetabell som finns i bilaga XIII till kodexen.

6.13.3 Övervakning och utvärdering

I artikel 57 i Viseringskodexen finns föreskrifter om att kommissionen ska lägga fram rapporter för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av förordningen i olika avseenden.

6.13.4 Ikraftträdande

Den sista bestämmelsen i Viseringskodexen – artikel 58 – behandlar ikraftträdande. Viseringskodexen träder ikraft den tjugonde

dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och ska börja tillämpas sex månader efter dess ikraftträdande. Vissa artiklar ska dock börja tillämpas samma dag som Viseringskodexen träder ikraft. Det rör sig om bestämmelserna om Viseringskommittén (artikel 52) och vissa föreskrifter som rör medlemsstaternas underrättelseskyldighet gentemot kommissionen (artikel 53.1 a)–h) och 53.2. När det gäller upphävandet av bestämmelserna om Schengens rådgivningsystem hänvisas till bestämmelserna om detta i VIS-förordningen. Beträffande överklagandebestämmelserna i Viseringskodexen föreskrivs slutligen att dessa ska träda i kraft först 18 månader efter kodexens ikraftträdande.

7 Handläggning av viseringsärenden och kontroll av viseringar

7.1 Allmänt

Enligt 3 kap. 5 § UtlL är det Migrationsverket som ska besluta om visering. I praktiken är det emellertid de svenska utlandsmyndigheterna som handlägger och fattar beslut i de allra flesta viseringsärenden till följd av ett bemyndigande från Migrationsverket. Beslut om visering kan i vissa fall också fattas av en polismyndighet.¹ Med stöd av 3 kap. 5 § UtlL får även Regeringskansliet besluta om viseringar.

Polismyndigheterna svarar för kontrollen av utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige. Detta sker i samband med in- och utresor eller vid s.k. inre utlänningskontroll (9 kap. 1 och 9 §§ UtlL). Kustbevakningen har skyldighet att i viss omfattning hjälpa polismyndigheten vid sådana kontroller. Tullverket har skyldighet att medverka i den kontroll som görs i samband med in- och utresor.

7.2 Migrationsverket

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, återvändande, medborgarskap och återvandring. Verket ska också fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, lagstiftningen om mottagande

¹ Beslut får också fattas av ett organ som är knutet till Sveriges exportråd. Sveriges exportråd ägs gemensamt av staten (genom Utrikesdepartementet) och näringslivet (genom Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening) och har till uppgift att främja svensk export.

av asylsökande m.fl. samt andra författningar (1 § förordningen [2007:996] med instruktion för Migrationsverket). Av instruktionen framgår vidare bl.a. att Migrationsverket ska samverka med andra ansvariga myndigheter inom området och fatta beslut om viseringspraxis (2 §). (En närmare redogörelse för Migrationsverkets praxisbildande funktion återfinns i kapitel 2).

Migrationsverket har med stöd av 3 kap. 12 § första stycket Utf bemyndigat alla svenska utlandsmyndigheter att besluta i ärenden om visering.² Utlandsmyndigheterna får både bevilja och avslå ansökningar om visering (4 § MIGRFS 2001:3, ändrad MIGRFS 01/2006). I viss utsträckning överlämnar dock utlandsmyndigheterna viseringsansökningar till Migrationsverket utan att ha fattat något beslut. Enligt 7 § MIGRFS 2001:3 får detta ske om utlandsmyndigheten är osäker på hur en ansökan bör bedömas eller om praxis kan påverkas av beslutet. Detsamma gäller om det är påkallat av säkerhetsskäl.

Migrationsverket handlägger cirka 2 000³ viseringsärenden varje år. Knappt hälften av dessa avser överlämnade ärenden från svenska utlandsmyndigheter. Drygt hälften av ärendena avser s.k. representationsärenden, dvs. ärenden som inlämnats vid annat nordiskt lands utlandsmyndighet men avser visering för vistelse i Sverige.

Överlämnade viseringsärenden handläggs vid Migrationsverkets tillståndsenhet i Norrköping. När beslut är fattat underrättar den utlandsmyndighet som överlämnat ärendet den sökande om Migrationsverkets beslut.

Som nämnts tidigare i kapitel 4 beslutade Europeiska rådet den 8 juni 2004 att inrätta informationssystemet för viseringar (VIS) som ett system för utbyte av viseringsuppgifter mellan medlemsstaterna. Europaparlamentet och rådet har därefter den 9 juli 2008 gemensamt antagit den s.k. VIS-förordningen som anger ändamålet, funktioner och ansvarsfördelning för VIS. Migrationsverket fick i maj 2005 ett uppdrag av regeringen att vidta de åtgärder som behövs för att anpassa det elektroniska ärendehanteringssystemet WILMA till VIS-systemet. Migrationsverket startade den 1 september 2005 det s.k. VIS-projektet. En ny nationell applikation som är integrerad med WILMA har tagits fram och ett nytt registreringsflöde har skapats. Uppgifter som registreras vid ansökningstillfället lagras samtidigt i den centrala (nationella) utlänningsdatabasen och i VIS. Ett bokningssystem och möjlighet

² Utlandsmyndigheterna i Bagdad, Kabul och Karthoum har ingen viseringsverksamhet.

³ År 2008 inkom sammanlagt 230 230 viseringsansökningar.

att ansöka elektroniskt kommer att utvecklas. Vidare planeras en integrering av avgiftshantering i det nationella ärendehanteringssystemet.

Migrationsverkets s.k. VIS-projekt har från början involverat ett mindre antal utlandsmyndigheter men successivt har det nationella VIS-systemet införts vid ett stort antal myndigheter. Utrustning för att ta upp foto och fingeravtryck finns installerad på de utlandsmyndigheter som handlägger viseringsärenden. Pilotprojekt har genomförts på utlandsmyndigheterna i Bangkok, Moskva, London och Rabat med den nationella VIS-applikationen med bl.a. upp-tagande av fingeravtryck på frivillig väg.

7.3 Utlandsmyndigheterna

7.3.1 Allmänt

Som tidigare nämnts beslutar normalt de svenska utlandsmyndigheterna i viseringsärenden till följd av bemyndigandet från Migrationsverket. Utlandsmyndigheterna får både bevilja och avslå ansökningar om visering. Utlandsmyndigheterna beslutar också om s.k. UD-viseringar med stöd av ett bemyndigande från Regeringskansliet (se vidare avsnitt 7.4).

Vid handläggningen av ansökningar om visering följer utlandsmyndigheterna de bestämmelser som finns i Schengenregelverket och svenskt lagstiftning. I Schengenkonventionen anges de krav som gäller för att utfärda en visering som gäller inresa och vistelse för högst tre månader. Bestämmelser för hur berörda myndigheter ska utfärda viseringar finns i de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat (Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI:n).

Som huvudregel ska en visering utfärdas som ger tillträde till samtliga Schengenstaters territorium (enhetlig visering enligt artikel 10 i Schengenkonventionen). För att en sådan visering ska utfärdas ska sökanden ha ett giltigt resedokument, vid behov kunna styrka syftet med och villkoren för vistelsen, ha medel för vistelsen och återresan, ha en medicinsk reseförsäkring samt inte finnas registrerad på spärllistan i Schengens Informationssystem (SIS) eller utgöra en risk för allmän ordning och säkerhet eller för någon av Schengenstaternas internationella förbindelser (jfr 3 kap. 1 §

UtlL samt artiklarna 5.1 a) och 5.1 c-e) i Schengenkonventionen). I undantagsfall kan en visering gälla enbart för inresa i det Schengenland som utfärdat den eller i vissa av Schengenstaterna (s.k. territoriellt begränsad visering enligt artikel 16 i Schengenkonventionen; jfr 3 kap. 4 § första stycket UtlL). Utgångspunkten är att viseringar med territoriellt begränsad giltighet ska beviljas med stor restriktivitet.

Prövningen av en viseringsansökan omfattar bl.a. syftet med besöket. Visering ges exempelvis för affärsbesök eller därmed jämförbar angelägenhet, deltagande i konferenser, seminarier eller liknande arrangemang, släkt- och vänbesök, kulturellt utbyte, deltagande i idrottsturneringar, semester eller annat turistiskt ändamål, annat särskilt angivet syfte av personlig eller ekonomisk natur, genomresa eller flygplatstransitering. Prövningen av ett viseringsärende innebär också att det i varje enskilt ärende görs en bedömning av om det finns en risk för att personen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenområdet efter viseringstidens utgång. En värdering av olika omständigheter såsom förankring i hemlandet och tidigare besök i Sverige görs mot möjligheterna till återvändande eller återvändande. Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en enhetlig visering inte beviljas (3 kap. 2 § andra stycket UtlL).

När det gäller att fastställa vilka bedömningar som ska göras avseende medborgare från ett visst land, samråder Schengenländernas ambassader i det berörda landet i enlighet med avd. VIII i CCI:n. Denna gemensamma praxis kompletteras med eventuella nationella krav som ska beaktas. För Sveriges del fastställer Migrationsverket den viseringspraxis som gäller för medborgare från ett visst land (se vidare *bilaga 3*). Denna viseringspraxis fungerar i praktiken som en instruktion för handläggande och beslutsfattande personal vid berörda svenska utlandsmyndigheter.

I vissa fall får en enhetlig visering inte utfärdas utan föregående samråd (konsultation) med en eller flera andra Schengenstater. I CCI:n anges när konsultation ska ske.

Beslut om visering vid svensk utlandsmyndighet fattas normalt av en utsänd tjänsteman vid utlandsmyndigheten eller en utsänd tjänsteman som har Justitiedepartementet som huvudman (jfr Regeringskansliets föreskrifter om arbetsordning och delegering av beslutanderätt m.m. vid utlandsmyndigheterna, UF 1998:1).

I Migrationsverket statistik för datasystemet WILMA finns för 2008 upptaget 88 utlandsmyndigheter som handlagt viseringsärenden. Det totala antalet inkomna ärenden uppgick till 230 230, varav 227 501 avgjordes av utlandsmyndighet genom beslut om bifall eller avslag.⁴ Övriga ärenden avskrevs från vidare handläggning eller överlämnades till Migrationsverket för beslut. I genomsnitt bifölls 91 procent av ansökningarna.⁵

Utlandsmyndigheterna i Moskva, St. Petersburg, Bangkok, Peking, Kiev och Teheran hade år 2008 flest antal inkomna ansökningar om visering.⁶ Bifallsprocenten varierade kraftigt, från 99 till 76 procent.⁷

Inom ramen för Schengensamarbetet på viseringsområdet representeras Sverige av andra länder på drygt ett 70-tal orter utanför Schengenområdet. Likaså representerar Sverige andra Schengenstater, främst Danmark, Finland, Island och Norge, på cirka 25 orter. Representationen regleras i bilaterala avtal. Vanligtvis innebär representationen att den representerande staten inte kan avslå en viseringsansökan och inte heller skicka den till den representerade statens centralmyndighet. En ansökan som inte kan beviljas avvisas därför och den sökande hänvisas till den representerade statens närmaste beskickning. De nordiska länderna Danmark, Island, Norge och Sverige har emellertid utvecklat representationen så att en ansökan som inte kan beviljas skickas till den representerade statens centralmyndighet. Som tidigare nämnts handlägger Migrationsverket drygt 1 000 ärenden som överlämnats av danska, isländska eller norska utlandsmyndigheter.

Viseringsförenklingsavtal finns för närvarande mellan EG och åtta stater – Albanien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, Moldavien, Montenegro, Serbien, Ryssland och Ukraina. Ett viseringsförenklingsavtal innebär för medborgarna i det landet med vilket avtalet ingås fördelar i samband med utfärdande av Schengenviseringar. Förutom de förenklade rutinerna, bl.a. i form av kortare handläggningstider och lägre krav på dokumentation, är viseringsavgiften också betydligt lägre (35 euro i stället för 60 euro) eller helt borttagen för vissa personkategorier. Avtalen är utformade på reciprok basis.

⁴ Därtill kommer ca 4 000 ärenden som avgjorts av Sveriges exportråds kontor i Taiwan.

⁵ Motsvarande siffror för 2007 och 2006 är 219 975 resp. 196 044 (inkomna ärenden), 217 838 resp. 194 066 (avgjorda ärenden) och 90 resp. 90 (bifallsprocent).

⁶ 42 888, 33 712, 13 149, 11 888, 11 539 resp. 11 109.

⁷ 99 % (Moskva och St. Petersburg), 96 % (Kiev). 93 % (Kiev), 77 % (Bangkok) och 76 % (Teheran).

Hantering av viseringsärenden på de svenska utlandsmyndigheterna skiljer sig åt i väsentliga avseenden beroende på framför allt skillnader i invandringstryck från olika länder. Viseringsinstrumentet har sedan länge använts i syfte att kontrollera och begränsa invandringen från vissa länder men också av politiska och säkerhetspolitiska skäl. Detta avspeglar sig i handläggningen av viseringsärendena.

Utredningen har besökt tre utlandsmyndigheter – Rabat, Damaskus och Moskva – som alla har deltagit i det s.k. VIS-projektet. I det följande lämnas en översiktlig redovisning av viseringsverksamheten vid dessa utlandsmyndigheter. En redovisning görs vidare av verksamheten på ambassaden i Bangkok som också har medverkat i VIS-projektet.

7.3.2 Rabat (Marocko)

Ambassaden tog under 2008 emot omkring 2 800 ansökningar om visering, inklusive s.k. representationsärenden för Danmark. Antalet ansökningar har ökat med omkring 30 procent på tre år. Ansökningar om visering till Danmark tar ungefär hälften av arbetstiden men utgör inte en lika stor andel av den totala volymen. Problemen med dessa representationsärenden består i utökade krav på konsultation, skiftande praxis i viss utsträckning och långa svarstider från den danska centralmyndigheten. VIS-systemet har dock underlättat hanteringen avsevärt.

Utlandsmyndigheten i Rabat har inget tidbokningssystem utan de sökande köar utanför ambassaden. Vid behov prioriteras långväga sökanden och äldre.

Alla uppgifter registreras vid ansökan och följdfrågor ställs till den sökande. Därefter tas foto i fotostationen. Den sökande betalar avgiften för ansökan i lokal valuta och får ett brev som upplyser om att beslut kan hämtas om tre arbetsdagar.

Registreringen sköts normalt av lokalanställda medan utsänd personal prövar ansökan och fattar beslut. Besluten grundas i huvudsak på Migrationsverkets praxisanvisningar men också på egen erfarenhet och den praxis som tillämpas av Danmark och andra EU-länders viseringsavdelningar i Rabat. Bedömningen av viseringsärenden bygger således till stor del på lokala omständigheter och erfarenheter.

Alla avslag motiveras skriftligt och består av standardfraser. Beslutet delges när passet lämnas tillbaka till den sökande. Till beslutet finns information om hur man ställer frågor samt upplysning om att beslutet inte kan överklagas. Den tid som medges för en begäran om omprövning är normalt fyra veckor men kan förlängas i vissa fall.

Ambassaden kräver att en reseförsäkring finns med redan vid ansökan. Om en sökande nekas visering kan försäkringen inte återlösas hos försäkringsbolaget. Kostnaden för försäkringen är relativt hög. Ambassaden bedömer det emellertid som opraktiskt och alltför resurskrävande ur registreringssynpunkt att kontrollera försäkringen först vid utlämnandet av beslutet.

Vid ofullständig ansökan ges tid för komplettering. Om denna inte kommer in avslås ansökan. Den tid som ges beror på vad som ska kompletteras och hur det ska lämnas in men är i allmänhet en vecka.

Ambassaden i Rabat uppskattar att den totala tidsåtgången för ett viseringsärende är 30 minuter. År 2008 var andelen bifall 75 procent.

Det lokala konsulära samarbetet enligt avd. VIII i CCI:n sker genom möten 3–4 gånger per år samt genom löpande kontakter. Vissa överenskommelser av praktisk natur har träffats, t.ex. har man enats om att certifiera vissa försäkringsbolag som utfärdar reseförsäkring för de som ansöker om visering. De som deltar i mötena representerar endast sin egen myndighet och inte landet. Det kan ibland leda till oenhetlig hantering från ett land med flera viseringsmyndigheter i landet.

7.3.3 Damaskus

Upptagningsområdet för ambassaden i Damaskus är Syrien och Libanon. Med anledning av läget i Irak finns det även ett stort antal irakiska medborgare bland de sökande. Ambassaden tog under 2008 emot omkring 3 500 ansökningar (varav knappt 200 från irakiska medborgare). Ambassaden tog under samma tid emot drygt 5 000 ansökningar om uppehållstillstånd.

Ambassaden har ett eget tidbokningssystem som den sökande är hänvisad att använda sig av. Tidbokning sker via telefon eller e-post och tjänsten är kostnadsfri för den sökande. Väntetiden för att få lämna in en ansökan om visering är normalt en månad.

Ambassaden har tre fotostationer varav två används i viseringsärenden. Ambassaden registrerar ansökningarna i VIS-systemet. Den låga bandbredden ger dock långa svarstider mellan olika moment i registreringen.

Ambassaden tar emot cirka 30–40 viseringssökande per dag. Betalning sker i lokal valuta vid ansökningstillfället. Lokalanställd personal kontrollerar att ansökan är komplett och registrerar uppgifterna. Om något i ansökan saknas rekommenderas den sökande att återkomma senare med en komplett ansökan. Om ansökan ändå lämnas in får den sökande en vecka på sig att komma in med komplettering. Därefter fattas beslut på befintligt underlag.

En kort intervju utförs av den lokalanställda. Ambassaden har tagit fram ett frågeformulär som används som underlag. Ansökningar om affärsvisering föranleder ett större antal frågor.

Kopia av sökandens pass tas vid ansökan och därefter återlämnas passet till den sökande. Vid ansökningstillfället ställs inte något krav på reseförsäkring. När ansökningsförfarandet är avslutat ombeds den sökande att kontakta ambassaden om 8–10 dagar för besked om beslut har fattats.

Efter det att ansökan har getts in gör utsänd personal en grovsortering. Någon konsultation genomförs inte beträffande sådana ansökningar som under inga omständigheter kan bifallas. I övriga ärenden genomförs konsultation. Konsultationen tar normalt sju dagar, ibland ytterligare sju dagar. Därefter fattas beslut av utsänd personal. Vid bifall till ansökan ombeds den sökande att inställa sig personligen med pass och bevis om reseförsäkring. Vid den inställelsen kontrolleras om kravet på reseförsäkring är uppfyllt.

Avslag på en ansökan om visering motiveras på engelska och ambassaden använder sig av ett antal standardtexter. Den sökande underrättas per telefon om att ansökningen avslagits. Någon motivering till avslaget ges inte vid det tillfället. Motivering lämnas antingen muntligen vid personlig inställelse eller genom att beslutet i sin helhet faxas till den sökande.

Omprövningsinstitutet används i begränsad omfattning.

Totalt tar hela processen cirka sex veckor, varav fyra veckor är väntetid efter tidbokningen.

Ambassaden i Damaskus uppskattar att den totala tidsåtgången för ett viseringsärende är 30 minuter. År 2008 var andelen bifall i genomsnitt 56 procent. För irakiska medborgare var bifallsprocenten endast 35.

Det lokala konsulära samarbetet enligt avd. VIII i CCI:n sker genom möten cirka tre gånger per halvår. Särskilda möten hålls beträffande förfalskade handlingar.

7.3.4 Moskva

I Ryssland finns svenska viseringskontor i Moskva, St. Petersburg och Kaliningrad. Ambassaden i Moskva behandlade år 2008 drygt 42 000 viseringsansökningar, merparten avseende ryska medborgare, och cirka 1 000 ansökningar om uppehållstillstånd. Ungefär tio procent av viseringsansökningarna avsåg vitryska medborgare som lämnat in sina ansökningar i Minsk och Vitryssland. Ambassaden i Minsk handlägger numera samtliga vitryska viseringsansökningar.

Ambassaden i Moskva har inget tidbokningssystem för viseringar, eftersom man inte kräver personlig inställelse i samband med ansökningen. Merparten av ansökningarna lämnas in via ombud, dvs. personer anställda vid resebyråer, företag eller organisationer som ackrediterats av ambassaden.⁸ De sökande som inte företräds av ombud ansöker själva om visering vid ambassaden vid personligt besök. Ambassaden tillämpar ett sedvanligt kösystem med nummerlappar.

I samband med att en viseringsansökan lämnas in erläggs betalning i lokal valuta. En lokalanställd kontrollerar att ansökningen är komplett och gör en preliminär kontroll av passet. Till ansökningen ska bifogas ett foto av sökanden, eftersom ambassaden inte använder sig av fotostationerna. Det sker ingen registrering i WILMA i samband med att ansökningen lämnas in. All registrering sker i stället back-office av lokalanställd personal, då också fotot scannas in. Vidare görs en kontroll av pass och andra handlingar som bifogats ansökningen. Utsänd personal gör en slagning i SIS-systemet och genomför vid behov konsultation enligt CCI:n.

Antalet ansökningar per dag varierar kraftigt. Flest ansökningar lämnas in under sommarmånaderna och i december. Handläggningstiden är normalt tio dagar men kan kortas till tre dagar på begäran. Den genomsnittliga handläggningstiden för 2008 var fem dagar. Enligt viseringsförenklingsavtalet med Ryssland är avgiften

⁸ Migrationsverkets generaldirektör har den 13 februari 2006 (NRK 111-2006-1441) godtagit att ambassaden tills vidare får fortsätta att använda sig av ett ombuds-förfarande i viseringsärenden.

normalt 35 EUR i stället för 60 EUR. Vid förkortad handläggningstid är avgiften 70 EUR.

Beslut i viseringsärendena fattas av utsänd personal. Bifallsprocenten är genomgående mycket hög. För år 2008 bifölls 99 procent av samtliga viseringsansökningar. För samma år överlämnade ambassaden totalt 70 ärenden till Migrationsverket. Dessa ärenden bestod till en mindre del av ärenden där ambassaden var osäker på hur ansökan skulle bedömas. Merparten avsåg ansökningar från personer vars tidigare ansökningar avslagits en eller flera gånger av ambassaden.

Beslut om visering lämnas ut på samma sätt som ansökningen lämnades in, dvs. antingen till ett ombud eller till en sökande vid personlig inställelse.

Ambassaden i Moskva uppskattar att den totala tidsåtgången för ett viseringsärende är 15 minuter.

Det lokala konsulära samarbetet enligt avd. VIII i CCI:n sker genom ett tiotal möten per år. Vid mötena utbyts erfarenheter om framför allt falska handlingar och andra former av bedrägligt beteende för att få visering. Vidare lämnas information om resebyråer som missbrukar sin ackreditering eller på annat sätt agerar olämpligt. Vissa diskussioner förekommer också i syfte att harmonisera handläggningen av viseringsärenden vid de olika EU-ambassaderna i Moskva.

7.3.5 Bangkok

Ambassaden i Bangkok behandlade år 2008 drygt 13 100 viseringsansökningar. Man genomförde därutöver cirka 3 500 utredningar om uppehållstillstånd och beviljade 3 700 arbetsstillstånd för bärplockare. Det totala antalet ärenden har ökat under 2008, vilket till största delen kan relateras till de filippinska ärenden som ambassaden handlägger sedan juli 2008. Dessa ärenden kräver konsultation. Ambassaden handlägger också viseringsärenden för medborgare från Laos och Burma.

För viseringsansökningar från medborgare i Thailand, Laos och Burma anlitar ambassaden ett call-center i Bangkok dit den sökande kan vända sig för att boka en tid hos ambassaden för personligt besök. Sökanden får också upplysning om vilka dokument som krävs och hur stor avgiften är. Innan den sökande kommer till

ambassaden ska avgiften för viseringen betalas in på ett särskilt angivet bankkonto.

På grund av att kön för att lämna in ansökan under högsäsong kan bli lång ger ambassaden förturer till personer där ambassaden bedömer att det finns särskilda omständigheter att prioritera en snabb handläggning. Detta kan exempelvis handla om fall då någon anhörig i Sverige är sjuk. Särskilt snabb handläggning gäller också för affärsbesök, konferenser och för organiserade gruppresor.

Lokalanställda tar emot ansökningar, gör en kortare intervju och ser till så att nödvändiga kompletteringar görs. Registrering sker i VIS direkt vid besökstillfället då också foto tas. Det förekommer förhållandevis ofta att ansökningarna inte är kompletta. Komplettering ska ges in inom tre dagar. Om komplettering inte ges in i tid fattas i normalfallet ett avslagsbeslut.

Beslut i viseringsärendena fattas av utsänd personal. Avslagsbeslut motiveras och är anpassade efter det enskilda ärendet. Begäran om omprövning kommer i huvudsak in från referenter och hanteras omgående. När ansökningen är behandlad klistrar den lokalanställda in viseringsmärken och lämnar ut viserade pass och avslagsbeslut.

Handläggningstiden är normalt sju dagar. För ärenden avseende filippinska medborgare är handläggningstiden längre, normalt 12–15 dagar.

När det gäller filippinska viseringsärenden anlitar ambassaden i Bangkok ett företag i Manila som ombesörjer att ansökningshandlingar, pass och andra dokument skickas till det svenska honorärkonsulatet i Manila. Konsulatet skickar ärenden två dagar per vecka via kurir till ambassaden i Bangkok. På ambassaden registreras ärendet, konsultation genomförs och beslut fattas. Pass och eventuellt avslagsbeslut återsänds därefter till den sökande på samma sätt som det inkommit till ambassaden.

År 2008 biföll ambassaden i Bangkok 77 procent av viseringsärendena. Den totala tidsåtgången för ett viseringsärende är cirka 15 minuter.

Antalet viseringsärenden ökar successivt och ambassaden ser ett stort behov av outsourcing och samlokalisering med andra ambassader.

Det lokala konsulära samarbetet genomförs regelbundet och omfattar framför allt informationsutbyte om falska handlingar. Samarbetet mellan de nordiska länderna är mera frekvent.

7.4 Regeringskansliet/Utrikesdepartementet

Enligt 2 kap. 10 § första stycket UtL ska bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd inte tillämpas för diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda eller för främmande staters kurirer. Regeringen får dock enligt andra stycket meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd i viss utsträckning ska gälla för de personer som anges i första stycket. Med stöd av bemyndigandet i andra stycket har regeringen bl.a. föreskrivit att bestämmelserna om viseringskrav i 2 kap. UtL ska gälla även för främmande länders diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige, deras familjer och betjäning samt diplomatiska kurirer (3 kap. 9 § första stycket UtF).

Av 3 kap. 5 § UtL framgår att beslut om visering får meddelas av Regeringskansliet.

Vidare framgår av 3 kap. 12 § andra stycket UtF att Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att bevilja viseringar inom departementets ansvarsområde.

Regeringskansliet har meddelat föreskrifter om s.k. UD-viseringar (Regeringskansliets föreskrifter om UD-viseringar m.m., UF 1998:2).⁹ Föreskrifterna gäller enligt 1 § vid handläggning av dels ärenden om visering och ärenden om uppehållstillstånd som Regeringskansliet avgör med stöd av 3 kap. 5 § UtL, dels viseringsärenden som svenska beskickningar och konsulat avgör med stöd av 3 kap. 12 § andra stycket UtF.

Av 2 § framgår att UD-visering kan ges till bl.a. de kategorier utlänningar som anges i 3 kap. 9 § UtF. UD-visering beslutas av Regeringskansliet (3 § första stycket). Utlandsmyndigheterna får dock utan föregående förfrågan hos Regeringskansliet meddela UD-visering för högst 90 dagars vistelse i Sverige (andra stycket).

En UD-visering är en nationell visering. UD-viseringen är därför endast användbar vid inresa direkt från ett tredjeland. UD-visering utfärdas i dag främst för resor från Bagdad, Damaskus, Moskva, Peking, Pyongyang och Teheran. I övrigt utfärdas en en-

⁹ I föreskrifterna förekommer hänvisningar till äldre utlänningslagstiftning. Här görs hänvisningar till nu gällande utlänningslag och utlänningsförordning.

hetlig visering som gäller för hela Schengenområdet. UD-visering ges normalt för 30 dagar medan Schengenvisering ges för 90 dagar.

För medborgare från vissa länder gäller inte det generella bemyndigandet för utlandsmyndigheterna att meddela UD-visering. I stället beslutar Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) eller, efter särskilt bemyndigande, en utlandsmyndighet. I sådana ärenden begärs yttrande från Säkerhetspolisen. Om Säkerhetspolisen avstyrker, fattas normalt beslut av chefen för Protokollat eller hans ställföreträdare.

Efter inresa ska utlänningen inge en ansökan om uppehållstillstånd till Regeringskansliet. Upphållstillstånd beslutas normalt för en tid av tre år för diplomater och teknisk personal. Tjänstepersonal beviljas uppehållstillstånd för en tid av ett år. Regeringskansliet beslutar även om uppehållstillstånd för privattjänare. Upphållstillstånd för privattjänare beviljas normalt för en tid av ett år.

År 2001 utfärdades 521 UD-viseringar. Sedan Sverige gick med i Schengensamarbetet 2001 har antalet sådana viseringar gått ned väsentligt. År 2008 utfärdades 175 UD-viseringar.

7.5 Rikspolisstyrelsen/Rikskriminalpolisen

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. Den ska verka för bl.a. samordning inom polisverksamheten (7 § första stycket polislagen, 1984:387). Till Rikspolisstyrelsen hör Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och Polishögskolan (förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen).

Rikskriminalpolisen har inom Rikspolisstyrelsen huvudansvaret för frågor på utlänningsrättens område. Den centrala gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen driver och samordnar gränskontrollfrågor med syfte att bl.a. förhindra illegal handel, illegal invandring och trafficking. När det gäller personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll samordnar enheten det nationella arbetet i samverkan med polismyndigheterna, Migrationsverket, Kustbevakningen och Tullverket.

Rikspolisstyrelsen utfärdar cirkulärmeddelanden till polismyndigheterna på viseringsområdet vilka innehåller råd och information avseende handläggningen av viseringsärenden.

7.6 Polismyndigheterna

7.6.1 Gränskontroll

Polismyndigheterna har ansvar för gränskontrollen vid *yttre gräns*, dvs. land- eller sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns. Med *inre gräns* avses en landgräns mot en Schengenstat, samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser där avgående eller ankommande trafik kommer direkt från en ort i en Schengenstat. I princip sker ingen gränskontroll vid passerande av en inre gräns. För gränskontroll av personers passage av Schengenstaternas yttre gränser gäller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (Gränskodexen).

Inresa eller utresa över en yttre gräns måste som regel ske vid ett s.k. gränsövergångsställe, om inte polismyndigheten, eller i vissa fall Kustbevakningen, lämnar tillstånd till annat (6 kap. 1 § första stycket UtlF). Vid en sådan in- eller utresa ska utlänningen kontrolleras (3 §). Generellt gäller för samtliga utlänningar att passet ska kontrolleras och anteckning göras för dagen för inresan eller utresan (4 §). Anteckning om inresa eller utresa ska dock inte göras på identitetskort. Detsamma gäller pass för en EES-medborgare eller för en utlänning som har uppehållskort eller permanent uppehållstillstånd. Utlänningen har skyldighet att lämna de upplysningar som är av betydelse för hans eller hennes rätt att resa in och vistas i Sverige (9 kap. 1 § första stycket UtlL).

För *tredjelandsmedborgare* genomförs en mer noggrann kontroll. Det innebär, utöver en kontroll av passet, en kontroll av att utlänningen har en giltig visering, om så krävs. Vidare kontrolleras om utlänningen är upptagen i spärlista (SIS) eller skulle kunna utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet. Polisen ska också undersöka om det finns tecken på förfalskning, kontrollera varifrån personen kommer, vart han eller hon ska resa samt om han eller hon har tillräckliga medel för sin vistelse och återresa. Vad gäller medel för vistelsen har genom Gränskodexen införts ett system med referensbelopp som medlemsstaterna ska fastställa nationellt. Referensbeloppet är en utgångspunkt för bedömningen om kravet på tillräckliga medel är uppfyllt. I 8 kap. 3 a § UtlF anges att referensbeloppet för Sverige ska vara 370 kr per dag.

Huvuddelen av samtliga inresor till Sverige från länder utanför Schengenområdet sker till Arlanda flygplats. År 2008 inreste cirka

4 miljoner tredjelandsmedborgare och drygt 9 miljoner medborgare från Schengenstater till Arlanda. Övriga flygplatser i landet har ett begränsat antal flygförbindelser med länder utanför Schengenområdet.

Vid kontroll av svenska viseringar har polismyndigheterna i dag tillgång till Migrationsverkets datasystem WILMA. För andra Schengenstaters viseringar används referensmaterial och tekniska hjälpmedel. Uppgifter från den resande utgör också en viktig del i bedömningen av om utlänningen ska tillåtas att resa in eller inte. Innehavet av en giltig visering ger ingen obligatorisk rätt till inresa. Om inresa vägras, ska viseringen makuleras på visst sätt (bilaga 5, del A 1 c, till Gränskodexen).

7.6.2 Viseringsärenden

Med stöd av 3 kap. 6 § första stycket UtL har regeringen bemyndigat polismyndighet vid gränsen att utfärda visering för en utlänning som är sjöman (*sjömansvisering*). När polismyndigheten anser det tveksamt om en sådan visering ska utfärdas, ska myndigheten begära besked av Migrationsverket (3 kap. 11 § andra stycket UtF).

En sjömansvisering ska utfärdas som en enhetlig visering för högst fem dagar i samband med av- eller påmönstring då sjömannen ska resa in i landet eller fortsätta till en annan Schengenstat (3 kap. 4 § UtF). I Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelande CM 4/07 anges att bemyndigandet för polismyndighet vid gränsen inte omfattar A-visering (visering för flygplatstransitering), B-visering (transitvisering) eller LTV-visering (visering med territoriellt begränsad giltighet).¹⁰

Ett ärende avseende visering för sjöman initieras normalt av en fartygsmäklare som anmäler behov av visering för tredjelandsmedborgare i samband med av- eller påmönstring på handelsfartyg. En sådan anmälan berör ibland ett flertal personer vars ansökningar då behandlas gemensamt. Normalt uppvisar utlänningen vid personlig inställelse såväl pass som en s.k. sjöfartsbok, som är en särskild identitets- och resehandling för sjömän enligt 1958 års ILO-konvention C108 om sjömäns identitetshandlingar, utfärdad

¹⁰ I sammanhanget bör dock nämnas att EG-förordningen 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdande av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit, ger utrymme för att utfärda transitvisering (B-visering) med eller utan begränsad territoriell giltighet för sjömän som avser att av- eller påmönstra ett fartyg. Detsamma gäller enligt artikel 36 i Viseringskodexen, som ersätter nämnda förordning (artikel 56.2 f).

av en hemlandsmyndighet eller myndighet i ett land där fartyget är registrerat. Om utlänningen endast uppvisar en sjöfartsbok kan viseringen utfärdas i särskild handling. Polismyndigheten företar en sedvanlig kontroll av att inresevillkoren enligt artikel 5 i Gränskodexen är uppfyllda, t.ex. att sjömannen inte är registrerad i spärllista och att han eller hon har tillräckliga medel för vistelsen i landet och för resan till hemlandet eller annat land som tillåter inresa. Mäklaren ska också kunna intyga att visering inte har kunnat sökas i förväg och kunna visa upp handlingar och biljetter som styrker påståendet om resväg. Sjöfartsboken innehåller också uppgifter om sjömannens av- och påmönstringar.

För det fall sjömannen är medborgare i ett land som upptas på den s.k. konsultationsförteckningen i CCI:n utfärdar polismyndigheten en nationell visering. Polismyndigheten genomför ingen konsultation. Teoretiskt sett kan polismyndigheten överlämna ärendet till Migrationsverket för en konsultation. Detta sker dock inte i praktiken eftersom ett beslut i viseringsärendet normalt behöver fattas mycket snabbt.

Med stöd av 3 kap. 6 § första stycket UtlL har regeringen be- myndigat Migrationsverket att ge en polismyndighet rätt att besluta om beviljande av nödfallviseringar. Migrationsverket har gett alla polismyndigheter rätt att bevilja *nödfallvisering* (4 § MIGRFS 2001:3).

En nödfallvisering får utfärdas vid gränsen för högst femton dagar och är giltig för en inresa för en utlänning som är skyldig att ha visering men kommer till Sverige utan att ha visering, därför att han eller hon på grund av tidsbrist eller tvingande skäl inte har kunnat ansöka om visering i förväg (3 kap. 2 § UtlF). En nödfallvisering utfärdas normalt som en enhetlig visering. För det fall utlänningens hemland förekommer på den s.k. konsultationsförteckningen, utfärdar polismyndigheten i stället en nationell visering (Rikspolisstyrelsens cirkulärmeddelande CM 4/07).

Vid prövningen av ett ärende om nödfallvisering företar polis- myndigheten en sedvanlig kontroll av att inresevillkoren enligt artikel 5 i Gränskodexen är uppfyllda. Utlänningen ska hävda att det finns ett oförutsebart och tvingande skäl för inresan och om möjligt styrka detta genom intyg. Det kan t.ex. vara fråga om allvarliga och plötsliga händelser som har drabbat familjemedlemmar, medicinsk behandling eller ändring av flygplanets kurs av tekniska eller meteorologiska skäl.

Beslut om sjömansviseringar och nödfallviseringar registreras endast i respektive polismyndighets diarium. Någon systematisk

statistik förs inte. Uppskattningsvis utfärdas varje år cirka 4 000 viseringar av detta slag, varav merparten utgör sjömansviseringar.

7.7 Kustbevakningen

Kustbevakningen har som nämnts uppgifter inom gränskontrollen. Gränskontrollen utgör en särskild inriktning inom Kustbevakningens verksamhet och kan övergå i brottsbekämpande åtgärder om så krävs.

Kustbevakningen är skyldig att bistå polisen vid kontroll av utlänningars inresa och utresa enligt 9 kap. 1 § andra stycket UtlL. Kustbevakningen har emellertid också en självständig rätt att kontrollera sjötrafiken och deltar främst i polisens kontrollverksamhet genom egna sådana kontroller. Vid inresekontroll har en tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenheter som en polisman (9 kap. 2 § andra stycket UtlL).

Kustbevakningen medverkar vidare i polisens inre utlänningskontroll genom att självständigt utöva kontroll av och i anslutning till sjötrafiken (9 kap. 9 § UtlL). Enligt denna bestämmelse är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen visa upp pass eller andra handlingar, t.ex. visering, som visar att han eller hon har rätt att vistas i Sverige.

Ett fartyg som kommer från utrikes ort utanför Schengenområdet och som anländer till en annan plats än ett gränsövergångsställe får inte fortsätta sin färd utan tillstånd av polismyndigheten eller Kustbevakningen.

I Kustbevakningens uppdrag ingår också att i vissa fall från befälhavaren på ett fartyg eller en representant för denne ta emot skriftliga uppgifter om fartyget, besättningen, passagerarna, destinationsorten, hamnar som ska angöras och planerad tidpunkt för utresa ur svenskt sjöterritorium.

Om en utlänning som kommer till landet inte kan styrka sin rätt till inresa, ska Kustbevakningen omedelbart underrätta polismyndigheten och se till så att utlänningen inte reser in i landet innan polismyndigheten har kontrollerat utlänningen (6 kap. 4 § andra stycket UtlF). Vid kontroll av pass, visering och andra handlingar har Kustbevakningen för närvarande inte möjlighet att söka uppgifter i Migrationsverkets datasystem WILMA utan är beroende av samråd med polisen.

Kustbevakningen har inget uppdrag när det gäller utfärdande av viseringar.

7.8 Tullverket

Tullverket har bl.a. till uppgift att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs (1 § förordningen [2007:782] med instruktion för Tullverket).

Tullverket är skyldigt att bistå polisen vid kontroll av utlänningars inresa och utresa enligt 9 kap. 1 § andra stycket UtlL. När inresekontroll sköts av en tulltjänsteman, ska utlänningen visa upp pass och andra handlingar för tjänstemannen. Vid inresekontroll har en tulltjänsteman samma befogenheter som en polisman (9 kap. 2 § andra stycket UtlL).

Om en utlänning som kommer till landet inte kan styrka sin rätt till inresa, ska Tullverket omedelbart underrätta polismyndigheten och se till så att utlänningen inte reser in i landet innan polismyndigheten har kontrollerat utlänningen (6 kap. 4 § andra stycket UtlF).

En utlänning som är skyldig att ha visering för flygplats-transitering ska vid ankomsten till flygplatsen visa upp ett bevis om viseringen på begäran av polismyndighet eller, om kontrollen sker under medverkan av Tullverket, på begäran av tulltjänsteman (6 kap. 7 § UtlF).

Tullverket har inget uppdrag när det gäller utfärdande av viseringar.

8 Regleringen om överklagande av viseringsbeslut i några andra länder

8.1 Inledning

I artikel 32.3 i Viseringskodexen föreskrivs att en sökande som fått avslag på sin viseringsansökan ska ha rätt att överklaga beslutet. Detsamma gäller beslut om upphävande eller återkallelse av visering (artikel 34.7 i Viseringskodexen). Överklagandet ska riktas mot den medlemsstat som har fattat det slutliga beslutet om avslag på ansökan eller beslutet om upphävande eller återkallelse av viseringen i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning (se vidare om rätten att överklaga enligt Viseringskodexen i kapitel 9). Mot bakgrund av att det svenska systemet inte tidigare har innehållit någon generell rätt att överklaga viseringsbeslut har utredningen undersökt hur lagstiftningen avseende överklagande av viseringsbeslut ser ut i några med Sverige jämförbara länder, nämligen Danmark, Norge, Nederländerna och Spanien. Redovisningen omfattar en kort beskrivning av respektive lands system för visering och lagstiftning på området. Det bör dock nämnas flera andra länder inom EU, t.ex. Finland och Tyskland, i likhet med Sverige inte har någon generell möjlighet att överklaga beslut i ett viseringsärende.

För att få en uppfattning om vad införandet av en rätt till överklagande kommer att kräva i form av resurser av överklagandeinstansen har utredningen vidare undersökt hur överklagandefrekvensen ser ut i de olika länderna. Utredningens bedömning i denna fråga återfinns i kapitel 10.

8.2 Sammanfattning

Undersökningen är inriktad på respektive lands rättsliga reglering av systemet för överklagande av avslagsbeslut. I samtliga de länder som omfattas av jämförelsen finns en generell rätt att överklaga avslag på viseringsansökningar. Systemen för överklagande av viseringsbeslut ser lite olika ut i de olika länderna. Det finns emellertid också likheter mellan vissa länder såsom möjligheten för den beslutande viseringsmyndigheten att ompröva sitt beslut.

8.3 Regleringen i några med Sverige jämförbara länder

8.3.1 Danmark

Majoriteten av alla viseringsansökningar till Danmark hanteras av danska beskickningar eller konsulat i utlandet. En dansk beskickning eller ett danskt konsulat kan emellertid endast besluta i ärenden där det står klart att viseringsansökan ska bifallas. Andra ansökningar prövas av *Udlændningesservice* som är den myndighet som fattar alla andra beslut i ärenden om visering, inklusive avslag på ansökan. *Udlændningesservice* har också, liksom Migrationsverket, ansvar för bl.a. ansökningar om asyl, familjeåterförening och arbetstillstånd.

Den som fått avslag på sin viseringsansökan av *Udlændningesservice* kan överklaga beslutet till *Integrationsministeriet*. Integrationsministeriet inhämtar ett yttrande från *Udlændningesservice* i ärendet. Integrationsministeriet kan fastställa beslutet eller – om det framkommit nya omständigheter i saken som påkallar en förnyad genomgång – återförvisa ärendet till *Udlændningesservice* för fortsatt handläggning. Om omständigheterna är sådana att det finns skäl för ändring kan Integrationsministeriet även ändra beslutet.

En sökande som inte får bifall till sitt överklagande kan gå vidare med ärendet till *Folketingets Ombudsmand*. Ombudsmannens prövning kan emellertid endast leda fram till eventuell kritik mot handläggningen och inte en prövning av själva saken. Ombudsmannen har ca 10–15 viseringsärenden om året.

Efter Integrationsministeriets prövning kan en sökande som inte fått bifall till sitt överklagande överklaga ärendet till domstol. Det är dock mycket sällsynt att ett viseringsärende kommer under domstols prövning, mindre än ett ärende om året.

År 2007 gav Utländningsservice avslag på 4 700 viseringsansökningar. Av dessa överklagades 897 (ca 19 procent) till Integrationsministeriet. Integrationsministeriet ändrade Utländningsservices beslut i 51 fall (ca 5,6 procent). Majoriteten av de överklagade besluten fastställdes alltså.

8.3.2 Norge

Ansökningar om visering till Norge hanteras av norska beskickningar och konsulat i utlandet. Det är också de norska beskickningarna eller konsulaten som i de allra flesta fall beslutar om visering. I vissa fall kan sökanden hänvisas direkt till Norge för handläggning av viseringsansökan hos *Utlendingsdirektoratet (UDI)*, som är den centrala förvaltningsmyndigheten för utlänningsfrågor.

Ett avslag på en viseringsansökan som beslutats av en norsk beskickning eller ett norskt konsulat kan överklagas till UDI. Avslagsbeslut motiveras inte. Överklagandet ges in till den beskickning eller det konsulat som fattat avslagsbeslutet. Beskickningen eller konsulatet kan då antingen ompröva sitt beslut och bifalla viseringsansökan eller vidarebefordra överklagandet till UDI. Om beskickningen eller konsulatet inte omprövar sitt beslut är det UDI som fattar det slutliga beslutet i viseringsärendet.

Som angetts ovan kan sökanden i vissa fall hänvisas direkt till UDI för ansökan om visering. Även avslag på ansökningar som fattats av UDI som första instans kan överklagas. Utlendingsdirektoratet har då möjlighet att ompröva sitt beslut, t.ex. med hänsyn till att det framkommit nya omständigheter i ärendet. Om UDI står fast vid avslagsbeslutet är det *Utlendingsnemnda (UNE)* som prövar ärendet som sista instans. UNE är en förvaltningsmyndighet under Arbetsmarknads- och integrationsdepartementet och beslutar som sista instans i utlänningsfrågor.

År 2006 meddelade norska diplomatiska eller konsulära beskickningar i utlandet avslag på 7 860 av 106 606 viseringsansökningar. Av dessa överklagades ca 900 (drygt 11 procent). UDI fastställde majoriteten av avslagsbesluten och ändrade i 9 procent av fallen.

8.3.3 Nederländerna

En ansökan om visering görs hos nederländska beskickningar eller konsulat i utlandet. Formellt fattar utlandsmyndigheterna beslut på det nederländska Utrikesdepartementets vägnar med anledning av ansökan. Ett avslagsbeslut innehåller skäl för avslaget. Om ansökan avslås kan sökanden invända mot avslagsbeslutet. Beroende på syftet med resan ska invändningen göras till antingen *Aliens and Visas Division (DPV/VV)* vid det nederländska Utrikesdepartementet eller Migrationsverkets motsvarighet i Nederländerna, *Immigration and Naturalisation Service (Immigratie- en Naturalisatiedients, IND)* som lyder under Justitiedepartementet. Invändningsprocessen är skriftlig. DPV/VV:s eller IND:s kan ändra beslutet och bifalla viseringsansökan. Om DPV/VV eller IND kommer fram till att avslagsbeslutet är korrekt och erforderligt motiverat avges ett skriftligt yttrande till sökanden med en förklaring till varför DPV/VV:s eller IND:s prövning inte föranlett någon ändring av beslutet.

Ett avslagsbeslut kan inte överklagas och komma under domstolsprövning förrän invändningsprocessen avslutats. Sedan domstolen tagit del av överklagandet och DPV/VV:s eller IND:s yttrande hålls vanligtvis en muntlig förhandling. Till förhandlingen kallas sökanden, som vanligtvis företräds av ombud, tolk och en företrädare för DPV/VV eller IND. Vid förhandlingen får parterna tillfälle att muntligen förklara sina ståndpunkter.

Överklagandeprocessen avslutas med att domstolen dömer i ärendet. I domen anges huruvida domstolen anser att DPV/VV:s eller IND:s ståndpunkt att inte ändra avslagsbeslutet var korrekt eller inte samt skälen härför.

Den förlorande parten kan i vissa fall överklaga domen till *the Council of State* som avgör om domstolen iakttagit de processuella reglerna och tillämpat den materiella lagen på ett korrekt sätt.

Under 2008 meddelade nederländska beskickningar och konsulat avslag på ca 27 000 av ca 400 000 viseringsansökningar. Av dessa invändes mot ca 6 000 (drygt 22 procent). Antalet viseringsärenden som kom under domstols prövning var lägre, ca 550 (drygt 2 procent).

8.3.4 Spanien

En ansökan om visering görs hos spanska beskickningar eller konsulat i utlandet som också utfärdar viseringar. De behöriga spanska utlandsrepresentationerna kan avslå en ansökan men har ingen skyldighet att ange skäl för avslaget såvida det inte är fråga om visering för bosättning för familjeåterförening eller för arbete som anställd.

Ett avslagsbeslut kan överklagas på två sätt. För det första finns det en möjlighet att begära omprövning (*recurso de reposición*), varvid begäran lämnas in till den spanska utlandsrepresentation som meddelat avslaget. Vidare kan avslagsbeslutet överklagas till domstol (*recurso contencioso-administrativo*). Vid överklagande till domstol lämnas överklagandet in till *Tribunal Superior de Justicia* i Madrid, som är den högsta rättsinstans inom Spaniens självstyrda regioner.

En sökande kan antingen först begära omprövning och sedan, om utlandsrepresentationen står fast vid avslagsbeslutet, överklaga beslutet till domstol eller välja att genast överklaga beslutet till domstol. Om det första alternativet väljs måste sökanden avvakta den spanska beskickningens eller konsulatets omprövningsbeslut.

Under 2008 inkom 397 överklaganden till Tribunal Superior de Justicia. Härvid bör dock beaktas att över 90 procent rörde visering för längre tid än tre månader. Det finns ingen samlad statistik över antalet omprövningar.

9 Överväganden och förslag

9.1 Inledning

Genom Sveriges anslutning till EU har gemenskapsrätten blivit en integrerad del av den svenska rättsordningen. EG-rätten har företräde framför nationell rätt. Detta innebär att nationella myndigheter och domstolar är skyldiga att tillämpa vissa EG-regler och det även om de därigenom sätter en inhemsk lag åt sidan. Om en bestämmelse i en nationell lag strider mot en gemenskapsregel är medlemsstatens domstolar och myndigheter skyldiga att tillämpa EG-regeln framför den inhemska lagen.¹ Detta gäller i princip även om den inhemska lagen tillhör statens konstitution.²

Som tidigare nämnts har bestämmelserna avseende en gemenskapskodex om viseringar (Viseringskodexen) lämnats i en förordning. I fråga om representation, samarbetsformer och upptagande av biometri finns motsvarande bestämmelser även i den s.k. ändringsförordningen³. En EG-förordning är enligt artikel 249 i fördraget den 25 mars 1957 om upprättande av Europeiska gemenskapen (Romfördraget) bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En förordning blir alltså automatiskt en del av medlemsstaternas nationella rättssystem och gäller enligt sin lydelse på samma sätt som nationella lagar. När en förordning träder i kraft utesluter den tillämpning av nationell lagstiftning som är oförenlig med för-

¹ Melin och Schäder, EU:s konstitution, sjätte uppl., 2004, s. 47 ff. Bernitz och Kjellgren, Europarättens grunder, tredje uppl., 2007, s. 72 ff. och 209. Se bl.a. mål 6/64, Costa./ENEL [1964] ECR 1141 (vol. I s. 211), mål 11/70 Internationale Handelsgesellschaft GmbH/Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125 (vol. I s. 503) och mål 106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal [1978] ECR 629 (vol. IV s. 75).

² EG-rätten har alltså företräde framför nationella regler, också om dessa är på grundlagsnivå. Se Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason och Regner, Grundlagarna, andra uppl., 2006, s. 32 och Melin a.a., s. 48 och 114 ff.

³ Europaparlamentets och rådets förordning nr 309/2009 av den 23 april 2009 om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas (se vidare kapitel 6).

ordningen. Detta gäller även om den nationella lagstiftningen är av senare datum.

EG-domstolen har slagit fast att EG-förordningar inte får införas i nationell rätt eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt.⁴ Om en viss fråga regleras i Viseringskodexen eller ändringsförordningen ska och får Sverige således inte utfärda några bestämmelser i samma fråga. En förordnings bestämmelser får enligt EG-domstolens praxis inte heller som huvudregel återges i nationell lagstiftning, eftersom detta skulle kunna dölja att de rättigheter som har sitt ursprung i förordningen är av gemenskapsrättslig natur.⁵ Om det finns nationella författningsbestämmelser som motsvarar eller strider mot en EG-förordnings bestämmelser måste de nationella bestämmelserna utmönstras. Bestämmelser i en EG-förordning får dock återges i nationell lagstiftning när det är nödvändigt för att den nationella lagstiftningen ska bli begriplig och sammanhållen.

En EG-förordning kan även i olika avseenden ge upphov till kompletterande nationella föreskrifter. Förordningen kan uttryckligen innehålla förpliktelser för medlemsstaterna att besluta om utfyllande bestämmelser. En EG-förordning kan också ge anledning att utfärda straffsanktioner för överträdelse av bestämmelser i förordningen. Vidare kan en EG-förordning ge utrymme för medlemsstaterna att besluta om kompletterande regler i övrigt.⁶

Med utgångspunkt i dessa EG-rättsliga principer görs nedan en bedömning av vilka svenska författningsändringar som behöver göras med anledning av bestämmelserna i Viseringskodexen och ändringsförordningen. Eftersom Viseringskodexens och ändringsförordningens bestämmelser om representation, samarbetsformer och upptagande av biometri är i huvudsak likalydande, hänvisas i fortsättningen endast till Viseringskodexens bestämmelser.⁷

⁴ Prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, s. 524.

⁵ Prop. 1994/95:19 s. 514.

⁶ Prop. 1994/95:19 s. 524 f.

⁷ Ändringsförordningen kommer sannolikt på sikt att upphävas i sin helhet.

9.2 Överenskommelser om representation och samarbetsformer

Utredningens bedömning och förslag: Sveriges möjlighet att ingå överenskommelser med en annan Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får representera Sverige såvitt avser prövning av en viseringsansökan eller mottagande av viseringsansökning och registrering av biometriska kännetecken enligt Viseringskodexen framgår direkt av artikel 8 i Viseringskodexen. Överlåtande av förvaltningsuppgift till annan stat kräver enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen stöd i lag. Eftersom Viseringskodexens bestämmelser gäller som lag i Sverige krävs ingen kompletterande lagstiftning för att Sverige ska kunna ingå överenskommelser om representation i de nu berörda frågorna. Av Viseringskodexen framgår dock inte vem som för medlemsstatens räkning är behörig att ingå överenskommelser enligt artikel 8. Bemyndigandet i 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL för regeringen att ingå sådana överenskommelser bör behållas men ändras så att bestämmelsen i stället tar sikte på överenskommelser enligt Viseringskodexen om att en annan Schengenstats behöriga myndigheter får besluta om visering enligt föreskrifterna i Viseringskodexen.

Medlemsstaternas möjlighet att samarbeta med en s.k. extern tjänsteleverantör följer direkt av Viseringskodexens bestämmelser. Överlåtande av förvaltningsuppgift till utländsk samfällighet kräver enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen stöd i lag. Eftersom Viseringskodexens bestämmelser gäller som lag i Sverige krävs ingen kompletterande lagstiftning för att Sverige ska kunna använda sig av en extern tjänsteleverantör vid upptagande av biometriska kännetecken. Inte heller övriga i Viseringskodexen föreskrivna samarbetsformer kräver kompletterande lagstiftning.

9.2.1 Viseringskodexens bestämmelser om representation

Enligt artikel 8 i Viseringskodexen kan en medlemsstat samtycka till att representera en annan medlemsstat som enligt Viseringskodexens bestämmelser är behörig att pröva ansökan och utfärda viseringar på den medlemsstatens vägnar. En medlemsstat kan

också företräda en annan medlemsstat på ett begränsat sätt på så vis att den tar emot viseringsansökningar och registrerar biometriska kännetecken. Om konsulatet i den representerande medlemsstaten har för avsikt att avslå ansökan ska ansökan i stället överlämnas till de behöriga myndigheterna i den företrädda medlemsstaten för beslut i viseringsärendet. Konsulatet i den medlemsstat som representerar en annan medlemsstat kan dock även bemyndigas att vägra utfärda visering efter prövning av ansökan.

En bilateral överenskommelse ska ingås mellan den medlemsstat som representerar en annan och den medlemsstat som representeras. Medlemsstater som saknar eget konsulat i ett tredje land ska sträva efter att ingå överenskommelser om representation i det landet. För att säkerställa att dålig infrastruktur eller långa avstånd i en specifik region eller ett specifikt geografiskt område inte kräver en oproportionerlig ansträngning från sökandenas sida för att få tillgång till ett konsulat, ska de medlemsstater som saknar eget konsulat i regionen eller området sträva efter att ingå överenskommelser om representation med medlemsstater som har konsulat i regionen eller området.

9.2.2 Viseringskodexens bestämmelser om samarbetsformer

I artikel 40.2 b) i Viseringskodexen föreskrivs att medlemsstaterna ska samarbeta med en eller flera andra medlemsstater inom ramen för det lokala Schengensamarbetet eller genom andra lämpliga kontakter i form av begränsad representation, samlokalisering eller ett gemensamt ansökningscentrum. När dessa typer av samarbete visar sig vara olämpliga kan en medlemsstat som ett sista hands alternativ i stället välja att samarbeta med en extern tjänsteleverantör. Samarbete med en extern tjänsteleverantör får endast ske under särskilda omständigheter som rör lokala förhållanden såsom att ett stort antal sökande inte gör det möjligt att organisera mottagandet av ansökningar och insamlingen av uppgifter inom rimlig tid och under anständiga förhållanden eller att det inte är möjligt att säkerställa god geografisk täckning av det berörda tredjelandet på något annat sätt.

Samlokalisering och gemensamma ansökningscentrum

Samlokalisering innebär enligt artikel 41.1 i Viseringskodexen att personal vid en eller flera medlemsstaters konsulat handlägger de ansökningar, inklusive insamling av biometriska kännetecken, som har lämnats in till dem på en annan medlemsstats konsulat och delar utrustningen med denna medlemsstat.

De berörda medlemsstaterna ska enligt samma bestämmelser enas om hur länge samlokaliseringen ska pågå samt om villkoren för dess upphörande. De ska också enas om hur stor andel av viseringsavgiften som ska tillfalla den medlemsstat vars konsulat används.

Gemensamma ansökningscentrum innebär enligt artikel 41.2 att personal från två eller flera medlemsstaters konsulat har gemensamma lokaler i en byggnad där de sökande kan lämna in ansökningar, inklusive biometriska kännetecken. När sökandena kommer till det gemensamma ansökningscentret, ska han eller hon hänvisas till den medlemsstat som är behörig att pröva och fatta beslut beträffande ansökan.

De berörda medlemsstaterna ska enligt samma bestämmelser enas om hur länge detta samarbete ska pågå samt om villkoren för dess upphörande. De ska också enas om fördelningen av kostnaderna mellan de deltagande medlemsstaterna. En medlemsstat ska ha ansvaret för kontrakt avseende logistiken och de diplomatiska förbindelserna med värdlandet.

För att tillgodose kontinuitet i tjänsterna anges i artikel 41.3 i Viseringskodexen att medlemsstaterna ska säkerställa att fullständig service upprätthålls om samarbetet med andra medlemsstater skulle avbrytas.

Samarbete med externa tjänsteleverantörer

Om medlemsstaten väljer att samarbeta med en extern tjänsteleverantör ska medlemsstaterna enligt artikel 43.1 i Viseringskodexen sträva efter att samarbeta med en extern tjänsteleverantör tillsammans med en eller flera andra medlemsstater utan att det påverkar reglerna om offentlig upphandling och konkurrensreglerna. Samarbetet ska enligt artikel 43.2 i Viseringskodexen baseras på ett rättsligt instrument (samarbetsavtal) som ska uppfylla vissa krav som specificeras närmare i bilaga X till Viseringskodexen.

Den externa tjänsteleverantören får enligt artikel 43.6 i Viseringskodexen ges behörighet att utföra vissa uppgifter. Det rör sig om tillhandahållande av olika slags information, insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar samt överföring av ansökningar till konsulatet, mottagande av viseringsavgift, hantering av tidsbeställning för personlig inställelse och insamling av resehandlingar, inklusive avslagsbeslut i förekommande fall, från konsulatet och återlämnande av dessa till sökanden. När det gäller insamling av uppgifter får behörigheten inkludera upptagande av biometriska kännetecken.

Honorärkonsuler

Enligt artikel 42 i Viseringskodexen kan honorärkonsuler ges behörighet att utföra några eller alla av de uppgifter som kan lämnas över till externa tjänsteleverantörer. Om sådan behörighet ges, ska adekvata åtgärder vidtas för att garantera säkerheten och dataskyddet.

När det gäller honorärkonsuler som inte är en medlemsstats statliga tjänsteman, föreskrivs att utförandet av de aktuella uppgifterna ska genomföras i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller för externa tjänsteleverantörer. Om honorärkonsuln däremot är en medlemsstats statliga tjänsteman, ska den aktuella medlemsstaten se till att sådana krav ställs som är jämförbara med de krav som skulle gälla om uppgifterna genomfördes av dess konsulat.

Samarbete med kommersiella mellanhänder

Medlemsstaterna kan enligt artikel 45 i Viseringskodexen samarbeta med kommersiella mellanhänder när det gäller att ta emot ansökningar. Uppgiften att ta upp biometriska kännetecken får enligt Viseringskodexen dock inte överlåtas till kommersiella mellanhänder.⁸

Samarbetet med en kommersiell mellanhand ska enligt artikel 45.2 i Viseringskodexen grundas på en ackreditering av den aktuella medlemsstatens behöriga myndigheter.

⁸ Detsamma gäller enligt ändringsförordningen, men där uttrycks det genom att samarbetet med kommersiella mellanhänder endast får avse s.k. efterföljande ansökningar.

9.2.3 Överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter till utländska eller internationella organ

Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättsskipning och förvaltning ombesörjs av svenska organ.⁹ Grundlagen medger emellertid att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall kan överlåtas till utländska eller internationella organ. Bestämmelserna härom finns i 10 kap. 5 § regeringsformen. Befogenhetsöverlåtelsen till EU:s organ regleras i bestämmelsens första stycke (ofta kallad EG-paragrafen). 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen har följande lydelse.

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelsen kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

I bestämmelsen anges ramarna och formerna för överlåtelse av beslutanderätt med anledning av samarbetet inom EU.¹⁰ Av bestämmelsen följer bl.a. att för att en överlåtelse av beslutanderätten ska få ske krävs dels att överlåtelsen inte rör principerna för statsskicket, dels att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilken överlåtelse sker motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen.¹¹

⁹ Holmberg m.fl. a. a. s. 464.

¹⁰ Nuvarande lydelse av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen trädde i kraft 2003. Den har emellertid ännu inte tillämpats vid ett beslut om överlåtelse av beslutanderätt till EU. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse kunde riksdagen överlåta beslutanderätt till *Europeiska gemenskaperna*, dvs. samarbete inom första pelaren (Holmberg m.fl. a.a. s. 456 och prop. 2001/02:72 s. 30 f.).

¹¹ Stadgandet i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen är alltså en anvisning avsedd för lagstiftaren och inte för de rättstillämpande organen. Domstolar och andra rättstillämpande är enligt detta synsätt skyldiga att tillämpa en rättsakt som utfärdats på ett område där t.ex. EG genom överlåtelsen fått kompetens att lagstifta och detta även om rättsakten t.ex. skulle begränsa en viktig princip i tryckfrihetsförordningen. Det är bara om en regel i en förordning eller direktiv skulle befinnas ligga utanför det område där Sverige och de övriga medlemsstaterna i fördragsenlig ordning har överlåtit beslutanderätt som rättsakten inte är giltig som EG-rätt – dvs. saknar rättsverkan – i Sverige. Sådana situationer, som innefattar frågan om de beslutande organen inom EU har handlat utanför sin befogenhet avgörs normalt av att frågan underställs EG-domstolen för avgörande (prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbete i EU m.m., s. 32 ff.)

Själva överlåtelsen av beslutanderätten till EU sker emellertid inte med stöd av regeringsformen utan i ett riksdagsbeslut om ändring av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Genom denna lag görs hela EG-rätten till gällande rätt i Sverige, både den som antagits före Sveriges anslutning år 1995 och den som antas därefter. Av lagen framgår vilka fördrag och andra rättsliga instrument som avses. Tillträder Sverige ett nytt fördrag som innebär ytterligare överlåtelser av beslutanderätten ändras lagen på så sätt att det nya fördraget förs in i uppräknningen.¹²

Genom Sveriges antagande av Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, fördes frågor som rör asyl, invandring och kontroll av EU:s yttre gränser över till EG-fördraget. Beslut på dessa områden (t.ex. visering) blir därför en del av EG-rätten och därmed också gällande rätt i Sverige. Som tidigare nämnts gäller en EG-förordning som lag i Sverige.

I 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen regleras frågan om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen har följande lydelse.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Av bestämmelsen följer att riksdagen kan överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter, som inte grundar sig direkt på regeringsformen, till icke svenska organ. Uppgifter som enligt regeringsformen tillkommer riksdagen och regeringen kan inte överlåtas med stöd av bestämmelsen. Stadgandet anses inte heller möjliggöra en mera långtgående inskränkning av de högsta domstolarnas – Högsta domstolen och Regeringsrätten – befogenheter enligt

¹² Prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, s. 514 f.

regeringsformen.¹³ Bestämmelsen avser inte heller sådan beslutanderätt som överläts inom ramen för EU-samarbetet.¹⁴

Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan således överlätas till icke-svenska organ. Effekten av överlåtelsen blir att det icke svenska organet, till vilken överlåtelse skett, kan besluta i enskilda ärenden och att dessa beslut blir rättsligt bindande i Sverige.¹⁵

Överlåtelse kan ske till en annan stat, till en mellanfolklig organisation (som Sverige inte behöver vara ansluten till) eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Av bestämmelsen följer vidare att riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift. En överlåtelse behöver alltså inte nödvändigtvis ske direkt genom riksdagens beslut eller genom att riksdagen tar ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. Riksdagen är oförhindrad att i lag uppdraga åt regeringen eller annan myndighet att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet.¹⁶ Denna möjlighet behövs framför allt i sådana fall då det är fråga inte om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall.¹⁷ I bestämmelsen föreskrivs dessutom en särskild beslutsordning; om uppgiften innefattar myndighetsutövning, ska riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig.

Myndighetsutövning

Gemensamt för all myndighetsutövning är, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning kan förkomma både i form av missgynnande beslut, t.ex. förbud, föreläggande eller liknande, och gynnande beslut, t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet eller beviljande av social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Vid ett missgynnande beslut måste den en-

¹³ Prop. 1984/85:61 om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ, s. 17 ff.

¹⁴ Denna situation regleras exklusivt i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

¹⁵ SOU 1993:14 EG och våra grundlagar, s. 135.

¹⁶ SOU 1984:14 RF 10:5, s. 94.

¹⁷ Prop. 1984/85:61 s. 17 och Holmberg m.fl., a.a. s. 466.

skilde rätta sig efter beslutet, eftersom denne annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för honom. För att myndighetsutövning ska föreligga fordras att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen. Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Ärenden som uteslutande avser råd eller andra oförbindande besked innefattar inte myndighetsutövning. Inte heller är det fråga om myndighetsutövning när en myndighet avger ett yttrande till en annan myndighet.¹⁸

Att märka är emellertid att förvaltningsuppgifter som till synes inte innebär myndighetsutövning ändå kan vara kopplade till moment som innebär utövande av myndighet. Så är t.ex. undervisning ofta förknippad med betygssättning, som innebär myndighetsutövning. Innebörden av begreppet myndighetsutövning är detsamma i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen som i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen som avser överlämnande av förvaltningsuppgift till inhemska bolag m.m.¹⁹

Justitieombudsmannen har med anledning av att socialnämnder uppdragit åt privata företag och enskilda personer att utföra utredningar inom nämndernas verksamhetsområden uttalat sig om vad som i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen avses med begreppet myndighetsutövning.²⁰ Enligt nämnda uttalande måste beredningen av och beslutet i ärendet i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Frågan om det var möjligt för socialnämnden att till ett privat rättssubjekt överlämna en uppgift att utföra en utredning kunde alltså inte besvaras enbart utifrån frågan om själva utredningen innefattade myndighetsutövning eller inte utan den primära frågan var om det vid tillämpning av grundlagsbestämmelsen var möjligt att dela upp handläggningen av ett ärende som innefattande myndighetsutövning i olika delar. Slutsatsen blev att 11 kap. 6 § regeringsformen inte kan ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handlägg-

¹⁸ Prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m., s. 330 f.

¹⁹ Holmberg m.fl., a. a. s. 464 f. och prop. 1984/85:61 s. 16.

²⁰ JO 2001/02 s. 250 ff.

ningen av ett ärende. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattade myndighetsutövning hos socialnämnden kunde nämnden sålunda inte utan stöd i lag överlämna handläggningen av det till ett privaträttsligt subjekt.

9.2.4 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

Överenskommelser om representation

Genom artikel 8 i Viseringskodexen ges medlemsstaterna en möjlighet att ingå överenskommelser med andra medlemsstater om representation gällande beviljande av viseringar på medlemsstatens vägnar eller mottagandet av viseringsansökningar och registrering av biometriska kännetecken. Överenskommelsen kan också innebära att den representerande medlemsstatens behöriga myndigheter bemyndigas att avslå en ansökan om visering.

Med anledning av Schengenkonventionens harmonisering av viseringsregler infördes 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL som stadgar att regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om enhetlig visering.²¹

Vid införande av bestämmelsen i 3 kap. 6 § UtlL anförde det föredragande statsrådet följande.

Artikel 10 i Schengenkonventionen innebär att en Schengenvisering som utfärdats av en behörig myndighet i en Schengenstat skall gälla för inresa såväl i Sverige som i alla Schengenstater. Rent tekniskt skulle detta vara möjligt att genomföra på så sätt att en utlänning som har en giltig visering utfärdad i en annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I ett sådant fall förändras inte den grundläggande principen att det endast är en svensk myndighet som har rätt att utfärda viseringar som är giltiga för inresa i Sverige. En sådan lösning ligger dock inte i linje med de intentioner som Schengensamarbetet vilar på. Avsikten är att samtliga Schengenstater skall införa en enda enhetlig visering och att denna skall gälla för inresa till samtliga staters territorium. Det är därför nödvändigt att även myndigheter i andra Schengenstater ges rätt att utfärda viseringar som har samma giltighet vad gäller rätten till inresa och vistelse i Sverige som en visering som är utfärdad av en svensk myndighet. En sådan rätt för andra Schengenstaters myndigheter måste regleras i lag. Regeringen

²¹ Prop. 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen, s. 74.

föreslår därför att det i 2 kap. 7 a § UtlL²² införs en ny bestämmelse som innebär att viseringar som utfärdas med stöd av Schengenkonventionen av behöriga myndigheter i en annan Schengenstat gäller även i Sverige. En utländsk myndighets beslut om visering blir giltigt i Sverige inte bara i fall då en annan Schengenstats myndighet utfärdar en egen enhetsvisering som kommer att gälla i Sverige. Det kan i vissa fall också komma i fråga att en annan Schengenstats myndigheter utfärdar en svensk enhetsvisering. En Schengenvisering skall utfärdas av den stat som är resans huvudmål. Sverige saknar diplomatisk representation i ett antal länder. I många av dessa länder finns dock diplomatisk representation för någon eller några andra Schengenstater. Sverige bör då kunna ingå en överenskommelse med en annan Schengenstat om att den staten representerar Sverige i landet. Regeringen föreslår att det i utlänningslagen förs in en bestämmelse om att regeringen skall kunna ingå överenskommelse med en annan Schengenstat om att behörig myndighet i den staten får bevilja svenska enhetsviseringar. På motsvarande sätt kommer Sverige att ingå överenskommelser om att åta sig representation för andra Schengenstater i de länder där de inte har någon diplomatisk representation. I och med detta är det inte längre en fråga enbart för svenska myndigheter att ta ställning till vilka utlänningar som skall ges rätt att resa in i landet. Detta innebär ett principiellt nytt synsätt för de svenska myndigheter som beslutar om viseringar. På motsvarande sätt har de utfärdande myndigheterna i andra Schengenstater skyldigheter att beakta svenska intressen när de beviljar viseringar som gäller i Sverige. Beviljande av visering är ett beslut som innefattar myndighetsutövning. Genom den föreslagna regeln överlämnas myndighetsutövning till utländska organ, varför riksdagens beslut bör, som lagrådet påpekat, fattas med iakttagande av bestämmelsen i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.²³

Sverige saknar utlandsrepresentation i flera tredje länder. I många av dessa länder finns dock diplomatisk representation för någon eller några andra Schengenstater. Med stöd av 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL har regeringen ingått överenskommelser med en rad Schengenstater om att den statens behöriga myndigheter i det berörda tredje landet får meddela beslut om enhetlig visering. Genom Viseringskodexen upphävs Schengenkonventionens regler om enhetlig visering.²⁴ Efter Viseringskodexens ikraftträdande kommer således regeln i 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL att förlora sin betydelse såvitt avser enhetliga viseringar enligt Schengenkonventionen.

²² Avser 1989 års utlänningslag.

²³ Prop. 1999/2000:64 s. 74.

²⁴ Se artikel 56.1 i Viseringskodexen.

Viseringskodexen, som gäller som lag i Sverige, är en utbyggnad av Schengenregelverket.²⁵ Genom artikel 8 i Viseringskodexen ges medlemsstaterna (i praktiken de stater som är anslutna till Schengensamarbetet) en möjlighet att ingå överenskommelser med andra medlemsstater om representation gällande beslut om viseringar på medlemsstatens vägnar eller mottagandet av viseringsansökningar och registrering av biometriska kännetecken.

Bestämmelserna i Viseringskodexen anger inte vem som för medlemsstatens räkning är behörig att ingå överenskommelser av nu angivet slag. Bemyndigandet i 3 kap. 6 § tredje stycket UtL bör behållas men ändras så att bestämmelsen i stället tar sikte på överenskommelser gällande prövning av viseringsansökningar enligt Viseringskodexen. Som framgår av det ovan anförda kan en sådan överenskommelse även innefatta en rätt att avslå viseringsansökan. Överenskommelsen kan också vara begränsad på så vis att den endast innefattar en rätt för en annan medlemsstats behöriga myndigheter att bevilja ansökningar eller enbart avse att ta emot ansökningar och registrera biometriska kännetecken enligt föreskrifterna i Viseringskodexen. Om den representerande medlemsstatens konsulat endast getts rätt att bevilja ansökan ska konsulatet, om det överväger att avslå en ansökan, överlämna ansökan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som representeras för slutligt beslut inom gällande tidsfrister (artikel 8.2 i Viseringskodexen). Enligt utredningens bedömning bör överenskommelser som även innefattar behörighet att avslå viseringsansökningar vara att föredra. En begränsad representation som enbart innefattar en rätt att bevilja ansökningar innebär ofrånkomligen en ökad tidsutdräkt för prövningen av ansökan och praktiska olägenheter eftersom ansökan då måste skickas fram och tillbaka mellan den representerande medlemsstatens konsulat och Migrationsverket.

Samarbetsformer och överlåtande av uppgifter till externa tjänsteleverantörer

Det finns inga svenska författningsbestämmelser som reglerar de i avsnitt 9.2.2 redovisade samarbetsformerna. I 6 § i Migrationsverkets föreskrifter om handläggningen av viseringsärenden (MIGRFS 2001:3), som verket har utfärdat med stöd av 2 kap. 6 § och 7 kap. 11 § i den

²⁵ Se bl.a. punkterna 3 och 30 i preambeln till Viseringskodexen.

tidigare gällande utlänningsförordningen²⁶ finns emellertid en generell bestämmelse som föreskriver att bestämmelserna i Common Consular Instructions on visas for diplomatic missions and consular posts, CCI:n, ska följas av svenska myndigheter som beslutar om visering.

Den allmänna föreskrift som Migrationsverket har meddelat om att svenska viseringsmyndigheter ska följa bestämmelserna i CCI:n, får ses som en hänvisning som tydliggör vilken EG-rättslig lagstiftning som gäller på området.

Eftersom Viseringskodexen heltäckande reglerar handläggningen av ansökningar om viseringar på medlemsstaternas territorium som inte är avsedda att vara längre än tre månader under en sexmånaders period, behöver kodexens bestämmelser om samarbetsformer inte återges för att den svenska lagstiftningen ska bli begriplig och sammanhållen. Någon anledning eller ens EG-rättslig möjlighet att meddela kompletterande nationella bestämmelser finns inte.

Som angetts ovan kan medlemsstaterna enligt Viseringskodexen samarbeta med en extern tjänsteleverantör vid bl.a. insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar vari inbegrips upptagande av biometriska kännetecken. Beviljande av visering är ett beslut som innefattar myndighetsutövning.²⁷ Insamling av biometriska kännetecken får anses utgöra en del av handläggningen av viseringsärendet. Beredningen av viseringsärendet (bl.a. insamlande av biometriska uppgifter) och beslutet i ärendet bör anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Mot bakgrund av det anförda är det mycket som talar för att även upptagande av biometriska kännetecken är myndighetsutövning i 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformens mening. Under alla förhållanden är det fråga om en förvaltningsuppgift varvid överlåtande av uppgiften till ett utländskt organ i enlighet med sistnämnda lagrum kräver stöd i lag. Medlemsstaternas möjlighet att samarbeta med en extern tjänsteleverantör följer direkt av Viseringskodexens bestämmelser. Viseringskodexens bestämmelser gäller som lag i Sverige och därför krävs ingen kompletterande lagstiftning för att Sverige ska kunna använda sig av en extern tjänsteleverantör vid upptagande av biometriska kännetecken. Inte heller övriga i Viseringskodexen föreskrivna samarbetsformer kräver kompletterande lagstiftning.

²⁶ SFS 1989:547.

²⁷ Prop. 1999/2000:64, s. 74.

9.3 Upptagande av biometri

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om upptagande av biometri regleras uttömmande i Viseringskodexen. Genom Viseringskodexen ges en rättslig grund för upptagande av biometri i samband med viseringsansökningar. Någon kompletterande lagstiftning är därför inte nödvändig.

9.3.1 Viseringskodexens bestämmelser

Enligt artikel 13.1 i Viseringskodexen ska medlemsstaterna uppta biometriska kännetecken från sökanden bestående av ett fotografi av honom eller henne och hans eller hennes tio fingeravtryck i enlighet med de skyddsmekanismer som har fastställts i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Vissa sökanden, bl.a. barn under 12 år och personer som det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck på, ska dock enligt artikel 13.7 i Viseringskodexen undantas från kravet på att lämna fingeravtryck. När det gäller den sist nämnda personkategorin ska emellertid, om det går att ta avtryck på färre än tio fingrar, så många fingeravtryck som möjligt tas.

När en sökande ska lämna in sin första ansökan med biometri krävs enligt artikel 13.2 i Viseringskodexen personlig inställelse. Vid det tillfället ska ett fotografi som skannats eller tagits vid ansökningstillfället samt tio platta fingeravtryck som upptagits digitalt från sökanden, samlas in. Om de fingeravtryck som tagits på sökanden avseende en tidigare ansökan infördes för första gången i VIS mindre än 59 månader före dagen för den nya ansökan, ska de emellertid enligt artikel 13.3 i Viseringskodexen kopieras in i den därpå följande ansökan. Om det råder rimliga tvivel om sökandens identitet, ska konsulatet dock ta nya fingeravtryck av sökanden. Om det när ansökan lämnas in inte omedelbart kan bekräftas att fingeravtrycken har upptagits inom den aktuella tidsfristen, får sökanden dessutom begära att de tas.

När det gäller standarder för upptagande av biometriska kännetecken, hänvisar artikel 13.4 och 13.5 i Viseringskodexen till de internationella standarderna som ICAO (Internationella civila

luftfartsorganisationen) bestämt och – när det gäller upptagande av fingeravtryck – även till kommissionens beslut 2006/648/EG av den 22 september 2006 om fastställande av tekniska specifikationer för standarder för biometriska kännetecken i samband med utvecklingen av Informationssystemet för viseringar.

Upptagandet av biometrin ska enligt artikel 13.6 i Viseringskodexen göras av kvalificerad och bemyndigad personal på konsulat och – beträffande ansökningar som prövas och beslutas vid medlemsstaternas yttre gränser – motsvarande personal på de myndigheter som ansvarar för personkontroller. Under överinseende av konsulaten får upptagning av biometriska kännetecken också göras av kvalificerad och bemyndigad personal hos en honorärkonsul eller hos en extern tjänsteleverantör.

9.3.2 Skydd för intrång i den personliga och kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen samt artikel 8 i Europakonventionen om rätt till respekt för privat- och familjeliv

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i annat fall än som avses i 4 och 5 §§ (förbud mot dödsstraff och mot kroppsstraff samt mot tortyr och medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden). Varje medborgare är därjämte skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet för den kroppsliga och personliga integriteten är inte absolut utan kan enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 12 § regeringsformen inskränkas genom lag. Upptagande av fingeravtryck innefattar ett intrång i den personliga och kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.²⁸ Upptagande av biometri i form av digitalt fotografi åtnjuter emellertid inte skydd enligt sist nämnda lagrum.²⁹

Rättigheten i 2 kap. 6 § regeringsformen gäller till förmån för varje svensk medborgare. Om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag är utlänning *här i riket* jämlikt 2 kap. 22 § andra stycket 3 regeringsformen likställd med svensk medborgare i fråga

²⁸ SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter, Regeringsformen, s. 358 ff.

²⁹ Se a bet. s. 358 f.

om skydd mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Upptagningen av biometriska kännetecken med anledning av en viseringsansökan kommer huvudsakligen att ske *utanför riket*. För dessa fall aktualiseras inte skyddet för den personliga och kroppsliga integriteten enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. När upptagning av biometriska kännetecken undantagsvis sker inom Sveriges gränser åtnjuter emellertid utlänningen skydd enligt sistnämnda lagrum om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller konventionen som lag i Sverige. Av 2 kap. 23 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den Europakonventionen.

Av artikel 8 i Europakonventionen framgår dels att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (punkten 1), dels att denna rättighet inte får inskränkas av offentlig myndighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (punkten 2).

Under artikel 8 hänför sig skyddet för den personliga integriteten i de fall en kränkning av denna inte är en sådan allvarlig kränkning att den omfattas av artikel 3, som avser skydd mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling. Såsom exempel på ingrepp som faller in under artikel 8 är blodprovstagning i samband med nykterhetskontroll vid bilkörning eller för fastställande av faderskap.³⁰ Rätten enligt artikel 8 inbegriper även ett skydd mot att bli fotograferad.³¹ Likaså torde upptagning av fingeravtryck omfattas av skyddet enligt artikel 8.

³⁰ Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, tredje upplagan, 2007, s. 306 f.

³¹ Danelius, a. a. s. 309.

9.3.3 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

Bestämmelserna om upptagande av biometriska kännetecken regleras uttömmande i Viseringskodexen. Genom Viseringskodexen ges en rättslig grund för upptagande av de uppgifter som sedan ska registreras i VIS-registret. Genom ändringsförordningen har i avvaktan på Viseringskodexens ikraftträdande införts bestämmelser om upptagande av biometri i CCI:n.³² Regler om upptagande av biometri i samband med viseringsansökningar finns inte i svensk lagstiftning. Bestämmelserna härom regleras uttömmande i Viseringskodexen. Syftet med att införa ett gemensamt regelverk för visering är – som anges i preambeln till Viseringskodexen – att underlätta lagligt resande och motverka olaglig invandring. Upptagning och registrering av biometriska uppgifter får ses som ett led i att säkerställa detta syfte. Den rättighetsinskränkning som upptagande av biometriska kännetecken kan innebära är enligt utredningens mening förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Någon kompletterande lagstiftning är inte nödvändig.

9.4 Möjligheten att överklaga

Utredningens förslag: Bemyndigandesystemet, som innebär att Regeringskansliet och Migrationsverket bemyndigar utlandsmyndigheter och andra myndigheter att fatta beslut i viseringsärenden, bör behållas.

Beslut i viseringsärenden enligt Viseringskodexen bör överklagas till en migrationsdomstol som första instans. Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken migrationsdomstol som ska handlägga viseringsärenden.

Migrationsdomstolens beslut bör kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen.

I 14 kap. UtlL bör införas kompletterande bestämmelser om rätt att överklaga beslut om avslag på visering, upphävande och återkallelse av visering som meddelats med stöd av Viseringskodexen.

³² CCI:n upphävs genom artikel 56.2 a) i Viseringskodexen. Ändringsförordningens bestämmelser om upptagande av biometri kvarstår tills vidare.

9.4.1 Viseringskodexens bestämmelser

Artikel 32 i Viseringskodexen behandlar avslag på ansökningar om visering. Sådana beslut ska en sökande enligt artikel 32.3 ha rätt att överklaga. Överklagandet ska lämnas in till den medlemsstat som har tagit det slutliga avslagsbeslutet och handläggas i enlighet med den medlemsstatens nationella lagstiftning.

Medlemsstaterna åläggs vidare i bestämmelsen en skyldighet att informera sökanden om handläggningen av ett överklagande. Denna information specificeras i en bilaga – bilaga VI – till Viseringskodexen.

En medlemsstat får enligt artikel 8 i Viseringskodexen representera en annan medlemsstat vid handläggningen av viseringsansökningar och utfärdandet av viseringar. Om en diplomatisk eller konsulär beskickning för den representerande medlemsstaten har för avsikt att avslå en viseringsansökan, ska ansökningsnormalt överlämnas till de centrala myndigheterna i den företrädda medlemsstaten för slutligt ställningstagande till ansökan.³³ Om en medlemsstat sålunda representerar en annan medlemsstat vid handläggningen av den aktuella viseringsansökan, ska den representerande medlemsstatens diplomatiska eller konsulära beskickning informera sökanden om beslut som tagits av den representerade medlemsstaten (artikel 32.4 i Viseringskodexen).

I artikel 34 i Viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av en redan utfärdad visering. Även sådana beslut får överklagas av sökanden. Undantag från denna regel görs för sökanden, vars visering har återkallats på egen begäran. I övrigt överensstämmer bestämmelsen om överklagande av beslut om upphävande eller återkallelse av en visering och information om detta med vad som föreskrivs beträffande överklagande av avslag av en viseringsansökan (artikel 34.7).

Bestämmelserna om överklagande ska enligt artikel 35.7 i Viseringskodexen tillämpas även beträffande ansökningar om viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna.

Överklagandebestämmelserna i artikel 32.3, 34.7 och 35.7 i Viseringskodexen ska enligt artikel 58.5 träda i kraft 18 månader efter kodexens ikraftträdande. Viseringskodexen antogs den 25 juni 2009 men har ännu (augusti 2009) inte trätt i kraft.

³³ Artikel 8.2. I en bilateral överenskommelse mellan två medlemsstater kan dock – med avvikelse från artikel 8.2 – en medlemsstat bemyndigas att för den andra medlemsstaten *avslå* en ansökan om visering (artikel 8.4 d).

9.4.2 Nationella bestämmelser

En förvaltningsmyndighets beslut enligt utlänningslagen får överklagas endast i de fall som särskilt anges i 14 kap. UtlL (14 kap. 1 §). När det gäller ärenden om viseringar finns endast en bestämmelse om överklagande vilken avser sökande som är familjemedlem till en EES-medborgare utan att själva vara EES-medborgare. I 14 kap. 3 § UtlL föreskrivs att Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol om beslutet innebär ett avslag på en ansökan om visering eller återkallelse av visering för en sådan utlämning. Beslut i viseringsärenden i övrigt kan alltså inte överklagas.

9.4.3 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

Viseringskodexen bestämmelser innebär att vissa beslut i viseringsärenden ska kunna överklagas och att detta ska ske i enlighet med bestämmelser i nationell rätt. Eftersom svensk rätt saknar sådana bestämmelser krävs kompletterande lagstiftning.

9.4.4 Vilka beslut får överklagas?

Att avslag på viseringsansökningar samt beslut om upphävande respektive återkallande av viseringar får överklagas framgår klart av artiklarna 32.3, 34.7 och 35.7 i Viseringskodexen. Artikel 32 innehåller grunderna för avslag på ansökan om visering. I artikel 34 behandlas förutsättningarna för att upphäva eller återkalla en visering. Artikel 35 avser viseringsansökningar som lämnas in vid de yttre gränserna. Artikel 36 innehåller bestämmelser om sjömansviseringar som utfärdas vid den yttre gränsen. Sjömansvisering är en särskild typ av visering som utfärdas vid den yttre gränsen. Av detta torde följa att bestämmelsen i artikel 35.7 om överklagande av visering som utfärdas vid den yttre gränsen är tillämplig även beträffande sjömansvisering. Det är emellertid oklart om bestämmelserna om överklagande är tillämpliga även i de fall en person ansöker om en enhetlig visering, men beviljas en visering med territoriellt begränsad giltighet. Samma oklara rättsläge gäller beträffande avslag på en ansökan om förlängning av en visering.

När det gäller övriga beslut som fattas med stöd av Viseringskodexen, t.ex. beslut enligt artikel 18.2 att hänvisa sökanden till

behörig beskickning och därvid lämna tillbaka ansökningsformuläret och återbetala viseringsavgiften, saknas överklagandebestämmelser vilket torde innebära att dessa beslut inte kan överklagas.

Enligt utredningens mening får det överlämnas till rättstillämpningen att närmare avgöra räckvidden av Viseringskodexens överklagandebestämmelser.

9.4.5 Allmänt om vilka krav man bör ställa på ett system för överklagande av viseringsbeslut

Viseringskodexens bestämmelser om överklagande innehåller ingen precisering av de krav som kan ställas på den eller de myndigheter som ska överpröva de aktuella besluten. Vidare saknas närmare bestämmelser om handläggning av överklaganden, vilket medför att nationell lagstiftning ska tillämpas av överprövande myndighet avseende bl.a. sakprövningsförutsättningar, kommunikation, muntlighet och delgivning.

Enligt en allmän rättsprincip som EG-domstolen funnit i EG-rätten, har en enskild som påstår sig berättigad på grund av en EG-regel med direkt effekt också rätt att få sitt anspråk prövat i nationell domstol. Denna rätt till domstolsprövning bör sättas i relation till EG-fördragets regler om begäran om förhandsavgörande. Tillsammans ger dessa två institut EG-domstolen en möjlighet att via nationella domstolar, oberoende av medlemsstaternas verkställande och lagstiftande makt, kontrollera EG-rättens innebörd och tillämpning i enskilda fall.

I EG-fördragets bestämmelser om EG-domstolen regleras domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden i artikel 234, t.ex. när det gäller giltigheten eller tolkningen av rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner. Artikel 68 i EG-fördraget, som ingår i fördragets bestämmelser i avdelning IV om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer, inskränker emellertid tillämpningsområdet för artikel 234 beträffande giltigheten och tolkningen av de rättsakter som har antagits med bestämmelser i avdelning IV som grund. Detta gäller bl.a. Viseringskodexen. Inskränkningen innebär att endast sista instans kan, om det är nödvändigt för att döma i saken, begära förhandsavgörande hos EG-domstolen. Detta får till följd att ett överklagandesystem i vart fall som slutinstans måste innehålla en

domstol eller en förvaltningsmyndighet som enligt EG-rätten kan jämföras med domstol.³⁴

Eftersom viseringsansökningar enligt artikel 9 i Viseringskodexen som huvudregel får inges tidigast tre månader innan den planerade vistelsen inleds, kommer alltid prövningen av överklaganden i dessa ärenden att kräva en mycket snabb handläggning. Detta innebär att det är eftersträvansvärt att överprövningen begränsas i tid och till antalet instanser. När det gäller avslag på ansökningar om viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna samt upphävande och återkallande av viseringar som sker vid dessa gränser, gäller kravet på en snabb handläggning i ännu högre grad.

Vissa typer av överklaganden kan komma att avse grundbeslut fattade av andra medlemsstaters behöriga myndigheter. Detta blir fallet då en svensk myndighet upphäver eller återkallar en visering, som en annan medlemsstat har utfärdat. Grundbeslutet är ju då fattat av en annan medlemsstat även om det överklagade beslutet har fattats av en svensk myndighet. Detta och kravet på en snabb handläggning talar för att det krävs en specialisering i fråga om kompetensen hos den eller de myndigheter som ska pröva överklaganden av viseringsbeslut. I samma riktning talar det förhållandet att viseringspraxis kan variera väsentligt från ort till ort och att den är starkt präglad av lokala förhållanden. För enhetlighet i tillämpningen finns därför ett stort behov av att samla kompetens på detta område. Det bör också framhållas att det är fråga om en speciell ärendetyp med krav på internationell samverkan inte minst i praktiska frågor, t.ex. uppkoppling och medverkan i VIS- och SIS-systemen med länderna inom Schengensamarbetet, vilket ställer krav på särskild kompetens.

9.4.6 Vilken myndighet bör pröva frågan om visering som första instans?

Beslut om visering meddelas enligt 3 kap. 5 § UtlL, av Migrationsverket och Regeringskansliet. Enligt 3 kap. 6 § samma lag får emellertid regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att

³⁴ Så var t.ex. fallet med Utlänningsnämnden som fram till den 30 mars 2006 var sista instans i utlännings- och medborgarskapsärenden. Utlänningsnämndens beslut fattades normalt av lagfarna domare, ibland tillsammans med lekmän som utsetts av de politiska partierna i riksdagen. Se beslut av EG-domstolen i målet C-1/05 mellan Yunying Jia och Migrationsverket (2007).

besluta om visering. Regeringen får också meddela föreskrifter om att ett organ som är knutet till Sveriges exportråd har rätt att besluta om visering.

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 3 kap. 11 § UtlF. Enligt paragrafens första stycke får visering meddelas av Sveriges exportråds kontor i Taiwan och enligt andra stycket beslutas en visering för utlänning som är sjöman av polismyndigheten vid gränsen. I det sist nämnda fallet föreskrivs vidare att när en polismyndighet anser att det är tveksamt om en visering ska utfärdas, ska myndigheten begära besked från Migrationsverket.

Regeringen har i 3 kap. 12 § UtlF första stycket bemyndigat Migrationsverket att ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta i ärenden om viseringar. Innan en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat ges rätt att avslå ansökningar om viseringar, ska verket dock samråda med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Migrationsverket har med stöd av denna bestämmelse bemyndigat alla svenska utlandsmyndigheter att besluta i ärenden om visering. Utlandsmyndigheterna får både bevilja och avslå ansökningar om visering (4 § MIGRFS 2001:3, ändrad genom MIGRFS 01/2006). I viss utsträckning överlämnar emellertid utlandsmyndigheterna viseringsärenden till Migrationsverket utan att ha fattat något beslut. Enligt 7 § MIGRFS 2001:3 får detta ske om utlandsmyndigheten är osäker på hur en ansökan bör bedömas eller om praxis kan påverkas av beslutet. Detsamma gäller om det är påkallat av säkerhetsskäl.

Regeringen har också i 3 kap. 12 § tredje stycket UtlF bemyndigat Migrationsverket att ge en polismyndighet rätt att besluta om beviljande av nödfallviseringar.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) får vidare enligt 3 kap. 12 § andra stycket UtlF ge en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att bevilja viseringar inom departementets ansvarsområde. Regeringskansliet har med stöd av denna bestämmelse utfärdat bemyndiganden beträffande visering av diplomatisk personal, s.k. UD-viseringar.

Angående bemyndiganden och handläggning av viseringsärenden i övrigt (se vidare kapitel 7).

Som framgår av det redovisade är det svenska systemet uppbyggt som ett *bemyndigandesystem*. Regeringskansliet och Migrationsverket är enligt utlänningslagen primära viseringsmyndigheter, medan de allra flesta beslut i viseringsärenden – ca 99 procent – i realiteten fattas av de svenska utlandsmyndigheterna. Ett mindre

antal beslut fattas också av polismyndigheten och Sveriges exportråds kontor i Taiwan.

Av artikel 4 i Viseringskodexen framgår att viseringsansökningar som huvudregel ska handläggas av diplomatiska eller konsulära beskickningar, som också ska fatta beslut med anledning av dem. Viseringsansökningar får emellertid enligt samma bestämmelse handläggas av de myndigheter som ansvarar för personkontroller vid de yttre gränserna enligt artikel 35 och 36. Slutligen föreskriver bestämmelsen att en medlemsstat kan ha behov av att även andra slags myndigheter är behöriga att handlägga och fatta beslut med anledning av viseringsansökningar.

Viseringskodexens bestämmelser om handläggning och beslutsfattande med anledning av viseringsansökningar överensstämmer alltså med vad som gäller enligt det svenska bemyndigandesystemet. Det kan emellertid ifrågasättas om detta system ska behållas eller om de svenska beskickningarna och andra myndigheter eller organ som prövar ansökningar om visering med stöd av ett bemyndigande ska ansvara för dessa uppgifter som första instans utan särskilt bemyndigande. Om en sådan instansordning införs, bör Migrationsverket antingen helt fråntas uppgiften att pröva viseringsansökningar eller ansvara för den första överprövningen. Det första alternativet skulle rimma illa med Migrationsverkets övriga uppgifter som central förvaltningsmyndighet på området, som bl.a. innebär att verket till följd av Viseringskodexen ska samråda med andra medlemsstaternas centrala myndigheter och utbyta information med dessa i olika avseenden. Migrationsverket har också en central funktion enligt VIS-förordningen. När det gäller det andra alternativet kan konstateras att Migrationsverket inte kan vara slutinstans för överklagande av viseringsbeslut eftersom verket saknar möjlighet att inhämta förhandsavgörande av EG-domstolen. Detta innebär att ett system för överklagande, där Migrationsverket är andra instans, sannolikt skulle komma att kräva ytterligare en instans för överprövning, vilket skulle strida mot intresset av att begränsa överprövningen i tid och till antalet instanser.

Mot denna bakgrund framstår det nuvarande bemyndigandesystemet, som innebär att en överprövning av samtliga beslut i viseringsärenden kan ske i samma instanser oavsett vilken myndighet eller organ som har fattat det grundläggande beslutet, som ändamålsenligt. Det finns därför inte skäl att föreslå några författningsändringar i detta hänseende. När det gäller bemyndigandesystemets ändamålsenlighet i övrigt (se redovisningen i kapitel 10

om de budgettekniska frågorna) kan det finnas anledning att göra en översyn. Detta har emellertid inte varit en uppgift för Viseringsutredningen.

9.4.7 Instansordningen

Som tidigare redogjorts för måste i vart fall slutinstansen i ett överklagandesystem vara en domstol eller en domstolsliknande myndighet. Den huvudsakliga frågan torde vara om den typ av ärenden som avses i Viseringskodexen är av sådan beskaffenhet att en särskild överklagandeordning bör inrättas för dem eller om ärendena helt eller i vart fall huvudsakligen bör behandlas på samma sätt som andra ärenden enligt utlänningslagen som kan överklagas till migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol.

9.4.7.1 Viseringsärendens särdrag

Den största skillnaden mellan prövning av viseringsärenden och merparten av ärendena enligt utlänningslagen är att det måste bli fråga om en mycket snabb handläggning hos den myndighet som prövar överklagandet. Ett annat särdrag hos dessa ärenden är att de allra flesta beslut i viseringsfrågor träffas på svenska beskickningar utomlands, varför det saknas en naturlig geografisk koppling till någon domstol. Ärendena kan också som tidigare nämnts kräva en specialisering till följd av kravet på en nära internationell samverkan vad gäller viseringspraxis och medverkan i VIS-systemet.

9.4.7.2 Specialisering inom domstolsväsendet

Det finns olika typer av specialisering inom domstolsväsendet. Även om organisationen för såväl de allmänna domstolarna som de allmänna förvaltningsdomstolarna bygger på principen att domstolarna ska ha en allmän och bred kompetens, finns det inom respektive organisation olika typer av specialisering i form av koncentration av mål till vissa domstolar, avdelningar eller rotlar. Specialisering kan också uppnås genom att domstolarna vid handläggningen av vissa mål ska ha en särskild sammansättning eller att särskilda domstolar knyts till de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den mest uttalade formen av specialisering är sådana

domstolar som är helt fristående från de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna.

9.4.7.3 Bör viseringsärenden handläggas av en specialdomstol?

Frågan om behovet av specialdomstolar har diskuterats i olika sammanhang och den allmänna inriktningen har under en lång följd av år varit att begränsa antalet specialdomstolar.³⁵ I stället har inriktningen varit att fler måltyper ska prövas av de allmänna domstolarna eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Frågan aktualiserades i samband med den s.k. NIPU-reformen som ledde till att prövningen av överklaganden i utlännings- och medborgarskapsärenden hos den dåvarande Utlänningsnämnden överfördes till de allmänna förvaltningsdomstolarna. NIPU-kommittén (Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden) framhöll bl.a. att önskemålet att upprätthålla ett specialkunnande inom domstolen och att skapa förutsättningar för en snabb process varit de främsta argumenten för existensen av specialdomstolar. När det gällde utlänningsärenden ansåg NIPU-kommittén att behovet av specialkunnande kunde vara ett betydelsefullt argument för ett specialdomstolsalternativ. Kommittén framhöll emellertid att varje rätts- och ämnesområde kan sägas vara unikt i varierande grad och fordra speciella kunskaper. När det gällde argumentet om snabb handläggning, konstaterade kommittén att handläggningen av en viss typ av ärenden i och för sig kan sägas prioriteras i en specialdomstol om den handlägger bara denna ärendetyp. En specialdomstol utgör emellertid, framhöll kommittén, i sig ingen garanti för ett snabbt förfarande.³⁶

Även om flertalet domstolar och myndigheter i remissförfarandet förordade en specialdomstol för utlännings- och medborgarskapsärenden avvisade regeringen en sådan lösning i propositionen (2004/05:170) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden med hänvisning till Riksdagens tidigare tillkännagivande i saken.³⁷ Någon värdering av NIPU-kommitténs argumentering gjordes inte.

Enligt utredningens mening har viseringsärendena sådana särdrag i förhållande till allmänna förvaltningsärenden att det finns starka

³⁵ Se t.ex. prop. 1993/94:200 om upphörande av Bostadsdomstolen.

³⁶ SOU 1999:16 Ökad rättssäkerhet i asylärenden, s. 213.

³⁷ Prop. 2004/05:170 s. 109 samt bet. 2001/02:SfU:2 och rskr. 2001/02:67-70.

skäl för en speciallösning. Utredningen vill emellertid inte föra fram ett sådant förslag eftersom det i utlännings- och medborgarskapsärenden redan finns en särskild instansordning som även skulle kunna utnyttjas för viseringsärendena. Till detta kommer att en fristående domstolsliknande myndighet eller en specialdomstol skulle bli förhållandevis liten och sakna den flexibilitet som krävs. Utredningen kommer i stället att i det följande diskutera alternativa lösningar inom det nuvarande systemet som bör kunna tillgodose de särdrag som finns beträffande viseringsärendena.

9.4.7.4 Bör viseringsärenden handläggas som övriga utlänningsärenden eller bör vissa särlösningar skapas?

Kort om den nuvarande instansordningen i utlänningsärenden

Den nuvarande instansordningen i utlänningsärenden innebär enligt bestämmelser i 14 kap. UtlL att beslut som huvudregel får överklagas till en migrationsdomstol, vars beslut enligt 16 kap. 9 § samma lag får överklagas till Migrationsöverdomstolen. De länsrätter³⁸ som regeringen bestämmer ska enligt 16 kap. 1 § första stycket UtlL vara migrationsdomstolar. Enligt 6 a § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. är länsrätterna i Stockholms län, i Skåne län och i Göteborg migrationsdomstolar. Kammarrätten i Stockholm är enligt 16 kap. 1 § första stycket UtlL Migrationsöverdomstol.

Benämningarna migrationsdomstol och Migrationsöverdomstol tillkom i samband med att den nu gällande instans- och processordningen i utlännings- och medborgarskapsärenden infördes. Av propositionen (2004/05:170, s. 111 f.) framgår att detta gjordes för att klargöra att när länsrätterna och kammarrätten handlägger måltyperna i denna ordning gör domstolarna detta i en speciell egenkap. Ett sådant klargörande behövdes enligt regeringens mening, eftersom det förekommer ett antal avvikelser vid handläggningen av utlännings- och medborgarskapsärenden från vad som i allmänhet gäller för länsrätt och kammarrätt i förvaltningsprocessen. Sådana skäl var bl.a. en avvikande instansordning, att det övervägande antalet mål bör handläggas som förtursmål, att vissa särregler gäller

³⁸ I prop. 2008/09:165 En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans föreslås att benämningen för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans ändras från länsrätt till förvaltningsrätt. Ändringen föreslås träda i kraft den 15 februari 2010.

för bl.a. domförhet samt att antalet inkommande mål kan variera i hög utsträckning och i snabb takt. Till detta kommer att en effektiv styrning av verksamheten enligt regeringen förutsätter att denna ordning kan särskiljas från länsrätternas och kammarrättens övriga verksamhet samt budgettekniska och rent administrativa skäl.

Vilken domstol bör vara slutinstans?

Den instansordning som normalt gäller för förvaltningsprocessen är länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. När det gäller utlänningsärenden finns det dock en avvikande instansordning. Instansordningen har förkortats och innehåller endast två instanser med Kammarrätten i Stockholm som slutinstans.

Vid tillkomsten av denna avvikande instansordning uttalade regeringen bl.a. följande (prop. 2004/05:170 s. 109 f.).

En aspekt av rättssäkerhet är att det inte får dröja alltför länge innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande. - - -

En åtgärd som leder till att den totala handläggningstiden i utlänningsärenden minskar är en begränsning av antalet domstolsinstanser. Ju fler instanser som kan överpröva ett ärende, desto längre tid kan det komma att ta innan det föreligger ett lagakraftvunnet avgörande. Behovet av att snabbt få ett lagakraftvunnet avgörande skulle tillgodoses om överprövning endast tilläts i en domstolsinstans. En sådan lösning är dock enligt regeringens bedömning inte lämplig. I de fall överprövningen sprids på flera länsrätter skulle en sådan lösning försvåra bildandet av en enhetlig praxis. Att handlägga målen endast i en länsrätt är inte heller lämpligt med hänsyn till den stora mängd mål det kan komma att röra sig om.

Med hänsyn till de allvarliga konsekvenserna som väntetider i asylprocessen medför, bedömer regeringen, liksom NIPU, att det finns tillräckliga skäl för att avvika från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen, dvs. länsrätt–kammarrätt–Regeringsrätten. Regeringen bedömer därvid i likhet med NIPU att länsrättens beslut skall kunna överklagas till kammarrätten och att kammarrättens avgörande inte skall kunna överklagas.

Med hänsyn till att handläggningen av viseringsärenden bör ske mycket snabbt, skulle ytterligare avvikelse från den instansordning som finns i utlänningsärenden kunna övervägas. Om endast en länsrätt blev slutinstans skulle bildandet av en enhetlig praxis inte försvåras av en sådan lösning. Eftersom redan instansordningen i utlänningsärenden är kortare än vad som allmänt gäller för förvaltningsprocessen framstår dock inte ett ytterligare förkortande av

instansordningen som lämplig. I stället bör överklagande av viseringsärenden följa vad som allmänt gäller utlänningsärenden i detta avseende, dvs. migrationsdomstol-Migrationsöverdomstol. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen innebär det att utlänningslagens bestämmelser om prövningstillstånd gäller.

Hur många migrationsdomstolar bör handlägga överklaganden i viseringsärenden?

Huvudprincipen i förvaltningsrättskipningen är att länsrätterna har en generell kompetens som första instans, varför så många måltyper som möjligt förekommer i alla länsrätter och att ”specialfora” bland dessa undviks så mycket som möjligt. I propositionen (1993/94:133) Instansordningen m.m. i de allmänna förvaltningsdomstolarna uttalade emellertid regeringen att det – om starka skäl talar för en annan ordning – kan finnas anledning att i enstaka fall frångå denna princip.

Beträffande antalet migrationsdomstolar uttalade regeringen i propositionen (2004/05:170) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (s. 110) att domstolarna borde vara av sådan storlek att de inte blir alltför sårbara från flexibilitetssynpunkt och att den nya måltypen inte heller blir helt dominerande, vilket skulle kunna innebära att domstolarna fick karaktären av specialdomstol. Mot denna bakgrund gjorde regeringen bedömningen att de länsrätter som uppfyller dessa behov är de tre största länsrätterna, dvs. länsrätterna i Stockholms län, i Skåne län och i Göteborg. Beträffande antalet kammarrätter gjorde regeringen den bedömningen att, med hänsyn till bildandet av en enhetlig praxis, skulle länsrätternas avgöranden kunna överklagas till endast en kammarrätt. Eftersom Kammarrätten i Stockholm är den största kammarrätten ansåg regeringen det lämpligt att denna domstol skulle vara slutinstans för den aktuella typen av mål. Som redovisats i föregående avsnitt uttalade regeringen också i samma proposition (s. 109) att det inte var lämpligt att handlägga utlänningsärendena i endast en länsrätt med hänsyn till den stora mängd mål det kan komma att röra sig om.

Av bestämmelser i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. framgår emellertid att det finns måltyper som handläggs av endast en länsrätt. Överklagande till länsrätt tas upp av Länsrätten i Göteborg när överklagandet

avser beslut av Regeringskansliet i ärende enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd eller beslut av en utlandsmyndighet (7 §). Vissa typer av beslut av Skatteverket, bl.a. i punktskattefrågor, ska tas upp av Länsrätten i Dalarnas län (7 a §), medan andra slags beslut ska tas upp av Länsrätten i Örebro län (7 b §). Skatteverkets beslut i fråga om trängselskatt ska vidare överklagas till Länsrätten i Stockholms län (7 c §), medan vissa beslut av Kriminalvården ska tas upp av Länsrätten i Östergötlands län (7 d §).

När det gäller fråga om beviljande av konsulärt ekonomiskt bistånd och överklaganden av beslut i fråga om återbetalning av sådant bistånd har det i förarbetena vid ett par tillfällen anförts att överklaganden av sådana typer av beslut bör prövas av en och samma länsrätt respektive kammarrätt. Några skäl för denna ståndpunkt eller för att målen koncentreras till just Länsrätten i Göteborg har inte presenterats (jfr prop. 1972:132 s. 109 och prop. 2002/03:69 s. 46 f.).

I propositionen (1999/2000:105) Vissa punktskattefrågor uttalade regeringen att en annan ordning än den dåvarande, som innebar att alla beslut i punktskatteärenden överklagades till Länsrätten i Dalarnas län, skulle bl.a. innebära att den specialisering och de regionala hänsyn som var förenade med den denna ordning skulle gå förlorade (s. 75). Regeringen har herefter i propositionen (2002/03:99) Det nya skatteverket vidhållit denna bedömning (s. 261).

Vid införandet av trängselskatt gjorde regeringen i propositionen (2003/04:145) Trängselskatt den bedömningen att det var mest kostnadseffektivt och rättssäkert att överprövning av beslut om trängselskatt gjordes av en särskilt anvisad länsrätt. Det föreföll vidare enligt regeringen naturligt att dessa mål i huvudsak prövades av en domstol i det område som skatten omfattar, med tanke på till exempel domstolens kännedom om lokala förhållanden och den omständigheten att muntliga förhandlingar kunde förekomma. Eftersom trängselskatten åtminstone inledningsvis endast skulle tas ut i Stockholms kommun, var Länsrätten i Stockholms län enligt regeringen den naturliga överklagandeinstansen (s. 72 f.).

Som ovan redovisats i avsnitt 9.5.5 är den största skillnaden mellan prövning av viseringsärenden och merparten av utlänningsärendena att det måste bli frågan om en mycket snabb handläggning, att de allra flesta beslut i viseringsfrågor träffas på svenska beskickningar utomlands, varför det saknas en naturlig geografisk koppling till någon domstol, samt att ärendena kan komma att kräva specialisering och koncentration av kompetens.

Kravet på en snabb handläggning kan uppfyllas såväl vid handläggning vid samtliga tre migrationsdomstolar som vid endast en av dem. Det torde dock vara mest effektivt såväl kostnadsmässigt som rent administrativt om endast en av länsrätterna handlägger dessa ärenden. För detta alternativ talar också det forumproblem som uppkommer om samtliga tre migrationsdomstolar ska handlägga målen, eftersom den absoluta merparten av besluten fattas på beskickningar utomlands som saknar naturlig geografisk koppling till någon domstol. Mot denna bakgrund och då även kravet på specialisering talar i samma riktning, anser utredningen att det finns tillräckliga skäl att i fråga om viseringsärenden frångå vad som normalt gäller för utlänningsärenden i fråga om antalet behöriga migrationsdomstolar. Utredningen anser i stället att endast en av migrationsdomstolarna bör handlägga dessa ärenden. Det bör i detta sammanhang också beaktas att enhetlighet och förutsägbarhet i viseringsärendena gagnas av att endast en migrationsdomstol hanterar överklagade ärenden från de olika utlandsmyndigheterna, Migrationsverket, polismyndigheterna och andra organ³⁹.

Vilken migrationsdomstol bör handlägga viseringsmål?

När det gäller frågan vilken av de tre migrationsdomstolarna som bör handlägga överklagade beslut i viseringsärenden kan konstateras att Länsrätten i Stockholms län är den migrationsdomstol som är störst och därmed har bäst möjlighet till flexibilitet vad gäller organisationen. Samtidigt bör framhållas vikten av att migrationsmålen inte blir dominerande så att domstolen mer eller mindre får karaktären av en specialdomstol. Utredningen konstaterar att den kommande reformen avseende organisationen av de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans (prop. 2008/09:165) kommer att förändra förutsättningarna för migrationsdomstolarna i olika avseenden. I propositionen föreslås t.ex. att Länsrätten i Stockholms län läggs samman med Länsrätten i Gotlands län, att Länsrätten i Göteborg läggs samman med Länsrätten i Vänersborg och Länsrätten i Hallands län medan Länsrätten i Skåne län förblir oförändrad. Detta innebär bl.a. att andelen migrationsmål kommer att förändras väsentligt för Länsrätten i Stockholms län och Länsrätten i Göteborgs län. Till detta kommer att Domstolsverket lämnat förslag till en ny allmän forumregel för de allmänna förvaltnings-

³⁹ Jfr 3 kap. 6 § andra stycket UtL.

domstolarna i första instans.⁴⁰ Förslaget ska utgå från var den enskilde parten finns. Detta kommer sannolikt att medföra att andelen allmänna förvaltningsmål minskar vid länsrätten i Stockholm.

Mot den angivna bakgrunden anser utredningen att det för närvarande inte är möjligt att närmare ange vilken av de tre migrationsdomstolarna som ska överpröva beslut i viseringsärenden. Regeringen bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilken migrationsdomstol som ska handlägga överklagade beslut om avslag på en viseringsansökan. Ett sådant bemyndigande kan tas in i 16 kap. 1 § första stycket UtlL.

Överklagandebestämmelser i utlänningslagen

Utlänningslagen saknar för närvarande generella bestämmelser om rätt att överklaga avslagsbeslut avseende viseringar. Enligt gällande svensk rätt är det bara Migrationsverkets beslut i viseringsärenden som får överklagas och då bara beslut som rör familjemedlemmar till EES-medborgare. I 14 kap. 3 § UtlL anges 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.

I Viseringskodexen anges uttryckligen att beslut om avslag på visering, upphävande och återkallelse av visering får överklagas. Även vilken myndighet som är behörig att fatta beslut med anledning av en viseringsansökan anges i kodexen. I denna fråga är kodexen emellertid flexibel och medlemsstaterna ges rätt att begära att även andra myndigheter än de som uttryckligen anges (konsulaten och de myndigheter som ansvarar för personkontroller vid den yttre gränsen) ska medverka vid prövningen av och beslut om ansökningar. Härav följer att det inte är oförenligt med kodexen att Regeringskansliet och Migrationsverket handlägger och beslutar i viseringsärenden.

För att den svenska lagstiftningen ska vara förenlig med kodexen krävs författningsändringar och kompletterande lagstiftning avseende överklagande. Ett alternativ skulle kunna vara att låta utlänningslagen följa Viseringskodexens systematik och ange vilka beslut som får överklagas. Därvid skulle rätten till överprövning följa typen av

⁴⁰ Domstolsverkets rapportserie 2009:4 Ny allmän forumregel för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans.

beslut och vara oavhängigt vilken myndighet som fattat beslutet. Enligt den nuvarande systematiken i utlänningslagen följer emellertid rätten till överprövning inte bara olika särskilt angivna typer av beslut utan även vilken myndighet som fattat beslutet i fråga. Enligt utredningens mening bör rätten att överklaga beslut i viseringsärenden följa den nuvarande systematiken i utlänningslagen. Även för beslut i viseringsärenden bör sålunda anges vilken myndighets beslut som får överklagas. Beträffande Migrationsverkets beslut i viseringsärenden bör bestämmelsen i 14 kap. 3 § UtlL ändras så att den gäller beslut om avslag på viseringsansökan eller upphävande eller återkallelse av beslut om visering. I 14 kap. UtlL bör vidare införas bestämmelser om rätt att överklaga utlandsmyndigheters respektive polismyndighetens beslut om avslag på viseringsansökningar eller upphävande eller återkallelse av beslut om visering. Eftersom regeringen enligt 3 kap. 6 § UtlL får ge ett organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering bör även införas en rätt att överklaga ett sådant organs beslut om visering enligt Viseringskodexen. Rätten att överklaga beslut i viseringsärenden omfattar endast sådana beslut som omfattas av Viseringskodexen. S.k. nationella viseringar enligt 3 kap. 4 § UtlL bör inte heller fortsättningsvis kunna överklagas.

9.5 Skydd för personuppgifter m.m.

Utredningens bedömning: Viseringskodexens bestämmelser om skydd för personuppgifter och dataskydd föranleder inga författningsändringar.

9.5.1 Viseringskodexens bestämmelser

I punkten 38 i preambeln till Viseringskodexen anges att rådets direktiv 4/46/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 är tillämpligt på medlemsstaterna vid behandling av personuppgifter enligt Viseringskodexen. Särskilda bestämmelser om uppgiftsskydd finns även för hanteringen av personuppgifter vid överenskommelser om representation (artikel 8.3) och samarbete med externa tjänsteleverantörer (artikel 43.9 och 43.11).

Tillgången till VIS och SIS samt andra konfidentiella uppgifter ska enligt artikel 37.1 i Viseringskodexen inskränkas till ett begränsat antal vederbörligen bemyndigade och fast anställda medarbetare. Enligt artikeln ska vidare lämpliga åtgärder vidtas för att förebygga obehörig tillgång till sådana databaser. I artikel 44 i Viseringskodexen finns bestämmelser om kryptering och säker överföring av uppgifter vid representation mellan medlemsstaterna och samarbete mellan medlemsstater och en extern tjänsteleverantör samt anlitande av honorärkonsuler.

9.5.2 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

Viseringskodexen ger en rättslig grund för insamling av personuppgifter i samband med viseringsansökningar. Den egentliga regleringen av registreringen av uppgifterna finns i VIS-förordningen. I artikel 5.1 i VIS-förordningen anges vilka uppgifter som får registreras i VIS. Det rör sig om alfanumeriska uppgifter om den sökande och om begärda, utfärdade, ogiltigförklarade, återkallade eller förlängda viseringar. Även fotografier, fingeravtryck och länkar till andra ansökningar ska registreras. Åtkomsten till VIS begränsas genom artikel 6 i VIS-förordningen vari anges att endast vederbörligen bemyndigad personal vid viseringsmyndigheten får föra in, ändra eller radera de uppgifter som avses i artikel 5.1. I VIS-förordningen finns även bestämmelser om ansvar för användning av uppgifter i VIS (artikel 29), begränsning av rätten att använda uppgifter som behandlas i VIS (artikel 31), datasäkerhet (artikel 32) och egenkontroll (artikel 35). (Se närmare om VIS-förordningen i kapitel 4.)

I departementspromemorian Ds 2009:5 Författningsändringar med anledning av VIS-förordningen har gjorts bedömningen att VIS-förordningens bestämmelser om förutsättningar för åtkomst till uppgifter från VIS, förfarandet vid registrering och användning av uppgifterna, ansvar för användning av uppgifter från VIS och begränsningen av denna rätt, datasäkerhet samt egenkontroll inte föranleder författningsändringar.

Grundläggande skyddsbestämmelser som bl.a. innebär att en personuppgiftsansvarig ska se till att personuppgifter behandlas endast om det är lagligt, att uppgifterna alltid behandlas på ett korrekt sätt, att uppgifter endast samlas in för särskilda, uttryck-

ligen angivna och berättigade ändamål och att de inte behandlas för ändamål som är oförenligt med syftet för vilket de samlades in finns i personuppgiftslagen (1998:204). Dessa bestämmelser bedöms vara tillräckliga för att svensk rätt ska leva upp till de krav Viseringskodexen ställer på uppgiftsskydd vid insamling av personuppgifter. I personuppgiftslagen finns också bestämmelser om säkerhetsåtgärder för att skydda personuppgifter. Inte heller i detta avseende finns skäl att meddela kompletterande lagstiftning eller författningsändringar.

9.6 Viseringsbestämmelser i Viseringskodexen och utlänningslagen (2005:716)

9.6.1 Definitioner m.m.

Utredningens förslag och bedömning: I 1 kap. UtlL bör införas en ny bestämmelse som definierar visering enligt Viseringskodexen. En sådan visering bör benämnas Schengenvisering.

Den allmänna regeln i 2 kap. 3 § UtlL om visering bör ändras så att den anger att bestämmelser om Schengenviseringar finns i Viseringskodexen. Eftersom det utöver viseringar enligt Viseringskodexen finns ytterligare en typ av visering, s.k. nationell visering bör, för att bestämmelsen ska bli heltäckande, i det nu behandlade lagrummet även anges att det finns bestämmelser om nationella viseringar i 3 kap. 4 § UtlL. Slutligen bör anges att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.

Grunderna och villkoren för utfärdande av en visering enligt Viseringskodexen regleras heltäckande av kodexen. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § UtlL bör därför utmönstras. För att tydliggöra att det i Viseringskodexen finns villkor för utfärdande av en Schengenvisering bör emellertid i 3 kap. 1 § UtlL tas in en hänvisning till Viseringskodexen.

Bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket UtlL bör utmönstras.

9.6.1.1 Viseringskodexens bestämmelser

I artikel 2 i Viseringskodexen definieras *visering* som ett tillstånd som utfärdats av en medlemsstat för transitering genom eller en planerad vistelse inom medlemsstaternas territorium som inte är avsedd att vara mer än tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium, eller för transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna. En *enhetlig visering* är enligt samma bestämmelse en visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium, medan en *visering med territoriellt begränsad giltighet* är en visering som endast är giltig för en eller flera men inte alla medlemsstaters territorium. Med *visering för flygplatstransitering* avses i kodexen en visering som är giltig för transitering genom de internationella transitområdena på en eller flera av medlemsstaternas flygplatser.

I artikel 21 i Viseringskodexen lämnas regler för kontroll av inresevillkor och riskbedömningar vid prövningen av viseringsansökningar. Enligt bestämmelsen ska det, vid prövning av en ansökan om enhetlig visering, fastställas att sökanden uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen. Vid prövningen om sökanden uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen ska den diplomatiska eller konsulara beskickningen kontrollera

- att den resehandling som sökanden har uppvisat inte är en efterbildning/förfalskning,
- att sökanden har godtagbara syften och villkor för den avsedda vistelsen, att han eller hon har tillräckliga medel för uppehållet under vistelsen, för hans eller hennes återresa till ursprungs- eller bosättningslandet eller för transitering till ett tredjeland där han eller hon är säker på att tas emot, eller att han eller hon är i stånd att skaffa dessa medel på laglig väg,
- om personen finns på någon spärrlista i Schengens informationssystem (SIS), i syfte att vägras inresa,
- att sökanden inte utgör hot mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten, folkhälsan eller någon av medlemsstaternas internationella förbindelser och
- att sökanden i förekommande fall har en lämplig och giltig medicinsk reseförsäkring.

Den diplomatiska eller konsulära beskickningen ska också i förekommande fall kontrollera så att sökanden vid tidigare besök i Schengenområdet inte har stannat längre tid än han eller hon haft tillstånd till.

Medlen för den planerade vistelsen ska bedömas med beaktande av längden och syftet med resan och med hänsyn till genomsnittspriserna i den eller de berörda medlemsstaterna för kost och rum i budgetlogi. Bedömningen ska utgå från de referensbelopp som fastställs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 34.1 c) i Gränskodexen. Bestyrkt sponsoråtagande och/eller privat logi kan också utgöra bevis på tillräckliga medel för uppehälle.

9.6.1.2 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

Definitioner

Utlänningslagens första kapitel innehåller definitioner av olika slag. I 1 kap. 5 § UtlF anges att med enhetlig visering avses en visering som utfärdas enligt föreskrifterna i Schengenkonventionen. Genom Viseringskodexen upphävs bestämmelserna om enhetlig visering i Schengenkonventionen.⁴¹ Efter Viseringskodexens ikraftträdande kommer viseringar för kortare vistelser att regleras heltäckande av kodexen. I utlänningslagens första kapitel bör tas in en definition av visering enligt Viseringskodexen. Viseringskodexen är en utbyggnad av Schengensamarbetet. En visering enligt Viseringskodexen bör därför benämnas ”Schengenvisering”. Med benämningen Schengenvisering avses en gemensam beteckning för de olika viseringstyperna enligt Viseringskodexen och används fortsättningsvis för att beteckna viseringar enligt kodexen.

I 2 kap. UtlL finns villkor för att en utlänning ska få resa in i samt vistas och arbeta i Sverige. Avseende viseringar stadgas i 2 kap. 3 § första meningen UtlL att visering är ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid. För hur långa vistelser visering kan ges anges inte i paragrafen. Det står dock klart att en visering enligt utlänningslagens nuvarande terminologi kan ge rätt att vistas längre än tre månader i Sverige.⁴² Enligt definitionen av begreppet visering i Viseringskodexen kan en vise-

⁴¹ Se artikel 56.2 b) i Viseringskodexen.

⁴² Se bl.a. 2 kap. 5 § UtlL som stadgar att en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid.

ringen inte ges för en vistelse som överstiger tre månader under en sexmånadersperiod från och med dagen för första inresan till medlemsstaternas territorium, eller för transitering genom de internationella transitområdena på flygplatser i medlemsstaterna.⁴³ I 3 kap. 4 § UtlL finns bestämmelser om s.k. nationell visering. Om det finns särskilda skäl får en nationell visering beviljas för längre tid än tre månader. Följaktligen kan enligt gällande bestämmelser en nationell visering ges även för kortare vistelser. Denna ordning är inte förenlig med Viseringskodexen, som heltäckande reglerar visering för kortare vistelser. Överväganden och förslag avseende nationella viseringar ges nedan, se avsnitt 9.11.2.

Bestämmelsen i 2 kap. 3 § första meningen UtlL är allmänt hållen och inte direkt oförenlig med kodexens definition. Enligt utredningens mening bör emellertid denna allmänna definition utmönstras och i lagrummet i stället direkt anges att det i Viseringskodexen finns bestämmelser om Schengenviseringar. En annan typ av visering är den ovan nämnda nationella viseringen. Förutsättningarna för beviljande av s.k. nationella viseringar regleras i 3 kap. 4 § UtlL. För att 2 kap. 3 § UtlL ska bli heltäckande bör i bestämmelsen även anges att det i 3 kap. 4 § UtlL finns bestämmelser om nationella viseringar.

I 2 kap. 3 § andra meningen UtlL anges att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha visering, om han eller hon inte har uppehållstillståndskort eller har ställning som varaktigt bosatt. Att vissa utlänningar är undantagna kravet på visering framgår av 2 kap. 8, 9 och 10 §§ UtlL. I 2 kap. 9 § UtlL finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att andra medborgare än medborgare i de nordiska länderna får resa in i Sverige samt vistas och arbeta här utan pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd. Utöver de undantag som framgår av sistnämnda bestämmelser i utlänningslagen finns i 3 kap. 1 § UtlL ytterligare undantag från viseringskrav för bl.a. medborgare i andra Schengenstater. Lydelsen av 2 kap. 3 § andra meningen UtlL är inte oförenlig med Viseringskodexen. Efter Viseringskodexens ikraftträdande kommer det bara att finnas två huvudtyper av visering, Schengenvisering och nationell visering.⁴⁴ Kravet på visering i 2 kap. 3 § andra meningen UtlL kommer sålunda i praktiken att innebära ett krav på antingen

⁴³ Härvid bortses från att enhetlig visering enligt artikel 24 i Viseringskodexen kan utfärdas för en, två eller flera inresor, varvid giltighetstiden inte får överstiga fem år.

⁴⁴ Enligt artikel 18 i Schengenkonventionen, som inte upphävs genom Viseringskodexen, är en visering för längre vistelse än tre månader inte att betrakta som en visering utan som ett nationellt uppehållstillstånd.

Schengenvisering eller nationell visering. Detta förhållande bör framgå direkt av lagtexten. Sistnämnda lagrum bör därför ändras så att den anger att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering, om han eller hon inte har uppehållstillståndskort eller har ställning som varaktigt bosatt.

Villkor för beviljande av visering

3 kap. 1 § UtlL innehåller de grundläggande kriterierna för beviljande av en enhetlig visering. Villkoren för utfärdande av en visering enligt Viseringskodexen regleras uttömmande av kodexen som även hänvisar till de inresevillkor som uppställs i Gränskodexen för beviljande av visering. Någon anledning eller ens EG-rättslig möjlighet att ha kompletterande bestämmelser i nationell lag finns inte. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § UtlL bör mot bakgrund härav utmönstras. Som angetts inledningsvis har EG-domstolen slagit fast att en EG-förordning inte får återges i nationell lagstiftning eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om dess ursprung och rättsliga effekt (se avsnitt 9.1). Villkoren för beviljande av en visering enligt Viseringskodexen kan alltså inte återges i nationell lag. För att tydliggöra att det i Viseringskodexen finns villkor för utfärdande av en Schengenvisering bör emellertid i 3 kap. 1 § UtlL tas in en hänvisning till Viseringskodexen.

Enhetlig visering

Enligt 3 kap. 2 § första stycket UtlL ska en visering för inresa och vistelse i högst tre månader som beviljas med stöd av 1 § utfärdas som en *enhetlig visering* i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. Som angetts ovan upphävs bestämmelserna om enhetlig visering i Schengenkonventionen genom Viseringskodexen.⁴⁵ Till skillnad från Schengenkonventionen definierar Viseringskodexen inte en territoriellt begränsad visering som en form av enhetlig visering. Enligt definitionerna i Viseringskodexen är en territoriellt begränsad visering en egen typ av visering. Även om Viseringskodexen inte anger att visering för inresa och vistelse i högst tre månader *i första hand* ska utfärdas som en enhetlig visering, dvs. en visering som gäller inom medlemsstaternas hela territorium, torde

⁴⁵ Se artikel 56.2 b) i Viseringskodexen.

emellertid detta vara utgångspunkten. Enligt artikel 25 i Viseringskodexen ska nämligen visering med territoriellt begränsad giltighet endast utfärdas undantagsvis. Eftersom Viseringskodexen anger förutsättningarna för utfärdande av olika typer av viseringar behöver inte detta anges särskilt i utlänningslagen. Bestämmelsen i 3 kap. 2 § första stycket UtlL bör utmönstras.

9.7 Visering vid de yttre gränserna

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om nödfallsvisering och sjömansvisering i utlänningsförordningen bör ses över.

9.7.1 Viseringskodexens bestämmelser

Artikel 35 avser viseringsansökningar som lämnas in vid de yttre gränserna och artikel 36 avser viseringar som utfärdas vid den yttre gränsen till sjömän i transit. En medlemsstat kan enligt artikel 4 i Viseringskodexen begära att andra myndigheter än de som anges i bl.a. punkten 2 ska medverka vid prövningen av och besluten om ansökningar.

Enligt artikel 35 kan i undantagsfall visering utfärdas vid de yttre gränserna om vissa villkor är uppfyllda. Det krävs att

- sökanden uppfyller inresevillkoren i Gränskodexen,
- sökanden inte har kunnat ansöka om visering på förhand och – om det begärs – visar dokumentation som styrker att han eller hon har oförutsedda och tvingande skäl för inresa samt
- att det anses säkerställt att sökanden kommer att återvända till sitt ursprungsland eller transitera genom andra länder än medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut.

Om en ansökan om visering lämnas in vid den yttre gränsen får undantag från kravet på att sökanden ska ha en medicinsk reseförsäkring göras, om en sådan försäkring inte är tillgänglig vid gränsen. Undantag från kravet på medicinsk reseförsäkring kan även göras av humanitära skäl.

En visering som utfärdas vid den yttre gränsen ska vara en *enhetlig visering* som ger innehavaren rätt att vistas i medlemsstaterna i högst 15 dagar, beroende på syftet och villkoren för den

avsedda vistelsen. Om det är fråga om transitering, ska den beviljade viseringstiden överensstämma med den nödvändiga tiden för transitering.

Om inresevillkoren i Gränskodexen inte är uppfyllda, får en *visering med begränsad territoriell giltighet* utfärdas vid den yttre gränsen.

Bestämmelserna om motivering av och meddelande om avslagsbeslut samt möjligheter till överklagande är tillämpliga även beträffande ansökningar om visering som utfärdas vid de yttre gränserna enligt artikel 35 (se kapitel 6).

Enligt artikel 36 får en visering för transitering utfärdas vid gränsen för en sjöman som måste inneha visering vid passage av medlemsstaternas yttre gränser om sjömannen uppfyller de allmänna villkoren i artikel 35.1 för viseringar som utfärdas vid de yttre gränserna och han eller hon passerar gränsen i fråga för att gå ombord på, åter gå ombord på eller gå i land från ett fartyg som han eller hon kommer att arbeta på eller har arbetat på som sjöman.

De behöriga nationella myndigheterna ska följa de anvisningar som anges i bilaga IX, del 1, till Viseringskodexen innan de utfärdar en visering vid gränsen för en sjöman i transit. Anvisningarna i bilagan gäller utbytet av information mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och ansvaret för att kontrollera uppgifter som lämnas i samband med en ansökan om visering. I anvisningarna anges också att behöriga myndigheter får utfärda en visering med en tillåten vistelsetid som motsvarar den tid som behövs för transiteringen.

9.7.2 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

Viseringar vid Sveriges gränser (*nödfallvisering*) regleras inte i utlänningslagen utan i utlänningsförordningen. Enligt 3 kap. 2 § UtlF får en visering för högst femton dagar och giltig inresa utfärdas vid gränsen för utlänning som är skyldig att ha visering men kommer till Sverige utan visering, därför att han eller hon på grund av tidsbrist eller tvingande skäl inte har kunnat ansöka om sådan. Bestämmelsen överensstämmer med Rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar

vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit. Denna förordning upphävs genom Viseringskodexen.⁴⁶

Nödfallsviseringar beviljas av polisen med stöd av MIGRFS 2001:3., ändrad MIGRFS 01/2006. Denna föreskrift är meddelad med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 12 § tredje stycket UtlF som föreskriver att Migrationsverket får ge polismyndigheten rätt att besluta om beviljande av nödfallsviseringar.

Viseringskodexen föreskriver att viseringsansökningar som lämnas in vid de yttre gränserna dels ska handläggas och prövas fullt ut, dels att bestämmelserna om motivering av och meddelande om avslagsbeslut samt möjligheter till överklagande är tillämpliga även beträffande ansökningar om visering som utfärdas vid de yttre gränserna. För att den svenska lagstiftningen ska stå i överensstämmelse med Viseringskodexen bör polismyndigheten ges rätt att både bevilja och avslå viseringsansökningar som ges in vid Sveriges gränser. Eftersom nödfallsvisering regleras heltäckande av Viseringskodexen bör bestämmelsen härom i utlänningsförordningen ses över.

En enhetlig visering får enligt 3 kap. 4 § UtlF utfärdas till en utlänning som är sjöman och som i samband med av- eller på mönstring ska resa in i landet eller fortsätta till en annan Schengenstat (*sjömansvisering*). Visering för sjömän i transit kan även enligt 3 kap. 5 § UtlF beviljas i form av gruppvisering. Enligt 3 kap. 4 § och 5 § UtlF får en sjömansvisering inte utfärdas för mer än fem dagar.

Bestämmelserna stämmer överens med Rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit. Som nämnts upphävs denna förordning genom Viseringskodexen. Den tillåtna vistelsens längd vid visering som utfärdas vid den yttre gränsen till sjömän i transit ska enligt den allmänna regeln om utfärdande av enhetlig visering i artikel 24 i Viseringskodexen motsvara den tid det tar att fullgöra syftet med transiteringen.⁴⁷ Någon uttrycklig begränsning till antal dagar finns alltså inte i kodexen. Enligt den allmänna definitionen av visering i artikel 2.2 a) i Viseringskodexen kan en visering ytterst utfärdas för transitering genom medlemsstaternas territorium som inte är avsedd att vara mer än tre månader under en sexmånadersperiod. Förutsättningarna för beviljande av sjömans-

⁴⁶ Se artikel 56.2 f) i Viseringskodexen.

⁴⁷ Se också bilaga IX, del 1, till Viseringskodexen.

visering regleras uttömmande i Viseringskodexen. Reglerna om sjömansvisering i utlänningsförordningen bör därför ses över.

9.8 Beslut om visering av behörig myndighet i en Schengenstat m.m.

Utredningens bedömning och förslag: Redan av Viseringskodexen följer att en enhetlig visering som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan Schengenstat gäller i Sverige. Bestämmelsen härom i 3 kap. 3 § UtL bör därför utmönstras.

Viseringskodexens bestämmelser om beslutande myndigheter i viseringsärenden föranleder inga författningsändringar.

9.8.1 Viseringskodexens bestämmelser

Av artikel 5 i Viseringskodexen framgår vilken medlemsstat som är behörig att pröva en ansökan om visering. När en sökande endast ska besöka eller transitera genom *en* medlemsstat är den staten behörig att handlägga ansökan och fatta beslut. Samma sak gäller för flygplatstransitering. När *flera* medlemsstater ska besökas är det den medlemsstat som, med hänsyn till vistelsens längd eller syfte, utgör resans huvudsakliga mål som är behörig att handlägga och fatta beslut i viseringsärendet. Om ett huvudsakligt mål för resan inte kan fastställas ska ansökan prövas och beslutas av den medlemsstat vars yttre gräns sökanden först har för avsikt att passera i syfte att resa in på medlemsstaternas territorium. På samma sätt föreskrivs vid transitering genom flera medlemsstater och vid visering för flygplatstransitering som avser transitering genom två eller flera flygplatser att den medlemsstat vars yttre gräns sökanden först har för avsikt att passera, respektive den medlemsstat på vars territorium den första transitflygplatsen är belägen, är behörig att handlägga och besluta i viseringsärendet.

Viseringsansökningar ska enligt artikel 4.1 i Viseringskodexen prövas och beslutas av konsulaten. Enligt artikel 4.2 i Viseringskodexen får viseringsansökningar vid medlemsstaternas yttre gränser prövas och beslutas av de myndigheter som ansvarar för personkontroller i enlighet med artiklarna 35 och 36. I medlemsstaternas utomeuropeiska territorier får ansökningar enligt artikel 4.3 i

Viseringskodexen prövas och beslutas av de myndigheter som den berörda medlemsstaten utser. En medlemsstat kan enligt artikel 4.4 i Viseringskodexen begära att andra myndigheter än de som anges i punkterna 1 och 2 ska medverka vid prövningen av och besluten av ansökningarna.

9.8.2 Behov av kompletterande nationella bestämmelser eller författningsändringar

I 3 kap. 3 § UtlL anges att en enhetlig visering som har utfärdats av en behörig myndighet i någon Schengenstat gäller i Sverige. Redan av definitionerna i Viseringskodexen följer att en enhetlig visering *gäller* inom samtliga medlemsstaters territorium, att visering med territoriellt begränsad giltighet *är giltig* endast för en eller flera men inte för alla medlemsstaters territorium och att visering för flygplatstransitering *är giltig* för transitering genom de internationella transitområdena på en eller flera av medlemsstaternas flygplatser. Avseende visering med territoriellt begränsad giltighet bör anmärkas att det för att den ska gälla i en annan medlemsstat än den utfärdande fordras att den aktuella staten medger det.

I Viseringskodexen regleras vilken stat som är behörig att handlägga viseringsansökan och meddela beslut med anledning av den. En rätt för myndigheter i andra Schengenstater att utfärda viseringar med giltighet i Sverige kräver stöd i lag. Mot bakgrund av att denna rätt framgår direkt av Viseringskodexen som gäller som lag i Sverige behövs inte ytterligare en rättslig grund i utlänningslagen. Bestämmelsen i 3 kap. 3 § UtlL bör därför utmönstras.

Beslut om visering meddelas enligt 3 kap. 5 § UtlL av Migrationsverket. Enligt samma lagrum får även Regeringskansliet besluta om visering. Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket får enligt 3 kap. 6 § UtlL meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om visering. Av 3 kap. 6 § andra stycket UtlL följer att regeringen vidare får meddela föreskrifter om att ett organ som är knutet till Sveriges exportråd har rätt att besluta om visering. Med stöd av 3 kap. 12 § UtlF har Migrationsverket bemyndigat alla svenska utlandsmyndigheter (beskickningar och karriärkonsulat) att besluta i ärenden om visering. Genom bemyndigandesystemet är det i realiteten svenska utlands-

myndigheter som fattar beslut i viseringsärenden.⁴⁸ Som tidigare framgått beviljar svenska polismyndigheter visering vid landets yttre gränser.

Viseringsansökningar ska enligt artikel 4 i Viseringskodexen som huvudregel handläggas av diplomatiska eller konsulära beskickningar, som också ska fatta beslut med anledning av dem. Som angetts ovan får viseringsansökningar enligt samma bestämmelse vidare handläggas av de myndigheter som ansvarar för personkontroller vid de yttre gränserna enligt artikel 35 och 36 samt även andra myndigheter.

Innebörden av artikel 4.4 i Viseringskodexen som anger att en medlemsstat kan begära att andra myndigheter än de som anges i punkterna 1 och 2 (konsulaten och myndigheter som ansvarar för personkontroll vid medlemsstaternas yttre gränser) ska medverka vid prövningen av och besluten om ansökningarna är att Migrationsverkets och Regeringskansliets rättigheter i detta avseende kan bevaras. Viseringskodexens bestämmelser om handläggning och beslutsfattande med anledning av viseringsansökningar överensstämmer med vad som gäller enligt det svenska bemyndigandetsystemet. Det finns därför inte skäl att föreslå några författningsändringar i detta hänseende.

9.9 Upphävande och återkallelse av visering

Utredningens förslag: 7 kap. 1 § UtlL bör kompletteras med ett nytt stycke som hänvisar till att det i Viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering.

I 7 kap. 2 och 8 §§ UtlL bör komma till uttryck att föreskrifterna, såvitt avser viseringar, tar sikte på nationella viseringar.

⁴⁸ Om utlandsmyndigheten är osäker på hur en ansökan om visering bör bedömas eller om praxis kan påverka beslutet, ska myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket. Det samma gäller om det är påkallat av säkerhetsskäl. När ett ärende lämnas över, ska myndigheten ange orsaken till överlämnandet (se MIGRFS 2001:3).

9.9.1 Viseringskodexens bestämmelser

I artikel 34 i Viseringskodexen finns bestämmelser om upphävande och återkallelse av en visering.

En visering ska *upphävas* om det är uppenbart att villkoren för utfärdandet av viseringen inte var uppfyllda när viseringen utfärdades. Detta gäller särskilt om det finns tungt vägande skäl att anta att viseringen erhållits på ett bedrägligt sätt. Det är som huvudregel de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen som beslutar om upphävande av densamma. Enligt artikeln kan emellertid även en annan medlemsstats behöriga myndigheter upphäva en visering. I det sistnämnda fallet ska myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen underrättas om upphävandet.

Om det är uppenbart att villkoren för utfärdandet av viseringen inte längre är uppfyllda, ska en visering *återkallas*. Härvid gäller samma behörighetsregler som för upphävande av en visering. En visering får också återkallas på begäran av innehavaren av viseringen. Det framgår inte klart av förordningstexten vilken myndighet som är behörig att besluta om återkallelse på grund av innehavarens egen begäran. Det föreskrivs dock att de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som utfärdade viseringen ska underrättas om en sådan återkallelse.

Det föreskrivs vidare att om innehavaren av en visering vid gränsen underlåter att visa styrkande handlingar, ska detta inte automatiskt leda till ett beslut om upphävande eller återkallelse av viseringen.

Såvida inte viseringen återkallades på sökandens egen begäran ska sökanden ha rätt att överklaga ett beslut om upphävande eller återkallelse. Överklagandet ska lämnas in till den medlemsstat som har tagit beslutet att upphäva eller återkalla viseringen i överensstämmelse med den medlemsstatens nationella lagstiftning. Medlemsstaterna ska lämna sökanden information angående handläggningen vid överklagande.

9.9.2 Behov av kompletterande nationella regler eller författningsändringar

Bestämmelser om återkallelse av visering finns i 7 kap. 1, 2 och 8 §§ UtlL. Enligt 7 kap. 1 § får en visering återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få visering. Utöver vad som sägs i 1 § får visering enligt 2 § återkallas, om det finns särskilda skäl för det. Särskilt skäl till återkallande av visering kan vara att utlänningen redan vid inresan visar sig sakna medel för att klara sitt uppehälle eller ägnar sig åt annan verksamhet i Sverige än som förutsattes vid när viseringen meddelades.⁴⁹ Av 8 § första stycket följer att beslut om återkallelse av visering beslutas av den myndighet som beviljat viseringen eller av Migrationsverket. Visering som har beviljats av Regeringskansliet får emellertid enligt 8 § andra stycket endast återkallas av Regeringskansliet.

Enligt Viseringskodexen ska en visering *upphävas* om villkoren för utfärdande av viseringen inte var uppfyllda vid tidpunkten för utfärdande av viseringen (ursprunglig brist) och *återkallas* om förutsättningarna för beviljande av viseringen inte längre är uppfyllda (ändrade förhållanden). Av det ovan anförda framgår att den svenska lagen till skillnad från Viseringskodexen inte uttryckligen skiljer mellan upphävande och återkallande. Av hänvisade förarbeten framgår dock att det även i utlänningslagen görs en distinktion mellan bristande villkor vid tiden för utfärdandet av viseringen respektive ändrade förhållanden.

Av det ovan anförda framgår att rekvisiten för upphävande och återkallelse enligt Viseringskodexen inte helt överensstämmer med bestämmelserna om återkallelse i utlänningslagen. Mot bakgrund av att såväl förutsättningarna för upphävande och återkallelse samt vilken myndighet som kan meddela sådant beslut beträffande Schengenviseringar följer direkt av kodexen saknas emellertid skäl att meddela kompletterande nationell lagstiftning. För att tydliggöra vad som gäller i fråga om upphörande eller återkallelse av en beviljad visering enligt Viseringskodexen bör i stället i utlänningslagen tas in en hänvisning till att det i Viseringskodexen finns bestämmelser härom. För nationella viseringar gäller alltså reglerna om återkallelse i 7 kap. 1, 2 och 8 §§ UtlL som alltså bör behållas. I de sistnämnda paragraferna bör dock uttryckligen anges att de avser nationella viseringar.

⁴⁹ Prop. 1979:80:96 s. 91 och 1988/98:86 s. 63.

9.10 Övriga frågor

Utredningens bedömning och förslag: Den beviskravsregel som finns i 3 kap. 2 § andra stycket UtlL bör utmönstras.

Viseringar för kortare vistelser regleras heltäckande i Viseringskodexen. Av detta följer att en nationell visering enligt 3 kap. 4 § UtlL inte kan utfärdas för vistelser understigande tre månader; en visering för vistelse under tre månader med territoriellt begränsad giltighet ska utfärdas i enlighet med Viseringskodexens föreskrifter härom. Detta förhållande måste framgå av 3 kap. 4 § UtlL som alltså bör ändras. Nationella viseringar enligt 3 kap. 4 § UtlL har, efter upphävande av artiklarna 9–17 i Schengenkonventionen, ingen koppling till Schengenkonventionens bestämmelser om enhetlig visering. Föreskriften om att övriga Schengenstater ska underrättas vid utfärdande av en nationell visering bör därför utmönstras.

Stadgandet om viseringsfrihet för nordiska medborgare i 2 kap. 8 § UtlL, regeringens föreskriftsrätt om viseringsfrihet i 2 kap. 9 § UtlL och bestämmelserna i 2 kap. 10 § UtlL om viseringsfrihet för bl.a. utländska diplomater i Sverige bör behållas.

Bestämmelsen i 13 kap. 10 § andra stycket UtlL bör anpassas till Viseringskodexens krav på motivering av beslut i ett viseringsärende som går sökanden emot. Paragrafen bör också ändras så att det uttryckligen framgår att beslut om nationell visering inte behöver innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Bestämmelserna i utlänningsförordningen bör ses över.

9.10.1 Beviskravsregeln

I 3 kap. 2 § andra stycket UtlL återfinns en beviskravsregel som tillkom i samband med 2005 års utlänningslag. Bestämmelsen är en kodifiering av då gällande praxis.⁵⁰ Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenstaternas territorium efter viseringstidens utgång, får en *enhetlig visering* inte beviljas. I artikel 32.1 i Viseringskodexen anges olika skäl för avslag på en viseringsansökan. När det gäller beviskraven sägs bl.a. att en

⁵⁰ Prop. 2004/05:170 s. 168.

ansökan ska avslås om sökanden inte kan *styrka* ändamålet och villkoren för den planerade vistelsen eller om det föreligger *rimliga tvivel* på äktheten hos ingivna handlingar. Enligt utredningens mening är beviskravsregeln i 3 kap. 2 § andra stycket UtlL inte förenlig med Viseringskodexen och bör därför utmönstras.⁵¹ Bestämmelsens hänvisning till begreppet enhetlig visering i Schengenkonventionen, vars bestämmelser i dessa avseenden upphävs genom Viseringskodexen, är inte heller relevant.

9.10.2 Nationell visering

Artikel 25 i Viseringskodexen innehåller bestämmelser om utfärdande av visering med territoriellt begränsad giltighet.

Visering med territoriellt begränsad giltighet ska undantagsvis utfärdas om en medlemsstat finner det nödvändigt att, av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller på grund av internationella förpliktelser,

- avvika från principen att inresevillkoren i Gränskodexen måste vara uppfyllda,
- utfärda en visering trots att en medlemsstat som konsulterats enligt artikel 22 har framfört invändningar eller
- utfärda en visering av brådskande skäl, även om någon föregående konsultation enligt artikel 22 inte har genomförts.

Om skäl som den diplomatiska eller konsulära beskickningen finner befogade föreligger får en ny visering med territoriellt begränsad giltighet undantagsvis också utfärdas för en vistelse som ska äga rum inom samma sexmånadersperiod inom vilken sökanden redan har använt en enhetlig visering eller en visering med territoriellt begränsad giltighet för en vistelse på tre månader.

I bestämmelsen föreskrivs vidare att viseringar med territoriellt begränsad giltighet som huvudregel endast ska vara giltig på den utfärdande medlemsstatens territorium. Undantagsvis får emellertid en sådan visering vara giltig även på andra medlemsstaters territorium, om dessa samtycker till detta.

Om sökanden innehar en resehandling som inte erkänns av en eller flera medlemsstater, men inte alla, ska det utfärdas en visering som är giltig i de medlemsstaterna som erkänner resehandlingen.

⁵¹ Även i övrigt finns i Viseringskodexen olika uttryck för beviskrav, såsom "uppenbart", "säkerställt" etc., som inte bör överföras till nationell lag.

Om den medlemsstat som utfärdar viseringen inte erkänner sökandens resehandling, ska viseringen endast vara giltig i den medlemsstaten.

I bestämmelsen föreskrivs vidare att de centrala myndigheterna i den medlemsstat som utfärdat en visering med territoriellt begränsad giltighet omedelbart ska vidarebefordra relevanta uppgifter till övriga medlemsstaters centrala myndigheter. Det upplyses också om att det, vid utfärdande av viseringar med territoriellt begränsad giltighet, ska registreras vissa uppgifter i VIS i enlighet med bestämmelserna om detta i VIS-förordningen.

I 3 kap. 4 § UtlL anges förutsättningarna för beviljandet av en s.k. *nationell visering*. Även om de grundläggande villkoren för beviljande av en visering inte är uppfyllda får en nationell visering beviljas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse att bevilja visering. En sådan visering ger endast tillstånd att resa in och vistas i Sverige. Vid bedömningen av om en nationell visering ska beviljas ska en avvägning göras mellan hur angeläget syftet med besöket är och risken för att den person som beviljas viseringen inte kommer att lämna Sverige efter viseringstidens utgång. Bestämmelsen motsvarar föreskrifterna i artikel 16 i Schengenkonventionen om territoriellt begränsad enhetlig visering. I 3 kap. 4 § andra stycket UtlL regleras ytterligare en form av nationell visering, nämligen nationell visering för längre tid än tre månader, dock högst ett år. En sådan visering får beviljas om det finns *särskilda skäl*. Vid införande av bestämmelsen om nationell visering för längre vistelser, som tidigare fanns i utlänningsförordningen, anfördes att särskilda skäl exempelvis kunde vara att det rör sig om nära släktingar som önskar vistas här i landet för släktbesök längre tid än tre månader eller affärsbesök.⁵² Enligt artikel 18 i Schengenkonventionen – som inte upphävs genom Viseringskodexen – ska en visering som överstiger tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats enligt den statens nationella bestämmelser.

Som angetts ovan regleras viseringar för kortvariga vistelser heltäckande av Viseringskodexen. Någon anledning eller ens EG-rättslig möjlighet att i nationell lag ha särskilda bestämmelser om nationella viseringar som motsvarar kodexens bestämmelser om territoriellt begränsade viseringar finns inte. Som nämnts tar reg-

⁵² Prop. 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, s. 124.

lerna i 3 kap. 4 § UtL emellertid även sikte på nationell visering som överstiger tre månader. En föreskrift avseende nationell visering som överstiger tre månader är inte oförenlig med Viseringskodexen. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § UtL bör ändras så att den endast reglerar nationella viseringar för längre vistelser. Nationell visering för längre vistelser än tre månader får enligt gällande rätt endast beviljas om det finns särskilda skäl. I detta avseende innebär förslaget ingen materiell ändring.

När en visering med territoriellt begränsad giltighet utfärdas ska övriga medlemsstater underrättas enligt artikel 25.4 i Viseringskodexen. Nationella viseringar enligt 3 kap. 4 § UtL har, efter upphävande artiklarna 9–17 i Schengenkonventionen, ingen koppling till Schengenkonventionens bestämmelser om enhetlig visering. Föreskriften i 3 kap. 4 § tredje stycket UtL om att övriga Schengenstater ska underrättas om en nationell visering utfärdas bör därför utmönstras.

9.10.3 Undantag från viseringskrav i utlänningslagen

I 2 kap. 8 § UtL stadgas undantag från bl.a. viseringskrav för medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Regeringen får vidare enligt 2 kap. 9 § UtL meddela föreskrifter om att andra utlänningar än medborgare i de nu nämnda länderna får resa in i Sverige samt vistas och arbeta här utan visering. Genom 2 kap. 10 § UtL undantas bl.a. utländska diplomater i Sverige från utlänningslagens bestämmelser om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.⁵³

Av artikel 1.2 i Viseringskodexen följer att bestämmelserna i kodexen ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare som ska inneha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser, i enlighet med rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 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. I nämnda förordnings artikel 1 hänvisas till en bilaga I beträffande förteckningen över de länder vars medborgare ska ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser. Artikel 1 hänvisar också till en bilaga II där

⁵³ Det bör dock nämnas att regeringen enligt 2 kap. 10 § andra stycket UtL får meddela föreskrifter om viseringskrav i viss utsträckning för dessa personer (se 3 kap. 9 § UtLF).

det finns en förteckning över länder vars medborgare ska vara undantagna från viseringskravet när det gäller vistelser som sammanlagt inte överstiger tre månader. Enligt artikel 4 i förordningen får en medlemsstat föreskriva undantag från viseringskravet för vissa medborgare i länder som anges i bilaga I och undantag från viseringsfrihet för vissa medborgare i länder som anges i bilaga II. Möjligheten att göra undantag från förordningens bestämmelser i detta hänseende omfattar:

- innehavare av diplomatpass, tjänstepass och andra officiella pass,
- civil besättning på fartyg och luftfartyg,
- besättning och hjälppersonal vid nödhjälps- eller räddningsflygningar och för annan hjälppersonal vid katastrofer och olyckor,
- civil besättning på fartyg som trafikerar internationella vattenvägar samt
- innehavare av passersedlar som vissa internationella mellanstatliga organisationer utfärdar för sina tjänstemän

Enligt artikel 4 i förordningen får en medlemsstat från krav på visering även undanta skolelever som är medborgare i tredje länder som anges i bilaga I men som är bosatta i ett tredje land som anges i bilaga II, när sådana elever deltar i en organiserad skolresa tillsammans med lärare vid institutionen. En medlemsstat får enligt nämnda artikel föreskriva undantag från viseringsfrihet för personer som utövar avlönad verksamhet under sin vistelse.

Förutom de uttryckliga undantag som medges enligt förordningen kan konstateras att tredjelandsmedborgare i länder som inte anges i bilagan I inte heller omfattas av Viseringskodexens bestämmelser om viseringskrav.

Av det anförda framgår att regeringens föreskriftsrätt avseende viseringsfrihet redan i dag är starkt begränsad av rådets förordning nr 539/2001. I 3 kap. 1 § UtlF finns en förteckning över utlänningar som är undantagna kravet på visering. Sistnämnda bestämmelse hänvisar också till att det finns ytterligare undantag från viseringskrav i rådets förordning nr 539/2001. Liksom stadgandet om viseringsfrihet för nordiska medborgare i 2 kap. 8 § UtlL är regeringens föreskriftsrätt om viseringsfrihet i 2 kap. 9 § UtlL förenlig med Viseringskodexen. Bestämmelserna bör inte ändras. Detsamma gäller bestämmelserna i 2 kap. 10 § UtlL om viseringsfrihet för bl.a. utländska diplomater i Sverige.

9.10.4 Regeringens bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter

Regeringen får enligt 3 kap. 7 § UtL meddela ytterligare föreskrifter om visering. Som framgår ovan bemyndigas regeringen i 2 kap. 9 § UtL att föreskriva undantag från viseringskravet för andra än nordiska medborgare. Bemyndigandet i 3 kap. 7 § UtL syftar att täcka vissa bestämmelser som med införandet av Viseringskodexen inte får överföras till svensk lag, t.ex. sjömansvisering. Bemyndigandet avser emellertid även andra föreskrifter som kan behövas.⁵⁴ Bestämmelsen bör därför behållas.

9.10.5 Parts rätt att få del av uppgifter

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) ska en part i ett förvaltningsärende som utgör myndighetsutövning mot enskild i princip underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet och få tillfälle att yttra sig innan ärendet får avgöras. I lagrummets andra stycke görs vissa undantag från kommunikationsprincipen, bl.a. om avgörandet inte kan uppskjutas. För viseringsärendenas del följer av 13 kap. 9 § UtL att bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen om parts rätt att få del av uppgifter endast ska tillämpas när utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige. Vid viseringsärenden då sökanden varken är bosatt eller vistas i Sverige finns följaktligen enligt gällande nationell lagstiftning ingen rättighet för sökanden att underrättas om alla uppgifter som tillförs ärendet eller yttra sig innan ärendet avgörs.

I artikel 47 i Viseringskodexen anges att medlemsstaternas centrala myndigheter och konsulat ska förse allmänheten med all relevant information som rör en viseringsansökan. Artikeln tar inte sikte på uppgifter i det enskilda ärendet utan avser allmän information såsom kriterier, villkor och förfaranden som ska följas vid viseringsansökningar samt var ansökan ska lämnas in etc. Bestämmelsen i 13 kap. 9 § UtL om avsteg från kommunikationsprincipen kan därför inte anses oförenlig med Viseringskodexen.

⁵⁴ Prop. 2004/05:170 s. 273.

9.10.6 Motivering av beslut

Ett beslut om avslag på en viseringsansökan ska enligt artikel 32.2 i Viseringskodexen innehålla de skäl som ligger till grund för avslaget. Skäl för beslutet ges med hjälp av ett standardformulär i bilaga VI till Viseringskodexen.

Av 13 kap. 10 § andra stycket, första meningen UtlL framgår att skälen som ligger till grund för ett beslut om visering får utelämnas. För utläningar som omfattas av EES-avtalet eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz ska dock beslut som går sökanden emot enligt samma lagrum andra meningen motiveras. Bestämmelsen om att beslut om visering inte behöver motiveras utgör ett undantag från den allmänna skyldigheten enligt 20 § förvaltningslagen att motivera beslut som går sökanden emot. Bakgrunden till bestämmelsen är framförallt praktiska hänsyn som att beslut i viseringsärenden i allmänhet måste fattas med mycket kort varsel.⁵⁵

Även om lagen undantar beslut i fråga om visering från kravet på motivering torde avslag på viseringsansökningar i praktiken regelmässigt motiveras (se kapitel 2, avsnitt 2.7.2).

Kravet på att beslut som går sökanden emot ska innehålla skälen för beslutet framgår direkt av Viseringskodexen. För att den svenska lagstiftningen ska vara sammanhållen och begriplig bör dock bestämmelsen i 13 kap. 10 § UtlL ändras så att det uttryckligen anges att beslut i viseringsärenden som prövas enligt Viseringskodexen och som går sökanden emot ska innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Följden av den föreslagna ändringen är att det enbart är vid beslut om nationell visering som skälen som ligger till grund för beslutet får utelämnas. Det föreslås att även detta uttryckligen anges i paragrafen.

9.10.7 Utlänningsförordningen (2006:97)

Förutom de ovan angivna bestämmelserna om nödfallvisering och sjömansvisering innehåller utlänningsförordningen en rad bestämmelser som är oförenliga med Viseringskodexen. Det gäller bl.a. olika definitioner som genom Viseringskodexen fått en delvis ny

⁵⁵ Prop. 1971:155 s. 64.

innebörd. Även i övrigt behöver utlänningsförordningen ses över så att systematiken överensstämmer med utlänningslagen. En sådan översyn bör företas i anslutning till utlänningslagens slutliga utformning.

10 Ekonomiska och andra konsekvenser

10.1 Utredningens uppdrag

10.1.1 Kommittéförordningen

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Vidare följer av 15 § kommittéförordningen att om förslagen i ett betänkande har betydelse för t.ex. offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ska konsekvenser i det avseendet anges i betänkandet.

10.1.2 Kommittédirektiven

Enligt direktiven ska utredningen lämna en redogörelse för ekonomiska och andra konsekvenser som EG-förordningarna och föreslagna författningsbestämmelser medför. De totala utgifterna för viseringsverksamheten vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverket ska bedömas. Vidare ska utredningen 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.

10.2 Allmänt

Utredningens bedömning och förslag: Utredningen bedömer att EG-förordningarna och de föreslagna författningsändringarna i huvudsak endast medför ekonomiska eller andra konsekvenser när det gäller möjligheten att överklaga beslut i ett viseringsärende.

Utredningen bedömer att Viseringskodexens bestämmelser om rätt att överklaga leder till en årlig kostnadsökning på sammanlagt 27,5 miljoner kr, fördelat med 2,5 miljoner kr för Utrikesrepresentationen och 25 miljoner kr för Domstolsverket.

Utredningen föreslår att kostnadsökningen för Utrikesrepresentationen finansieras genom en höjning av den andel av avgiftsintäkterna som Utrikesdepartementet disponerar sedan 2003 för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

Utredningen föreslår beträffande Domstolsverkets ökade kostnader att det sker en omfördelning över statsbudgeten så att domstolarna på ett effektivt sätt ska kunna uppfylla de förpliktelser som svenska staten har enligt Viseringskodexen.

Kostnadsökningen för Migrationsverket och Polisen är marginal och kan finansieras inom ramen för befintligt anslag.

Utredningen har i det föregående redovisat Viseringskodexens och ändringsförordningens bestämmelser om representation och samarbetsformer. Utöver en ändring av bestämmelsen i 3 kap. 6 § tredje stycket UtlL med bemyndigande för regeringen att ingå överenskommelser om representation behövs ingen kompletterande nationell lagstiftning. Det finns således inga rättsliga hinder för att utlandsmyndigheterna utnyttjar de samarbetsformer som anges i EG-förordningarna, dvs. samlokalisering, gemensamma ansökningscentrum, behörighet för honorärkonsuler samt samarbete med externa tjänstleverantören och kommersiella mellanhänder.

Utredningen kan konstatera att förhållandena på de orter där EU:s medlemsländer har utlandsrepresentation skiljer sig åt i olika avseenden. Behovet av samverkan varierar. Enligt utredningens mening kan någon generell modell för samarbetet med olika utlandsmyndigheter och externa intressenter inte anges, utan lokala förhållanden och tillgängliga resurser får bestämma i vilken omfattning och på vilket sätt samverkan ska ske. Det är i dag inte möjligt att bedöma ekonomiska eller andra konsekvenser av sådan samverkan.

Utredningen har vidare kommit fram till att Viseringskodexen ger en rättslig grund för upptagande av biometri och att någon kompletterande nationell lagstiftning därför inte är nödvändig. När det gäller andra konsekvenser av bestämmelserna om biometri anser utredningen att detta får bedömas och prövas inom ramen för det s.k. VIS-projektet.

Utredningen har föreslagit att det nuvarande bemyndigande-systemet för handläggning av viseringsärenden ska bestå samt att ett beslut om avslag på en viseringsansökan ska kunna överklagas till en enda migrationsdomstol (se kapitel 9). Den domstolens beslut ska i sin tur kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen på samma sätt som andra mål enligt utlänningslagen. Förslagen föranleder vissa ändringar i utlänningslagen. Utredningen lämnar i det följande en konsekvensanalys av det förslaget.

Utredningens övriga förslag om ändringar i utlänningslagen föranleder inga ekonomiska eller andra konsekvenser av sådant slag som avses i kommittéförordningen. Genom Viseringskodexen ställs dock krav på ökade utbildningsinsatser för främst personalen vid utlandsmyndigheterna. Tillkommande engångskostnader uppkommer av denna anledning för såväl Utrikesdepartementet som Migrationsverket.

10.3 Nuvarande kostnader för viseringsverksamheten

10.3.1 Anslagsfinansiering av migrationsverksamheten

Migrationsverksamheten (inklusive handläggningen av viseringsärenden) vid de svenska utlandsmyndigheterna och hos Migrationsverket anslagsfinansieras via utgiftsområde 1 Rikets styrelse, 4:1 Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet) och utgiftsområde 8 Migration.

Inom utgiftsområde 8 ansvarar Migrationsverket för bl.a. verksamhetsområdena besök och bosättning. Inom utgiftsområde 8 finansieras även verksamheten vid migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen under anslagen 1:4 Domstolsprövning i utlänningsärenden och 1:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden¹. Övrig domstolsverksamhet finansieras via utgiftsområde 4 Rättsväsendet, 1:5 Sveriges Domstolar.

¹ Detta anslag avser att finansiera kostnader för t.ex. nämndemän och sakkunniga samt de klagandes resor till förhandlingar i migrationsdomstolarna.

10.3.2 Migrationsverket

Som tidigare nämnts handlägger Migrationsverket endast ett mindre antal viseringsansökningar som en följd av bemyndigandet till utlandsmyndigheterna. Utöver beredning och beslut i viseringsärenden har Migrationsverket till uppgift att ta fram underlag till viseringspraxis, följa upp utlandsmyndigheternas handläggning och praxis samt utbilda personal hos Migrationsverket och utlandsmyndigheterna som ska handlägga viseringsärenden. Verket ger också fortlöpande råd och anvisningar till personal vid utlandsmyndigheterna.

Migrationsverket sköter vidare administration, inköp och distribution av viseringsmärken.

Migrationsverket beräknar att den totala kostnaden per år för viseringsverksamheten, exklusive VIS-projektet, uppgår till ca 14 miljoner kr, varav 11,8 miljoner kr avser hanteringen av viseringsmärken och 2,2 miljoner kr handläggning av viseringsärenden m.m.

10.3.3 Utlandsmyndigheterna

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, däribland viseringsärendena, finansieras över Utrikesdepartementets och Justitiedepartementets del av Regeringskansliets förvaltningsanslag 4:1. För 2009 beräknas 210 miljoner kr av anslaget utnyttjas av Utrikesdepartementet och 20 miljoner kr av Justitiedepartementet. Utrikesdepartementets del avses täcka kostnaden för utsänd personal och lokalanställd personal samt del av over-headkostnader, medan Justitiedepartementets del avses täcka kostnaden för migrationsattachéerna. Utrikesdepartementets anslag för migrationsverksamheten motsvarar ungefär 10 procent av den totala budgetramen för Utrikesrepresentationen.

Utrikesdepartementet disponerar även 31 miljoner kr (2009) av de offentligrättsliga avgifterna, som till största delen hänförs till viserings- och tillståndsansökningar. En avvikelse från principen att alla offentligrättsliga avgifter ska levereras till statskassan har gjorts för utrikesförvaltningen. Beloppet som motsvarar ungefär 20 procent av de totala avgiftsintäkterna avses finansiera viss del av migrationsverksamhet.²

² Delfinansieringen via de offentligrättsliga avgifterna har pågått sedan 2003, då delfinansieringen utgjorde 42 procent av de totala avgiftsintäkterna.

Som jämförelse kan konstateras att både i Danmark och i Finland får Utrikesdepartementet behålla hela avgiftsbeloppet. I Finland behåller den berörda utlandsmyndigheten avgiftsintäkten för att finansiera den avgiftsbelagda verksamheten.

Anslaget 4:1 Regeringskansliet, budgetramen för Utrikesdepartementet, har vidare under 2007–2009 tillförts 30 miljoner kr årligen på grund av att allt fler ansöker om uppehållstillstånd och viseringar. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2009 att särskilt belastade myndigheter tillfälligt bör förstärkas med fler utsända och lokalanställda för att upprätthålla verksamheten på en tillfredsställande nivå.³

Från och med 2009 har budgetramen också tillförts 5 miljoner kr för att möta ett ökat antal ansökningar om arbetstillstånd till följd av nya regler för arbetskraftsinvandring.

10.3.4 Polisen

I kapitel 7 har redovisats Polisens handläggning av viseringsärenden (utfärdande av sjömansvisering och nödfallvisering). Uppskattningsvis handlägger Polisen 4 000 sådana viseringsärenden per år till en personalkostnad på ca 1,2 miljoner kr.

10.4 Överklagande av beslut i viseringsärenden

Möjligheten att överklaga beslut i ett viseringsärende finns i dag endast i fråga om tredjelandsmedborgare som är anhöriga till en EES-medborgare. Migrationsverkets beslut i ett sådant ärende kan överklagas till migrationsdomstol på samma sätt som övriga överklagbara utlänningsärenden. Som tidigare redovisats innebär bestämmelserna i Viseringskodexen en utvidgning av rätten att överklaga beslut i viseringsärenden. Viseringskodexen träder i kraft någon gång under hösten 2009.⁴ Till följd av en övergångsperiod på 18 månader bör en ny instansordning vara införd senast under 2011. De ekonomiska effekterna av den reformen kommer således i huvudsak att uppstå 2011 och framåt. Utredningen gör följande överväganden.

³ Prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 1, s. 37.

⁴ Viseringskodexen antogs den 25 juni 2009 men har ännu (augusti 2009) inte trätt i kraft. Viseringskodexen träder ikraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

År 2008 fattade utlandsmyndigheterna och Migrationsverket beslut i ca 230 000 ärenden. Antalet avslagsbeslut uppgick till 18 500, dvs. ca 8 procent av det totala antalet viseringsärenden. Motsvarande siffror för 2007 var 220 000 resp. 18 900, dvs. ca 8,6 procent. Andelen avslagsbeslut varierar kraftigt mellan de olika utlandsmyndigheterna. Migrationsverket avslår 40–50 procent av de ärenden som överlämnas till verket antingen från en svensk utlandsmyndighet eller från en annan nordisk utlandsmyndighet inom ramen för det nordiska samarbetet.

Migrationsverket räknar med ett ökat antal viseringsärenden men bedömer att det sker en minskning under 2009 med ca 10 procent till 210 000 ärenden. För 2011 antar Migrationsverket att antalet viseringsärenden kommer att uppgå till totalt 220 000⁵. Av dessa ansökningar kan ca 3 000 antas bli överlämnade till Migrationsverket⁶. Med utgångspunkt från att utlandsmyndigheterna således kommer att handlägga 217 000 ansökningar om visering år 2011 och att andelen avslagsbeslut uppgår till 8 procent, beräknas utlandsmyndigheterna fatta ca 17 000 beslut om avslag. För Migrationsverkets del kan antas att antalet avslagsbeslut kommer att uppgå till ca 1 200.

Enligt Viseringskodexen kommer inte bara beslut om avslag på en viseringsansökan att kunna överklagas. Beslut om upphävande eller återkallelse av visering kommer också att kunna överklagas. Även andra beslut som går sökanden emot kan tänkas vara överklagbara. Utredningen bedömer emellertid att antalet överklagbara beslut enligt Viseringskodexen, utöver avslag på viseringsansökningar, är försumbart när de ekonomiska konsekvenserna av reformen ska bedömas.

Frågan är då hur många som väljer att överklaga ett avslag på en viseringsansökan. Ett sådant antagande är givetvis mycket vanskligt att göra. Utredningen har valt att göra vissa jämförelser.

Det ligger nära till hands att se på den statistik som finns beträffande begäran om omprövning i viseringsärenden. För 2008 handlade utlandsmyndigheterna 2 387 sådana yrkanden, vilket motsvarar endast 5,5 procent av de totala antalet viseringsärenden. Om-

⁵ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2009-05-07, s. 26.

⁶ 1 000 från svenska utlandsmyndigheter och 2 000 från andra nordiska utlandsmyndigheter. Det bör emellertid framhållas att Viseringskodexen förutsätter att samverkan mellan EU-ländernas beskickningar i form av representation ska utvidgas samt att en representerande stat ska överlämna ärenden till den representerade statens centrala myndighet i stället för att anvisa den sökande till en ambassad. Successivt kommer alltså andelen överlämnade ärenden till Migrationsverket från andra EU-länder att öka. Utredningen anser emellertid att det för närvarande inte är möjligt att kvantifiera den ökningen.

prövningen ledde till att 868 ursprungliga beslut ändrades, dvs. ca 20 procent.⁷

Utredningen konstaterar vidare att överklagandefrekvensen i olika typer av andra utlänningsärenden varierar. Enligt tillgänglig statistik från Migrationsverket för perioden maj 2008–maj 2009 avseende ärenden om uppehållstillstånd framgår att överklagandefrekvensen har varit 51,4 procent för anknytningsärenden (förstagångsansökan), 64,4 procent för förlängning av uppehållstillstånd på grund av anknytning, 15,7 procent för ärenden om uppehållstillstånd för studier och 20,6 procent för ärenden om uppehållstillstånd för besök.

Överklagandefrekvensen i olika typer av förvaltningsmål på andra områden varierar också beroende på måltyp. Utredningen har tagit fram statistik avseende socialförsäkringsmål och skattemål som avser överklagande av myndighetsbeslut till länsrätt. Försäkringskassan fattar ca 700 000 beslut i månaden avseende olika typer av bidrag och andra förmåner (exklusive beslut enligt tandvårdsstödet). I ca 7 000 fall begär den sökande omprövning, dvs. en procent. Antalet överklaganden till länsrätt uppgår till drygt 1 100 per månad, dvs. 0,16 procent. Vad gäller skattemål beslutade Skatteverket år 2008 om ändring av 300 000 självdeklarationer. Av dessa beslut överklagades ca 15 000 till länsrätt, dvs. 5 procent. Ändringsfrekvensen i länsrätten ligger normalt på ca 25 procent.

Som tidigare redovisats har utredningen tagit fram uppgifter från andra EU-länder som redan nu har ett system för överklagande av beslut i viseringsärenden. Av dessa uppgifter framgår att överklagandefrekvensen avseende grundbeslut varierar. I Danmark och Norge ligger andelen överklagande på 19 respektive 11 procent, medan motsvarande siffra för Nederländerna är 22 procent. För Nederländernas del bör anmärkas att andelen ärenden som kommer under domstols prövning är väsentligt lägre, ca 2 procent.

Mot bakgrund av de olika jämförelserna gör utredningen den bedömningen att överklagandefrekvensen till migrationsdomstolen kommer att ligga på omkring 20 procent i genomsnitt. Andelen överklaganden kommer givetvis att variera från ort till ort och kan för vissa utlandsmyndigheter vara väsentligt högre än 20 procent. Men, som utredningen tidigare framhållit, är det här fråga om ärenden som kräver mycket snabb handläggning för att det över huvud taget ska vara värt att överklaga. Ansökningarna avser i huvudsak korta vistelser som ligger nära i tiden efter ansökningen. En över-

⁷ Det bör dock noteras att registreringen av yrkanden om omprövning hanteras olika vid utlandsmyndigheterna, vilket gör att siffrorna är något osäkra.

klagandeprocess kan också uppfattas som besvärlig av den enskilde, eftersom kontakterna med berörda myndigheter i regel måste skötas av någon annan, t.ex. en referent eller garant i Sverige. Å andra sidan kan alltid anföras att bara den omständigheten att det finns en överklagandemöjlighet leder till att många sökanden ”prövar” utan att egentligen ha någon förhoppning om ändring. Överklagandet är avgiftsfritt och framstår därför som mer attraktivt än att senare söka på nytt.

Med ett antagande att överklagandefrekvensen kommer att ligga på 20 procent, kommer migrationsdomstolen för 2011 (räknat på helår) behöva handlägga 3 400 viseringsärenden från utlandsmyndigheterna (17 000 ./ 5) och 240 från Migrationsverket (1 200 ./ 5). Utredningen utgår i det följande från att migrationsdomstolen kommer att handlägga ca 3 600 överklaganden på ett år.

Antalet överklaganden från migrationsdomstolen till Migrationsöverdomstolen är mycket svårbedömt. Det är rimligt att anta att migrationsdomstolen avslår merparten av överklagandena från utlandsmyndigheterna och Migrationsverket och att domstolen även i viss utsträckning avskriver målen till följd av att tiden för den sökta viseringens giltighet har passerats. Teoretiskt sett skulle således en större andel av migrationsdomstolens domar kunna överklagas. Å andra sidan kan konstateras att överklagandefrekvensen i utlänningsärenden i allmänhet från migrationsdomstolarna till Migrationsöverdomstolen har varit väsentligt lägre än vad som från början antagits.⁸ Utredningen bedömer att en sådan trend kan bli än mer markant beträffande viseringsärenden, dels på grund av ett begränsat prejudikatsintresse, dels på grund av viseringsärendenas särskilda krav på snabbhet i handläggningen för att ett överklagande över huvud taget ska vara realistisk. Mot denna bakgrund gör utredningen den bedömningen att endast en mindre del av migrationsdomstolens domar kommer att överklagas. Utredningen utgår från att högst 500 överklaganden kommer att handläggas av Migrationsöverdomstolen år 2011 (räknat på helår), varav endast ett litet antal prövas i sak.

När det gäller kostnaderna för att handlägga överklaganden i viseringsärenden utgår utredningen från vissa nyckeltal som lämnats av Migrationsverket och Domstolsverket. Nyckeltalen avser över-

⁸ Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2008-01-22 och 2009-05-07.

klaganden av uppehållstillstånd utan samband med avvisning eller utvisning.⁹

Migrationsverket beräknar att ärendekostnaden för verket vid ett överklagande av ett besök- eller bosättningsärende är ca 700 kr. Det är rimligt att anta att kostnaden för överklagande av ett beslut i ett viseringsärende skulle ligga på ungefär samma nivå. Utredningen utgår från att kostnaden omfattar dels hanteringen av själva överklagandet innan det överlämnas till migrationsdomstolen, dels kostnaden för processen i migrationsdomstolen och eventuellt i Migrationsöverdomstolen.

För utlandsmyndigheternas del borde kostnaden för varje överklagande i ett viseringsärende ligga på samma nivå som för Migrationsverket. Genom Viseringskodexen införs rutiner på utlandsmyndigheterna som syftar till att förenkla handläggningen och på sikt sänka kostnaderna.

Sammantaget gör utredningen den bedömningen att kostnaderna för utlandsmyndigheterna och Migrationsverket för att hantera överklagandena år 2011 kan komma att uppgå till drygt 2,5 miljoner kr (3 600 ärenden à 700 kr), varav merparten (2,38 miljoner kr) belastar Utrikesrepresentationen.

Domstolsverket beräknar att styckkostnaden i mål om uppehållstillstånd utan samband med avvisning eller utvisning är ca 6 300 kr vid migrationsdomstolarna och ca 4 400 kr vid Migrationsöverdomstolen. Med utgångspunkt från utredningens bedömning av antalet överklagade ärenden kan således kostnaderna för Domstolsverket år 2011 (räknat på helår) komma att uppgå till 24,9 miljoner kr, varav 22,7 miljoner kr för migrationsdomstolen (3 600 x 6 300 kr) och 2,2 miljoner kr för Migrationsöverdomstolen (500 x 4 400 kr).¹⁰

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att införandet av en överklagandemöjlighet i viseringsärendena enligt Viseringskodexen medför kostnader på ca 27,5 miljoner kr årligen¹¹ fördelat med ca

⁹ Beräkningarna är gjorda med anledning av förslagen i SOU 2008:114 Försörjningskrav vid anhöriginvandring. Förslagen har ännu inte genomförts.

¹⁰ Domstolsverket anser att styckekostnaden bör ökas med 37,5 procent för överklaganden i migrationsdomstolarna och med 14 procent för överklaganden i Migrationsöverdomstol på grund av särskilda kostnader t.ex. för nämndemän och sakkunniga samt för klagandes resor till förhandling i migrationsdomstolarna (anslaget 1:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden). Utredningen bedömer emellertid att sådana kostnader inte kommer att uppstå i viseringsärenden eftersom domstolsprocessen uteslutande kommer att vara skriftlig.

¹¹ Utredningen bedömer att den årliga kostnaden inte bör förändras nämnvärt de närmaste åren men att en ny nivåbestämning får göras när reformen kan utvärderas.

2,5 miljoner kr för Utrikesrepresentationen och ca 25 miljoner kr för Domstolsverket.

För Migrationsverket och Polisens del anser utredningen att reformen endast leder till marginellt ökade kostnader när det gäller de frågor som utredningen har haft att bedöma.

10.5 Budgetära konsekvenser och förslag till finansiering

Utredningen konstaterar att den budgetmässiga samordningen på migrationsområdet är mycket komplex. Detta beror på att ansvaret för sakfrågor och resurser är fördelat på olika huvudmän. När det gäller viseringsverksamheten är detta särskilt framträdande. Inom Regeringskansliet ligger det departementala sakansvaret för viseringsfrågorna på Justitiedepartementet medan Utrikesdepartementet genom utlandsmyndigheterna har ansvaret för handläggningen av merparten av viseringsärendena. Samtidigt ska Migrationsverket samverka med andra ansvariga myndigheter inom området så att förutsättningar skapas för ett effektivt genomförande av de verksamheter som följer av de uppgifter som Migrationsverket har. Detta innebär bl.a. att verket ska ge Utrikesdepartementet underlag för departementets verksamhetsplanering och behov av medel för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Sett från utlandsmyndigheternas synvinkel är Justitiedepartementet huvudman för sakfrågorna och Utrikesdepartementet huvudman för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (7 a § förordningen [1992:247] med instruktion för utrikesrepresentationen). I fråga om fördelning av resurser för verksamheten måste också ett samråd ske inom Regeringskansliet mellan Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.¹²

När det gäller finansieringen av de ökade kostnader som Viseringskodexen medför har utredningen analyserat möjligheterna att för Utrikesrepresentationens del ytterligare utnyttja de offentligrättsliga avgifter som hänför sig till viserings- och tillståndsansökningar. Som tidigare nämnts har sedan 2003 Utrikesdepartementet disponerat viss del av dessa intäkter för att täcka en del av kostnaderna för migrationsverksamheten. Fördelningen av dessa medel görs från

¹² Samråd sker t.ex. vad avser allokering av medel till utlandsmyndigheterna i syfte att säkerställa att utlandsmyndigheter med långa väntetider i utlänningsärenden får medel så att målen för uppsatta handläggningstider ska kunna nås.

år till år och är således inte allokerade till viss bestämd migrationsverksamhet.

Intäkterna från de offentligrättsliga avgifterna uppgick 2008 till 148 miljoner kr. År 2003 var motsvarande intäkter 59 miljoner kr. Intäkterna har successivt ökat år från år, i första hand beroende på ett ökat antal ansökningar. En markant ökning skedde emellertid 2007 till följd av att avgifterna för viseringar fördubblades efter beslut av Europaparlamentet och EU:s ministerråd. Som tidigare nämnts disponerar Utrikesdepartementet ca 20 procent av intäkterna. Motsvarande andel 2003 var 42 procent.

När det gäller intäkter från avgifter för ansökningar om visering bör framhållas att dessa bestäms inom EU utan avsikt att nå full kostnadstäckning för verksamheten. Avgiften är normalt 60 euro men vissa kategorier, t.ex. barn under sex år, studerande och forskare, är undantagna från avgiftsskyldighet. EU har också ingått en rad viseringsförenklingsavtal med vissa länder med innebörd bl.a. att avgiften för en visering normalt ska vara 35 euro. För svenskt vidkommande är det således inte möjligt att på ett effektivt sätt utnyttja avgiftsfinansiering för att täcka kostnaderna för viseringsverksamheten.

En sådan modell tillämpas när det gäller utfärdande av pass av utlandsmyndigheterna. Avgifterna bestäms av regeringen i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna. Detta skapar förutsättningar för att via avgifterna täcka de direkta och indirekta kostnaderna för den verksamheten hos utlandsmyndigheterna.

Utredningen anser dock att en avgiftsfinansiering på sikt borde övervägas också beträffande viseringsverksamheten vid utlandsmyndigheterna även om full kostnadstäckning inte kan uppnås. I kombination med fastställda nivåer för höjning eller sänkning av förvaltningsanslaget för Utrikesdepartementet borde avgiftsfinansiering kunna leda till en mer flexibel resursallokering och en effektivare ärendehandläggning. Med VIS-systemet skapas också möjlighet till effektiv uppföljning av avgiftsunderlaget, vilket är en given förutsättning för en sådan modell.

När det gäller den av utredningen beräknade kostnadsökningen för Utrikesrepresentationen till följd av överklagandemöjligheten enligt Viseringskodexen bör i stället på kort sikt en höjning ske av den andel av avgiftsintäkterna som Utrikesdepartementet disponerar sedan 2003 för migrationsverksamheten. Andelen har sjunkit markant, från 42 till 20 procent. En ökning med 2,5 miljoner kr,

motsvarande den beräknade årliga kostnadsökningen för utlandsmyndigheterna, skulle innebära att andelen ökade till drygt 22 procent.¹³

Kostnadsökningen för Migrationsverket och Polisen bör kunna finansieras inom ramen för befintligt anslag.

När det gäller finansiering av kostnadsökningen för Domstolsverket avseende överklagande av beslut i viseringsärenden till migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen finns inte någon möjlighet att utnyttja viseringsavgifter. Förslagen i betänkandet innebär inte heller att det finns någon möjlighet att åberopa effektivitetsvinster eller andra liknande effekter; det är här fråga om en helt ny verksamhet som tillkommer till följd av en EG-förordning. Mot den bakgrunden anser utredningen att en omfördelning över statsbudgeten bör ske så att domstolarna på ett effektivt sätt ska kunna uppfylla de förpliktelser som svenska staten har enligt Viseringskodexen. Det innebär att anslaget 1:4 Domstolsprövning utlänningsärenden, inom utgiftsområde 8 Migration, bör tillföras 25 miljoner kr extra, räknat från 2011.¹⁴

10.6 Andra konsekvenser av förslagen

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte får sådana andra konsekvenser som sägs i 15 § kommittéförordningen.

¹³ Uträknat på basis av 2008 års siffror.

¹⁴ Som tidigare nämnts är kostnadsökningen beräknad för helår. För 2011 kommer kostnaden att bli lägre beroende på att reformen träder i kraft först senare under det året.

11 Författningskommentar

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

1 kap.

4 a §

Med Schengenvisering avses i denna lag en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (Viseringskodexen).

Paragrafen är ny och innehåller en ny definition i utlänningslagen, ”Schengenvisering”. Viseringskodexen är en utbyggnad av Schengensamarbetet vilket är bakgrunden till den föreslagna benämningen för viseringar enligt kodexen. I Viseringskodexen finns bestämmelser om olika typer av viseringar (enhetlig visering, visering med territoriellt begränsad giltighet och flygplatstransitvisering). Schengenvisering definieras i den nya paragrafen genom en hänvisning till Viseringskodexen och används i utlänningslagen som en gemensam beteckning för de olika viseringstyperna.

2 kap.

3 §

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha *Schengenvisering eller nationell visering*, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt.

I Viseringskodexen finns bestämmelser om Schengenvisering. Bestämmelser om nationell visering finns i 3 kap. 4 §.

Paragrafen har tillförts två nya stycken. Den tidigare bestämmelsen återfinns i första stycket. Där anges som tidigare kravet på visering för en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige. I den nya lydelsen av första stycket tydliggörs att det i utlänningslagen finns två former av visering, Schengenvisering och nationell visering. I andra och tredje styckena finns hänvisningar till bestämmelserna i Viseringskodexen respektive 3 kap. 4 § om Schengenvisering respektive nationell visering. Denna ändring behandlas närmare i kapitel 9, avsnitt 9.6.1.

3 kap.

1 §

Villkor för beviljande av en Schengenvisering finns i Viseringskodexen.

Den nuvarande lydelsen av paragrafen, som innehåller de grundläggande förutsättningarna för beviljande av visering, har ersatts med en hänvisning till de villkor för beviljande av Schengenvisering som finns i Viseringskodexen. I Viseringskodexen hänvisas till inresevillkoren i kodexen om Schengengränserna (Gränskodexen). Ändringarna i paragrafen behandlas närmare i kapitel 9, avsnitt 9.6.1.

4 §

Om det finns särskilda skäl får en nationell visering beviljas. En sådan visering ger endast tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. Den får beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller endast när det finns särskilda skäl.

I paragrafen, som motsvarar den nuvarande lydelsen av 4 § andra stycket, behandlas förutsättningarna för och de närmare bestämmelserna om nationell visering. Bestämmelsen har ändrats så att den endast reglerar nationella viseringar för längre vistelser än tre månader.

Nationella viseringar enligt den nuvarande lydelsen av 4 § har, efter upphävande av artiklarna 9–17 i Schengenkonventionen, ingen koppling till Schengenkonventionens bestämmelser om enhetlig visering. Bestämmelserna i första och tredje styckena har därför utmönstrats. Se vidare kapitel 9, avsnitt 9.10.2.

6 §

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket får meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om visering.

Regeringen får meddela föreskrifter om att ett organ som är knutet till Sveriges exportråd har rätt att besluta om visering.

Regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela beslut om *Schengenvisering*.

I paragrafen finns olika slag av bemyndiganden för regeringen. Viseringskodexen, som gäller som lag i Sverige, är en utbyggnad av Schengenregelverket. Genom artikel 8 i Viseringskodexen ges medlemsstaterna (i praktiken de stater som är anslutna till Schengensamarbetet) en möjlighet att ingå överenskommelser med andra medlemsstater om representation gällande beslut om viseringar på medlemsstatens vägnar eller mottagandet av viseringsansökningar och registrering av biometriska kännetecken. Bestämmelserna i Viseringskodexen anger inte vem som för medlemsstatens räkning är behörig att ingå överenskommelser av nu angivet slag.

I 3 kap. 6 § tredje stycket anges att regeringen får ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får meddela *beslut om Schengenvisering*. Sådana överenskommelser kan vara av de slag som anges i artikel 8 i Viseringskodexen och alltså även innefatta behörighet för den representerande medlemsstatens behöriga myndigheter att avslå en viseringsansökan. En överenskommelse om representation kan också vara begränsad på så vis att den endast innefattar en rätt för en annan medlemsstats behöriga myndigheter att bevilja ansökningar eller enbart avse att ta emot ansökningar och registrera biometriska kännetecken enligt föreskrifterna i Viseringskodexen. Om den representerande medlemsstatens konsulat endast getts rätt att bevilja ansökan ska konsulatet, om det överväger att avslå en ansökan, överlämna ansökan till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som representeras för slutligt beslut inom gällande tidsfrister (artikel 8.2 i Viseringskodexen).

Bemyndigandet i tredje stycket har ändrats så att bestämmelsen tar sikte på överenskommelser enligt Viseringskodexen om att en annan Schengenstats behöriga myndigheter får besluta om visering enligt Viseringskodexen (*Schengenvisering*).

7 kap

1 §

Nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas för en utlänning som medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet.

I Viseringskodexen finns särskilda bestämmelser om upphävande och återkallelse av Schengenvisering.

Om utlänningen har vistats här i landet, mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas enligt första stycket endast om det finns synnerliga skäl för det.

I första stycket anges att bestämmelsen omfattar endast nationell visering (4 §). Förutsättningarna för upphävande och återkallelse av visering enligt Viseringskodexen överensstämmer inte med utlänningslagens regler om återkallelse. Mot bakgrund härav har i paragrafen införts ett nytt andra stycke med en hänvisning till Viseringskodexens regler om upphävande och återkallelse. Denna ändring behandlas närmare i kapitel 9, avsnitt 9.9.

2 §

Utöver vad som sägs i 1 § får *nationell* visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas, om det finns särskilda skäl för det.

Upphållstillstånd får dock återkallas enligt första stycket endast för en utlänning som ännu inte har rest in i Sverige.

I bestämmelsen finns ytterligare förutsättningar för återkallande av visering. Första stycket har ändrats mot bakgrund av att bestämmelserna om återkallelse av visering i utlänningslagen fortsättningsvis endast omfattar nationella viseringar enligt 4 §.

8 §

Återkallelse av uppehållstillstånd och arbetstillstånd beslutas av Migrationsverket. Återkallelse av *nationell* visering beslutas av den myndighet som har beviljat viseringen eller av Migrationsverket.

Upphållstillstånd eller *nationell* visering som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet.

Paragrafen anger vilken myndighet som beslutar om återkallelse av uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering. Bestämmelsen har ändrats mot bakgrund av att bestämmelserna om återkallelse av visering i utlänningslagen endast tar sikte på nationella viseringar (4 §). I Viseringskodexen anges vilka myndigheter som beslutar om upphävande och återkallande av Schengenvisering.

13 kap.

10 §

Ett beslut i fråga om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall alltid innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Vid beslut i fråga om visering eller arbetstillstånd får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om visering, om beslutet går utlänningen emot och

1. utlänningen omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara medborgare i ett EES-land eller i Schweiz, *eller*
2. beslutet fattas enligt *Viseringskodexen*.

I paragrafen finns bestämmelser om motivering av beslut. Bestämmelsen om att beslut om visering inte behöver motiveras utgör ett undantag från den allmänna skyldigheten enligt 20 § förvaltningslagen att motivera beslut som går sökanden emot. Bakgrunden till bestämmelsen är framförallt praktiska hänsyn som att beslut i viseringsärenden i allmänhet måste fattas med mycket kort varsel. Viseringskodexen uppställer krav på att beslut om avslag på visering, upphävande eller återkallelse av visering ska innehålla de skäl som ligger till grund för avslaget. Mot bakgrund härav har i andra stycket införts en uttrycklig regel om att beslut i fråga om visering som fattats enligt Viseringskodexen ska motiveras, om det går utlänningen emot. Det följer av andra stycket, första meningen, att rätten till motivering inte gäller beslut i fråga om nationell visering. Ändringen behandlas närmare i kapitel 9, avsnitt 9.9.

14 kap.

Avvisning och utvisning samt uppehållstillstånd, arbetstillstånd och visering

Polismyndighetens beslut

2 §

En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas till Migrationsverket.

En polismyndighets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol.

Utlandsmyndighetens beslut m.m.

2 a §

En utlandsmyndighets beslut samt beslut av annat organ, efter bemyndigande enligt 3 kap. 6 §, om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol.

3 §

Migrationsverkets beslut får överklagas till en migrationsdomstol, om beslutet innebär

- avvisning eller utvisning,
- avslag på en ansökan om uppehållstillstånd eller om tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige, eller
- återkallelse av ett uppehållstillstånd eller av tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om arbetstillstånd eller beslut om återkallelse av arbetstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol, om frågan om tillstånd har behandlats i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Utlänningslagen saknar för närvarande generella bestämmelser om rätt att överklaga avslagsbeslut avseende viseringar. För att den svenska lagen ska vara förenlig med Viseringskodexen fordras därför författningsändringar och kompletterande lagstiftning rörande rätten att överklaga beslut i viseringsärenden.

2 § har kompletterats med ett nytt andra stycke vari anges att polismyndighetens beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av en sådan visering får överklagas till en migrationsdomstol.

2 a § är ny. I bestämmelsen anges att en utlandsmyndighets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av en sådan visering får överklagas till en migrationsdomstol. Med utlandsmyndighet avses svensk beskickning eller karriärkonsulat. Regeringen får med stöd av 3 kap. 6 § andra stycket ge organ som är knutet till Sveriges exportråd rätt att besluta om visering. Detta bemyndigande har möjliggjort bestämmelsen i 3 kap. 11 § första stycket Utf, enligt vilken visering får meddelas av Sveriges exportråds kontor i Taiwan. Eftersom även andra än utlandsmyndigheter kan komma att besluta om Schengenviseringar anges även i 2 a § att beslut av annat organ, efter bemyndigande enligt 3 kap. 6 §, om avslag på en ansökan om Schengenvisering samt upphävande eller återkallelse av Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol.

Av ett nytt andra stycke i 3 § framgår att Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om Schengenvisering eller att upphäva eller återkalla en sådan visering får överklagas till migrationsdomstolen.

Bestämmelserna har tidigare behandlats i kapitel 9, avsnitt 9.4.

16 kap

1 §

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka länsrätter som ska vara migrationsdomstolar och att endast en av dessa ska vara behörig att pröva viseringsärenden. Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

Om migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen och förfarandet i dessa gäller vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och kammarrätt och rättskipningen i dessa, om inte något annat följer av denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om migrationsdomstolar och Migrationsöverdomstolen. Genom ändringen i första stycket ges regeringen bemyndigande att föreskriva att endast en av migrationsdomstolarna ska vara behörig att pröva viseringsärenden. Frågan har behandlats i kapitel 9, avsnitt 9.4.7.2.

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 flygplats-transitering*, *visering som utfärdas vid gräns* samt regler för *förlängning*, *återkallande* och *upphävande*. Sökande som nekas 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)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om
regelförändringar till följd av en EU-
gemensam viseringskodex m.m. (dir.
2008:104)**

**Dir.
2009:52**

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juni 2009.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 2 oktober 2008 gav ansvarigt statsråd en särskild utredare i uppdrag att 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 (dir. 2008:104). Utredaren ska också lämna förslag till de författningsändringar som behöver göras med anledning av förordningen om ändring i förordning (EG) nr 1030/2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare (EUT L 115, 29.4.2008, s. 1-7). Utredningen ska enligt direktiven lämna ett delbetänkande senast den 1 juni 2009 och ett slutbetänkande den 1 oktober 2009. Utredaren har begärt förlängd tid. Utredaren ska istället redovisa delbetänkandet senast den 15 september 2009 och slutbetänkandet senast den 31 januari 2010.

(Justitiedepartementet)



Datum
2009-06-16

1 (6)

Allmänna riktlinjer för handläggning av viseringsärenden

Visering är ett tillstånd för besök under en kortare tid. Är avsikten att bosätta sig i Sverige behövs uppehållstillstånd och sådant ska normalt sökas och vara ordnat före inresan i Sverige.

Den politiska ramen

Redan i samband med behandlingen av propositionen Invandrings- och flyktingpolitiken (prop 1983/84:144) uttalades att det är olyckligt om Sveriges viseringspraxis blir alltför restriktiv, särskilt när det gäller visering för besök hos släktingar. Det ansågs angeläget att viseringspolitiken ska vara så generös som möjligt, eftersom en strikt viseringspolitik särskilt hårt drabbar invandrare här i landet som inte själva har möjlighet att resa hem för släktbesök. Det måste vara en grundläggande rättighet för invandrare bosatta här att få ta emot besök av släktingar från andra länder.

I propositionen sades också att visering bör ges om det inte framstår som uppenbart att avsikten med besöket är ett annat när det är fråga om mycket nära anhöriga och omständigheterna framstår som särskilt ömmande.

I mindre behjärtansvärda fall kan visering beviljas om det inte framstår som sannolikt att avsikten med besöket är en annan än den uppgivna.

Det sades också att Sverige har ett ansvar för att den förda invandringspolitiken inte leder till splittring av familjer genom att anhöriga förlorar varje möjlighet att träffas. Särskilt gäller det sådana fall när den som finns i Sverige inte kan återvända till hemlandet.

I den migrationspolitiska propositionen från 1997 (prop 1996/97:25) uttrycks att det måste ses som en grundläggande rättighet för invandrare i Sverige att få ta emot besök av släktingar från andra länder. Det är av särskild vikt att viseringskravet inte i onödan försvårar släktbesök.

Av propositionen Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop 2004/05:170) uttalas att de svenska viseringsbestämmelserna bör vara utformade så att de i största möjliga utsträckning främjar den fria rörligheten över gränserna. Mot önskemålet om fri rörlighet måste man emellertid ställa nödvändigheten av att upprätthålla den reglerade invandringen. Utgångspunkten måste dock alltid vara att viseringsansökningar ska prövas snabbt och i en positiv anda. Utlänningar får inte onödigtvis hindras att besöka Sverige.

Migrationsverket

Verksamhetsområde besök- och bosättning, expertgruppen

Adress Migrationsverket, 601 70 Norrköping

Telefon 0771 – 235 235 Telefax 010 – 485 17 17

E-post migrationsverket@migrationsverket.se Hemsida www.migrationsverket.se

Schengensamarbetet

Bestämmelser om fri rörlighet för personer ingår i EG-fördraget och omfattar bland annat gränskontroll, asyl och invandring.

Schengensamarbetet syftar till fri rörlighet för personer mellan de länder som ingår i avtalet och en utfärdad visering ger fritt tillträde till alla medlemsstater. Personkontroll mellan staterna förekommer inte, men den är å andra sidan förstärkt vid gräns mot tredje land. En Schengenvisering utfärdas som en enhetlig visering.

Samarbetet innebär också att medlemsstaterna ska ta hänsyn till samtliga medlemsstaters intressen och inte tillfoga någon medlemsstat skada i samband med att en ansökan om visering bedöms.

I de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar, som samtliga Schengenstater har att beakta, anges att den gemensamma viseringspolitiken spelar en viktig roll för att bekämpa olaglig invandring, organiserad brottslighet och terrorism.

Under vissa förutsättningar och om inte villkoren i 3 kap.1 och 2 §§ utlänningslagen är uppfyllda, kan en territoriellt begränsad visering utfärdas som enbart gäller för vistelse i Sverige. Vid bedömningen av om en sådan visering ska beviljas ska en avvägning göras mellan hur angeläget syftet med besöket är och risken för att den som beviljas viseringen inte kommer att lämna Sverige efter viseringstidens utgång. En territoriellt begränsad visering ska endast i undantagsfall beviljas.

Ny utlänningslag

Av den nya utlänningslagen som gäller sedan den 31 mars 2006 framgår det vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en enhetlig visering enligt Schengenregelverket ska beviljas och när en så kallad nationell visering kan utfärdas.

I 3 kap 2 § utlänningslagen sägs att en enhetlig visering inte får beviljas om det vid en samlad bedömning *framstår som sannolikt* att avsikten med vistelsen är en annan än den uppgivna eller att utlänningen inte kommer att lämna Sverige eller Schengenområdet efter viseringstidens utgång.

Rekvisitet "framstår som sannolikt" får bedömas både utifrån den sökandes personliga situation och det uppgivna syftet med besöket.

Om det anses sannolikt att en utlänning tänker stanna kvar inom Schengenområdet, men det samtidigt är nödvändigt att utfärda en visering av exempelvis humanitära skäl kan en territoriellt begränsad visering utfärdas. En förutsättning för detta är dock att övriga inresevillkor för tredjelandsmedborgare som anges i EUs gränskodex är uppfyllda.

Migrationsverkets uppdrag

Migrationsverket har som övergripande mål att upprätthålla den reglerade invandringen. Ett lika viktigt mål är att ge den enskilde utlänningen möjlighet att få uppehållstillstånd eller visering i enlighet med lagstiftningen.

3 (6)

Statens intresse av att reglera invandringen måste hävdas samtidigt som den enskildes rätt tas tillvara. Viseringstvånget är en del av den generella utlänningskontrollen. Utlänningsärenden ska dock administreras så att ett växande internationellt utbyte underlättas.

I egenskap av central förvaltningsmyndighet för migrationsområdet har Migrationsverket en praxisbildande roll i viseringsfrågor. Riksdag och regering anger endast ramarna. Styrningen av praxis sker på tre sätt:

- generellt genom verkets allmänna riktlinjer
- speciellt genom den praxisinformation som upprättas för enskilda stater
- genom att verket beslutar i ärenden som utlandsmyndigheterna har lämnat över.

Praxis fastställs av Migrationsverkets generaldirektör. Denna praxis bygger på de kunskaper som verket har om förhållandena i skilda delar av världen. Den politiska, sociala eller ekonomiska situationen i ett visst land beaktas. Erfarenheter från enskilda ärenden påverkar också praxis. När förhållandena ändras och nya erfarenheter görs, inverkar det givetvis på praxis.

Prövningen av viseringsärenden

När personalen på utlandsmyndigheterna och på Migrationsverket utför sina arbetsuppgifter ska de se till att den sökande tas emot på ett värdigt sätt och visa full respekt för individen. Diskriminering av någon på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion, övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning får inte ske.

Vid prövningen av viseringsärenden får den enskilde tjänstemannens goda omdöme vara vägledande vid beslutsfattandet. Tjänstemannen har också ansvar för att bedöma när ett ärende ska skickas vidare för beslut.

En viseringsansökan ska inte bifallas om det kommer fram uppgifter som tyder på att syftet med ansökan är bosättning. Beslutande myndigheter (Migrationsverket och utlandsmyndigheterna) ska således göra en bedömning av om det finns en risk för att den sökande, på grund av personliga eller andra förhållanden, inte har för avsikt att lämna Sverige eller Schengenområdet. För sökande som kommer från länder där avhoppens erfarenhetsmässigt är många och där återtagande kan utgöra ett problem, får en mer restriktiv bedömning göras än för andra. Det understryks dock att varje ansökan ska prövas individuellt och den enskildes skäl ska beaktas.

- Bedömningen av om en ansökan om visering bör beviljas eller inte, baseras på många omständigheter, bland annat följande:
- om den sökande inte har dokument som ger rätt till återresa efter viss tid utomlands
- om den sökande tillhör någon minoritetsgrupp som är utsatt eller förföljd i hemlandet
- om den sökande tillfälligt bor eller vistas i tredje land
- de politiska förhållandena i hemlandet
- den sökandes skyddsbehov
- hemlandsmyndigheternas vilja att ta tillbaka sina egna medborgare

4 (6)

- den sökandes anknytning till Sverige i jämförelse med anknytningen till hemlandet
- möjligheten att resa till hemlandet för släktbesök eller att träffas i ett annat land.

Dessa omständigheter vägs sedan mot hur angeläget besöket bedöms vara. Den sökandes avsikt att lämna Sverige och Schengenområdet är av särskild betydelse.

Viseringspolitikens dubbla natur ligger i att dess mål är att bekämpa illegal migration och kriminalitet (till exempel människohandel, svartarbete och organiserad brottslighet) samtidigt som den ska främja lagligt gränsöverskridande. Det är viktigt att se båda sidorna, men det finns en tendens att betona den förra framför den senare. Den överväldigande majoriteten av resenärerna tillhör den senare gruppen.

Förutsättningar för visering

Med en visering avses ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under en viss kortare tid, högst tre månader, så kallad enhetlig visering. Detta framgår av 2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § utlänningslagen samt artikel 11 Schengenkonventionen.

Kravet på svenska myndigheter att upprätthålla den reglerade invandringen innebär bland annat att pröva viseringsansökningar utifrån den individuella avhoppsrisk. Visering ges exempelvis för

- affärsbesök eller därmed jämställd angelägenhet
- deltagande i konferenser, seminarier eller liknande arrangemang
- släkt- och vänbesök
- kulturellt utbyte
- deltagande i idrottsturneringar
- semester eller annat turistiskt ändamål
- annat särskilt angivet syfte av till exempel personlig eller ekonomisk natur
- genomresa
- flygplatstransitering

Prövningen av viseringsansökan omfattar

- Syftet, sannolikheten för att syftet med besöket i själva verket är att komma hit för att stanna
- Pass, att giltigt sådant finns som tillåter inresa i Schengenstaterna
- Medelsinnehav, att pengar finns för vistelsen och hemresan, inklusive medicinsk reseförsäkring
- SIS, inte finns på spärllista
- Icke önskvärd, att utlänningen inte äventyrar den allmän ordningen, statens säkerhet, folkhälsa eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Grundläggande kriterier för prövning av ansökan

I de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat sägs följande.

5 (6)

Vid behandlingen av viseringsansökningar ska i huvudsak följande punkter beaktas: säkerheten för de avtalsslutande parterna, bekämpningen av den olagliga invandringen samt andra aspekter på internationella förbindelser. Beroende på vilket land det gäller kan den ena eller andra punkten anses viktigare, men uppmärksamhet måste alltid ägnas åt samtliga punkter.

Med avseende på säkerheten måste det prövas om nödvändiga kontrollåtgärder har vidtagits: kontroll av de uppgifter som finns i Schengens informationssystem (SIS) när det gäller personer som finns upptagna på spärllistorna samt samråd med de centrala myndigheterna för länder där samråd krävs.

Vid prövning av viseringsansökningen ska det fastställas om sökanden har för avsikt att invandra och bosätta sig på medlemsstaternas territorium med hjälp av en visering för turist-, affärs-, studie-, arbets- eller familjebesöksändamål. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt "riskgrupper", arbetslösa, personer som inte förfogar över en regelbunden inkomst osv. Av samma skäl är intervjun med sökanden av grundläggande betydelse för att utvärdera syftet med resan. Man kan även begära ytterligare dokumentation läggs fram till stöd för ansökan, om möjligt efter överenskommelse inom ramen för det lokala konsulära samarbetet. Den diplomatiska och konsulära beskickningen måste också utnyttja det lokala konsulära samarbetet för att bättre kunna upptäcka falska eller förfälskade dokument som läggs fram som stöd för vissa viseringsansökningar. Om tvivel kvarstår om dokumentens och de framlagda bevisens äkthet, även vad gäller sanningshalten i innehållet i dessa och även trovärdigheten i de uppgifter som lämnats under intervjun, ska de beslutande myndigheterna avstå från att utfärda visering.

En bedömning av den sökandes avsikt att återvända görs utifrån vunna erfarenheter. En värdering av olika omständigheter såsom förankring i hemlandet och tidigare besök i Sverige görs mot möjligheterna att återvända (frivilligt eller tvångsmässigt). Innehav av dokument som inte ger rätt till återresa efter viss tid, minoritetsgrupper som är utsatta eller förföljda, tillfällig bosättning i tredje land (oftast gästarbetare), politiska förhållanden i hemlandet, skyddsbehov, hemlandsmyndighetens vilja att ta tillbaka sina egna medborgare, anknytning hit i förhållande till hemlandet, på vilket sätt anhöriga som finns i Sverige har kommit hit, är ytterligare faktorer som påverkar utgången. Dessa omständigheter vägs sedan mot hur angeläget besöket bedöms vara.

Om det vid en samlad bedömning framstår som sannolikt att den sökande kommer att stanna kvar i Schengenområdet, är inte förutsättningarna för att bevilja en enhetlig visering uppfyllda (3 kap. 2 § utlänningslagen).

Möjlighet att frångå kravet på enhetlig visering

Situationer uppstår emellertid när den sökande inte kan göra sannolikt att återresa kommer att ske, men där omständigheterna i det enskilda ärendet är sådana att visering ändå bör utfärdas. Det kan exempelvis vara när det finns mycket ömmande och/eller starka humanitära skäl som exempelvis svår sjukdom, dödsfall inom familjen eller liknande skäl.

Det kan också vara fråga om besök för kulturellt utbyte, deltagande i seminarier och idrottsutbyte och annat internationellt utbyte samt affärsbesök som är av särskild vikt för Sverige.

6 (6)

Även om erfarenheten har visat att sökande från ett visst land vanligen saknar återvändandeavsikt, kan undantagsvis en medborgare från ett sådant land beviljas en visering med territoriell begränsning om skälen för besöket är tillräckligt starka.

En avvägning ska göras mellan hur angeläget syftet med besöket är och risken för att den person som beviljas visering inte kommer att lämna landet när viseringstiden gått ut. Ju högre sannolikheten är för att den sökande kommer att stanna kvar, desto starkare humanitära skäl krävs för bifall.

Exempel på avvägning när en ansökan om visering bör beviljas kan vara när det är fråga om besök av en svårt sjuk släkting, medan en ansökan från en sökande med identisk bakgrund avslås där syftet med besöket är mindre angeläget.

För att vägra visering för en sökande med mycket starka humanitära skäl bör det framstå som *uppenbart* att sökanden inte tänker lämna Sverige.

För anhöriga till utlänningar som fått stanna i Sverige som flyktingar bör kraven ställas något lägre eftersom flyktingen inte kan besöka hemlandet.

Om situationen framstår som mycket ömmande (svår sjukdom, dödsfall eller liknande omständigheter) kan visering beviljas även om den som finns i Sverige är här som asylsökande.

Visering får också beviljas för personer som kommer från länder där hemlandsmyndigheten inte tar tillbaka sina egna medborgare om verket eller utlandsmyndigheten bedömer det som sannolikt att sökanden kommer att lämna Sverige och Schengenområdet.

Där det är möjligt att träffas i annat land än Sverige får större betydelse tillmätas rörande medborgare som kommer från länder där det är känt att avhoppen har varit eller är många. Detta gäller även när mycket starka humanitära skäl anförs.

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 767/2008

av den 9 juli 2008

om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 62.2 b ii och artikel 66,

med beaktande av kommissionens förslag,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽¹⁾, och

av följande skäl:

- (1) Rådets slutsatser av den 20 september 2001, och slutsatserna från Europeiska rådet i Laeken i december 2001, i Sevilla i juni 2002, i Thessaloniki i juni 2003 och i Bryssel i mars 2004 har legat till grund för ett initiativ av central betydelse för Europeiska unionens politik för att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, nämligen inrättandet av informationssystemet för viseringar (VIS).
- (2) Genom rådets beslut 2004/512/EG av den 8 juni 2004 om inrättande av Informationssystemet för viseringar (VIS) ⁽²⁾ skapades VIS som ett system för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna.
- (3) Det är nu nödvändigt att fastställa ändamål, funktioner och ansvarsfördelning för VIS och att fastställa villkor och förfaranden för utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna för att underlätta prövningen av viseringsansökningar och beslut som fattas i anslutning till dessa, med hänsyn till de riktlinjer för utvecklingen av VIS som rådet antog den 19 februari 2004 och att ge kommissionen mandat att inrätta VIS.
- (4) Under en övergångsperiod bör kommissionen ha ansvaret för den operativa förvaltningen av det centrala VIS, de nationella gränssnitten och vissa aspekter av infrastrukturen för kommunikation mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten.

På lång sikt och efter en konsekvensbedömning, som innehåller en grundlig analys av alternativ som beaktar ekonomiska, operativa och organisatoriska perspektiv samt

lagstiftningsförslag från kommissionen, bör det inrättas en permanent förvaltningsmyndighet med ansvar för dessa uppgifter. Övergångsperioden bör inte överstiga fem år från den dag då denna förordning träder i kraft.

- (5) VIS bör ha som syfte att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan centrala viseringsmyndigheter genom att underlätta utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringsansökningar och om beslut som fattas om sådana ansökningar, i syfte att underlätta förfarandena för viseringsansökan och förebygga "visashopping", att underlätta kampen mot bedrägerier och att underlätta kontrollerna vid gränsovergångar vid de yttre gränserna och inom medlemsstaternas territorium. VIS bör även vara till hjälp vid identifiering av personer som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium samt underlätta tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredjeländ har gett in i någon medlemsstat ⁽³⁾ och bidra till att förebygga hot mot den inre säkerheten i någon av medlemsstaterna.
- (6) Denna förordning bygger på regelverket för den gemensamma viseringspolitiken. Vilka uppgifter som ska behandlas i VIS bör fastställas på grundval av de uppgifter som tillhandahålls i det gemensamma formulär för viseringsansökningar som infördes genom rådets beslut 2002/354/EG av den 25 april 2002 om anpassning av del III och upprättande av bilaga 16 till de gemensamma konsulära anvisningarna ⁽⁴⁾, och uppgifterna på det viseringsmärke som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1683/95 av den 29 maj 1995 om en enhetlig utformning av visumhandlingar ⁽⁵⁾.
- (7) VIS bör vara anslutet till medlemsstaternas nationella system för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att behandla uppgifter om viseringsansökningar och om utfärdade, vägrade, ogiltigförklarade, återkallade eller förlängda viseringar.

⁽¹⁾ Europaparlamentets yttrande av den 7 juni 2007 (EUT C 125 E, 22.5.2008, s. 118) och rådets beslut av den 23 juni 2008.

⁽²⁾ EUT L 213, 15.6.2004, s. 5.

⁽³⁾ EUT L 50, 25.2.2003, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT L 123, 9.5.2002, s. 50.

⁽⁵⁾ EGT L 164, 14.7.1995, s. 1. Förordningen senast ändrad genom förordning (EG) nr 1791/2006 (EUT L 363, 20.12.2006, s. 1).

13.8.2008

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 218/61

- (8) Villkor och förfaranden för att föra in, ändra, radera och inhämta uppgifter i VIS bör vara utformade med hänsyn till de förfaranden som föreskrivs i de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat⁽¹⁾ ("de gemensamma konsulära anvisningarna").
- (9) De tekniska funktionerna i nätverket för hänvändelse till de centrala viseringsmyndigheterna som föreskrivs i artikel 17.2 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna⁽²⁾ ("Schengenkonventionen") bör integreras i VIS.
- (10) För att säkerställa en tillförlitlig kontroll och identifiering av viseringsökande är det nödvändigt att behandla biometriska uppgifter i VIS.
- (11) Det är nödvändigt att fastställa vilka myndigheter i medlemsstaterna som är behöriga och vilkas vederbörligen bemyndigade anställda i enlighet med denna förordning får, i den omfattning som krävs för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter, föra in, ändra, radera eller inhämta uppgifter för de specifika ändamål som är tillåtna inom ramen för VIS.
- (12) All behandling av uppgifter i VIS bör stå i proportion till de syften som eftersträvas och vara nödvändig för att de behöriga myndigheterna ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. De behöriga myndigheterna bör, när de använder VIS, säkerställa att den mänskliga värdigheten och integriteten hos de personer vilkas uppgifter inhämtas respekteras, och bör inte utsätta någon för diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.
- (13) Denna förordning bör kompletteras med ett separat rättsligt instrument om åtkomst till sökning i VIS för myndigheter som ansvarar för inre säkerhet, vilket antas enligt avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen.
- (14) Personuppgifter i VIS bör inte lagras längre än vad som är nödvändigt för ändamålet med VIS. Det är lämpligt att bevara uppgifterna under högst fem år, för att göra det möjligt att ta hänsyn till uppgifter om tidigare ansökningar vid prövningen av viseringsansökningar, inbegripet den sökandes ärliga avsikter och dokumentation rörande olagliga invandrare som vid något tillfälle kan ha ansökt om visering. En kortare period skulle inte räcka till för dessa ändamål. Uppgifterna bör raderas efter en period på fem år, om det inte finns skäl att radera dem tidigare.
- (15) Det bör fastställas exakta bestämmelser om ansvaret för inrättandet och driften av VIS och medlemsstaternas ansvar för de nationella systemen och de nationella myndigheternas åtkomst till uppgifterna.
- (16) Det bör fastställas bestämmelser om medlemsstaternas ansvar när det gäller skada på grund av överträdelse av denna förordning. Kommissionens ansvar för sådan skada regleras i artikel 288 andra stycket i fördraget.
- (17) 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⁾ är tillämplig på medlemsstaternas behandling av personuppgifter enligt denna förordning. Vissa punkter bör dock klargöras när det gäller ansvaret för behandlingen av uppgifter, skyddet av de registrerade personernas rättigheter och tillsynen över uppgiftsskyddet.
- (18) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter⁽⁴⁾ är tillämplig på gemenskapsinstitutionernas och gemenskapsorganens verksamhet när de utför sina uppgifter som ansvariga för driften av VIS. Vissa punkter bör dock klargöras när det gäller ansvaret för behandlingen av uppgifter och tillsynen över uppgiftsskyddet.
- (19) De nationella tillsynsmyndigheter som har inrättats i enlighet med artikel 28 i direktiv 95/46/EG bör övervaka att medlemsstaternas behandling av personuppgifter är laglig, medan den europeiska datatillsynsmannen, som inrättades genom förordning (EG) nr 45/2001, bör övervaka gemenskapsinstitutionernas och gemenskapsorganens arbete när det gäller behandlingen av personuppgifter, mot bakgrund av gemenskapsinstitutionernas och gemenskapsorganens begränsade arbetsuppgifter när det gäller själva personuppgifterna.

⁽¹⁾ EUT C 326, 22.12.2005, s. 1. Anvisningarna senast ändrade genom rådets beslut 2006/684/EG (EUT L 280, 12.10.2006, s. 29).

⁽²⁾ EGT L 239, 22.9.2000, s. 19. Konventionen senast ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 (EUT L 381, 28.12.2006, s. 4).

⁽³⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31. Direktivet ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

⁽⁴⁾ EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

- (20) Europeiska datatillsynsmannen och de nationella tillsynsmyndigheterna bör samarbeta aktivt.
- (21) En effektiv övervakning av tillämpningen av denna förordning kräver regelbunden utvärdering.
- (22) Medlemsstaterna bör föreskriva sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och säkerställa att dessa tillämpas.
- (23) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra denna förordning bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter ⁽¹⁾.
- (24) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns framför allt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (25) Eftersom målen för denna förordning, nämligen att inrätta ett gemensamt informationssystem för viseringar och skapa gemensamma skyldigheter, villkor och förfaranden för utbyte av viseringsdata mellan medlemsstaterna, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (26) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Danmarks ställning deltar Danmark inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Danmark. Eftersom denna förordning bygger på Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, bör Danmark, i enlighet med artikel 5 i det protokollet, inom en tid av sex månader efter det att rådet har antagit denna förordning besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning.
- (27) När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket ⁽²⁾, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket, vilka omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut
- (28) En överenskommelse bör träffas för att möjliggöra att Islands och Norges företrädare kan delta i arbetet i de kommittéer som biträder kommissionen vid utövandet av dess genomförandebefogenheter. En sådan överenskommelse har övervägts i avtalet i form av skriftväxling mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om de kommittéer som bistår Europeiska kommissionen i utövandet av dess verkställande befogenheter ⁽³⁾ som fogats till det avtal som avses i skäl 27.
- (29) Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket ⁽⁴⁾ och rådets senare beslut 2004/926/EG av den 22 december 2004 om att vissa bestämmelser i Schengenregelverket skall börja tillämpas på Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ⁽⁵⁾. Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Förenade kungariket.
- (30) Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket ⁽⁶⁾. Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig i Irland.
- (31) När det gäller Schweiz utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket, vilka omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut

⁽¹⁾ EGT L 184, 17.7.1999, s. 23. Beslutet ändrat genom beslut 2006/512/EG (EUT L 200, 22.7.2006, s. 11).

⁽²⁾ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

⁽³⁾ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

⁽⁴⁾ EGT L 176, 10.7.1999, s. 53.

⁽⁵⁾ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

⁽⁶⁾ EUT L 395, 31.12.2004, s. 70.

⁽⁷⁾ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

13.8.2008

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 218/63

1999/437/EG jämförd med artikel 4.1 i rådets beslut 2004/860/EG⁽¹⁾.

(32) En överenskommelse bör träffas för att möjliggöra att Schweiz företrädare kan delta i arbetet i de kommittéer som biträder kommissionen vid utövandet av dess genomförandebefogenheter. En sådan överenskommelse har övervägts i den skriftväxling mellan gemenskapen och Schweiz som fogats till det avtal som avses i skäl 31.

(33) Denna förordning utgör en rättsakt som grundas på Schengenregelverket eller på annat sätt har samband med detta i enlighet med artikel 3.2 i 2003 års anslutningsakt och artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

I denna förordning anges ändamålet, funktionen och ansvarsfördelningen för informationssystemet för viseringar (VIS), som inrättades genom artikel 1 i beslut 2004/512/EG. I förordningen fastställs villkor och förfaranden för utbyte mellan medlemsstaterna av uppgifter om ansökningar om viseringar för kortare vistelse och beslut som fattats om dessa ansökningar, inbegripet beslut om huruvida viseringen ska ogiltigförklaras, återkallas eller förlängas, i syfte att underlätta prövningen av sådana ansökningar och beslut om dessa.

Artikel 2

Mål

VIS ska ha till syfte att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken, det konsulära samarbetet och samrådet mellan centrala viseringsmyndigheter genom att underlätta utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringsansökningar och de beslut som fattas härom, i syfte att

- underlätta förfarandet för viseringsansökan,
- förebygga kringgående av kriterierna för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan,
- underlätta kampen mot bedrägerier,

⁽¹⁾ Beslut 2004/860/EG av den 25 oktober 2004 om undertecknande på Europeiska gemenskapens vägnar och provisorisk tillämpning av vissa bestämmelser av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 370, 17.12.2004, s. 78).

d) underlätta kontrollen vid gränsövergångar vid de yttre gränserna och inom medlemsstaternas territorium,

e) vara till hjälp vid identifiering av personer som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium,

f) underlätta tillämpningen av förordning (EG) nr 343/2003,

g) bidra till att förebygga hot mot någon av medlemsstaternas inre säkerhet.

Artikel 3

Tillgång till uppgifter för att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott

1. Medlemsstaternas utsedda myndigheter får i särskilda fall och efter en motiverad skriftlig eller elektronisk begäran inhämta de uppgifter i VIS som avses i artiklarna 9–14 om det finns rimliga skäl att anse att en sökning i VIS väsentligt skulle bidra till att förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott och andra grova brott. Europol får inhämta uppgifter i VIS inom gränserna för sitt uppdrag och när så är nödvändigt för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

2. Den sökning som avses i punkt 1 ska utföras genom en eller flera centrala åtkomstpunkter som ska ha ansvar för att se till att de villkor för åtkomst och de förfaranden som fastställs i rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott⁽²⁾ följs fullt ut. Medlemsstaterna får utse fler än en central åtkomstpunkt för att avspegla sin organisatoriska eller administrativa struktur vid uppfyllandet av sina konstitutionella eller rättsliga skyldigheter. I ett brådskande undantagsfall får den eller de centrala åtkomstpunkterna ta emot en skriftlig, elektronisk eller muntlig begäran och först i efterhand kontrollera om alla villkoren för åtkomst är uppfyllda, inbegripet huruvida det rör sig om ett brådskande undantagsfall. Kontrollen i efterhand ska äga rum utan oskälig fördröjning efter det att begäran har behandlats.

3. Uppgifter som erhållits från VIS med stöd av det beslut som avses i punkt 2 får inte överföras eller göras tillgängliga för ett tredjeland eller en internationell organisation. I ett brådskande

⁽²⁾ Se sidan 129 i detta nummer av EUT.

undantagsfall får sådana uppgifter dock överföras till eller göras tillgängliga för ett tredjeland eller en internationell organisation, uteslutande i syfte att förhindra och upptäcka terroristbrott och andra grova brott och på de villkor som anges i det beslutet. Medlemsstaterna ska i enlighet med nationell rätt se till att register förs över sådana överföringar och på begäran ställa dem till förfogande för nationella dataskyddsmyndigheter. Överföringen av uppgifter från den medlemsstat som förde in uppgifterna i VIS ska omfattas av den medlemsstatens nationella rätt.

4. Denna förordning påverkar inte skyldigheter enligt tillämplig nationell rätt för de myndigheter som avses i artikel 6 att till de ansvariga myndigheterna överföra information om brottslig verksamhet som de upptäckt vid utförandet av sina arbetsuppgifter, i syfte att förhindra, utreda och lagföra de härmed sammanhängande brotten.

Artikel 4

Definitioner

I denna förordning avses med

1. visering:

- a) *visering för kortare vistelse* enligt definitionen i artikel 11.1 a i Schengenkonventionen,
- b) *transitvisering* enligt definitionen i artikel 11.1 b i Schengenkonventionen,
- c) *visering för flygplatstransitering* enligt definitionen i del I punkt 2.1.1 i de gemensamma konsulära anvisningarna,
- d) *visering vars giltighet begränsas till en parts territorium* enligt definitionen i artikel 11.2 och artiklarna 14 och 16 i Schengenkonventionen,
- e) *nationell visering för längre vistelse med samma giltighet som en enhetlig visering för kortare vistelse* enligt definitionen i artikel 18 i Schengenkonventionen,

2. *viseringsmärke*: den enhetliga viseringsform som fastställs i förordning (EG) nr 1683/95,
3. *viseringsmyndigheter*: de myndigheter som i varje medlemsstat är ansvariga för att behandla och fatta beslut om viseringsansökningar eller för beslut om huruvida

viseringar ska ogiltigförklaras, återkallas eller förlängas, inbegripet de centrala viseringsmyndigheterna och de myndigheter som ansvarar för att utfärda viseringar vid gränsen i enlighet med rådets förordning (EG) nr 415/2003 av den 27 februari 2003 om utfärdandet av viseringar vid gränsen, inbegripet till sjömän i transit ⁽¹⁾,

4. *ansökningsformulär*: det enhetliga ansökningsformuläret för viseringar i bilaga 16 till de gemensamma konsulära anvisningarna,
5. *sökande*: en person som omfattas av viseringskravet i rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 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 ⁽²⁾ och som har lämnat in en viseringsansökan,
6. *gruppmedlemmar*: sökande som av rättsliga skäl är ålagda att resa in och lämna medlemsstaternas territorium tillsammans,
7. *resehandling*: pass eller motsvarande handling som ger den sökande rätt att passera de yttre gränserna och i vilken en visering kan föras in,
8. *ansvarig medlemsstat*: den medlemsstat som har fört in uppgifterna i VIS,
9. *verifiering*: förfarandet att jämföra en grupp av uppgifter med en annan för att fastställa om en påstådd identitet är den riktiga ("one-to-one-check"),
10. *identifiering*: förfarandet att fastställa en persons identitet genom databassökning mot flera grupper av uppgifter ("one-to-many-check"),
11. *alfanumeriska uppgifter*: uppgifter som återges med bokstäver, siffror, särskilda tecken, mellanslag och skiljetecken.

Artikel 5

Uppgiftskategorier

1. Endast följande kategorier av uppgifter ska registreras i VIS:
 - a) Alfnumeriska uppgifter om den sökande och om begärda, utfärdade, vägrade, ogiltigförklarade, återkallade eller förlängda viseringar enligt artikel 9.1–9.4 och artiklarna 10–14.

⁽¹⁾ EUT L 64, 7.3.2003, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 81, 21.3.2001, s. 1. Förordningen senast ändrad genom förordning (EG) nr 1932/2006 (EUT L 405, 30.12.2006, s. 23).

13.8.2008

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 218/65

- b) Fotografier enligt artikel 9.5.
- c) Fingeravtryck enligt artikel 9.6.
- d) Länkar till andra ansökningar som avses i artikel 8.3 och 8.4.

2. De meddelanden som översänds via infrastrukturen i VIS, och som avses i artikel 16, artikel 24.2 och artikel 25.2, ska inte registreras i VIS, vilket dock inte hindrar registrering av sådan uppgiftsbehandling som avses i artikel 34.

Artikel 6

Åtkomst till systemet för att föra in, ändra, radera och inhämta uppgifter

1. Åtkomst till VIS för att föra in, ändra eller radera de uppgifter som avses i artikel 5.1 i enlighet med denna förordning ska uteslutande vara förbehållet vederbörligen bemyndigad personal vid viseringsmyndigheterna.
2. Åtkomst till VIS för att inhämta uppgifter ska uteslutande vara förbehållet den vederbörligen bemyndigade personal vid myndigheterna i varje medlemsstat som är behörig för de ändamål som anges i artiklarna 15–22, med den begränsningen att uppgifterna ska vara nödvändiga för utförandet av deras uppgifter i enlighet med dessa ändamål och stå i proportion till de åsyftade målen.
3. Varje medlemsstat ska utse de behöriga myndigheter vilkas vederbörligen bemyndigade personal ska ha befogenhet att föra in, ändra, radera eller inhämta uppgifter i VIS. Varje medlemsstat ska utan dröjsmål översända en förteckning över dessa myndigheter till kommissionen, inbegripet dem som avses i artikel 41.4, samt meddela alla eventuella ändringar av förteckningen. I förteckningen ska det anges i vilket syfte varje myndighet får behandla uppgifter i VIS.

Inom tre månader efter det att VIS har tagits i drift enligt artikel 48.1 ska kommissionen offentliggöra en konsoliderad förteckning i *Europeiska unionens officiella tidning*. Om förteckningen ändras ska kommissionen en gång om året offentliggöra en uppdaterad konsoliderad förteckning.

Artikel 7

Allmänna principer

1. Alla behöriga myndigheter som beviljas åtkomst till VIS i enlighet med denna förordning ska se till att användningen av VIS är nödvändig, lämplig och står i proportion till utförandet av de behöriga myndigheternas arbetsuppgifter.
2. Alla behöriga myndigheter ska vid användningen av VIS se till att sökande och viseringsinnehavare inte diskrimineras på

grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning och att sökandens eller viseringsinnehavarens mänskliga värdighet och integritet respekteras fullt ut.

KAPITEL II

VISERINGSMYNDIGHETERNAS INFÖRANDE OCH ANVÄNDNING AV UPPGIFTER

Artikel 8

Förfaranden för införande av uppgifter i samband med en ansökan

1. Vid mottagandet av en ansökan ska viseringsmyndigheten utan dröjsmål upprätta en ansökningsakt genom att i VIS föra in de uppgifter som avses i artikel 9, om det krävs att sökanden ska lämna dessa uppgifter.
2. I samband med att ansökningsakten upprättas ska viseringsmyndigheten i enlighet med artikel 15 kontrollera i VIS huruvida någon tidigare ansökan från den enskilde sökanden har registrerats i VIS av någon av medlemsstaterna.
3. Om en tidigare ansökan finns registrerad ska viseringsmyndigheten länka varje ny ansökningsakt till den tidigare akten för den sökanden.
4. Om sökanden reser i grupp eller tillsammans med sin make eller make och/eller sina barn, ska viseringsmyndigheten upprätta en ansökningsakt för var och en av dessa sökande och länka ansökningsakterna för de personer som reser tillsammans till varandra.
5. Om vissa uppgifter inte måste lämnas av rättsliga skäl eller om de faktiskt inte kan lämnas ska det eller de särskilda datafälten markeras som "icke tillämpligt". När det gäller fingeravtryck ska systemet enligt artikel 17 tillåta att man skiljer mellan fall där fingeravtryck inte måste lämnas av rättsliga skäl och fall där de faktiskt inte kan lämnas. Denna funktion upphör att gälla efter fyra år, såvida det inte bekräftas genom ett beslut från kommissionen på grundval av den utvärdering som avses i artikel 50.4.

Artikel 9

Uppgifter som ska registreras när ansökan lämnas

Viseringsmyndigheten ska registrera följande uppgifter i ansökningsakten:

1. Ansökans nummer.
2. Uppgifter om handläggningsstatus som visar att visering har begärts.

3. Vilken myndighet som har tagit emot ansökan, inbegripet var myndigheten är belägen, samt huruvida myndigheten i fråga har tagit emot ansökan som företrädare för en annan medlemsstat.
4. Följande uppgifter som ska hämtas från ansökningsformuläret:
 - a) Efternamn, efternamn vid födseln (tidigare efternamn), förnamn, kön, födelsedatum, födelseort och födelseland.
 - b) Nuvarande medborgarskap och medborgarskap vid födseln.
 - c) Resehandlingens typ och nummer, utfärdande myndighet samt dag för utfärdande och sista giltighetsdag.
 - d) Ort och datum för ansökan.
 - e) Typ av visering som ansökan gäller.
 - f) Uppgifter om den person som har bjudit in och/eller åtagit sig att stå för sökandens levnadsomkostnader under vistelsen, närmare bestämt följande:
 - i) Om det rör sig om en fysisk person: efternamn, förnamn och adress.
 - ii) Om det rör sig om ett företag eller en annan organisation: företagets/organisationens firma eller namn och adress samt efternamnet och förnamnet på företagets/organisationens kontaktperson.
 - g) Huvuddestination och den planerade vistelsens varaktighet.
 - h) Syftet med resan.
 - i) Planerad ankomst- och avresedag.
 - j) Planerad gräns för första inresa eller transitväg.
 - k) Bosättning.
 - l) Aktuell sysselsättning och arbetsgivare; för studerande: skolans namn.
 - m) Om det rör sig om en minderårig: faderns och moderns efternamn och förnamn.
5. Ett fotografi av sökanden, i enlighet med förordning (EG) nr 1683/95.

6. Sökandens fingeravtryck, i enlighet med relevanta bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna.

Artikel 10

Kompletterande uppgifter för utfärdade viseringar

1. Om beslut har fattats om att utfärda en visering, ska den viseringsmyndighet som utfärdade viseringen lägga till följande uppgifter i ansökningsakten:
 - a) Uppgifter om handlägningsstatus som visar att visering har utfärdats.
 - b) Vilken myndighet som utfärdade viseringen och var myndigheten är belägen, samt huruvida myndigheten i fråga har utfärdat viseringen på en annan medlemsstats vägnar.
 - c) Ort och datum för beslutet om att utfärda viseringen.
 - d) Typ av visering.
 - e) Viseringsmärkets nummer.
 - f) Det territorium inom vilket viseringsinnehavaren har rätt att resa, i enlighet med relevanta bestämmelser i de gemensamma konsulära anvisningarna.
 - g) Datum för inledandet och utgången av viseringens giltighetstid.
 - h) Antalet tillåtna inresor på det territorium som viseringen gäller.
 - i) Vistelsens längd, i överensstämmelse med vad viseringen medger.
 - j) I tillämpliga fall uppgifter som visar att viseringen har utfärdats på ett separat blad i enlighet med rådets förordning (EG) nr 333/2002 av den 18 februari 2002 om fastställande av en enhetlig modell för blad för påförande av visering som utfärdas av medlemsstaterna för personer som innehar resehandlingar som inte erkänns av den medlemsstat som utfärdar bladet ⁽¹⁾.
2. Om en ansökan dras tillbaka eller inte fullföljs av sökanden innan ett beslut har fattats om huruvida en visering ska utfärdas, ska den viseringsmyndighet vid vilken ansökan ingavs uppgä att ansökan av dessa skäl har avskrivits och ange vilket datum detta skedde.

⁽¹⁾ EGT L 53, 23.2.2002, s. 4.

Artikel 11

Kompletterande uppgifter när prövningen av ansökan avbryts

Vid omständigheter då den viseringsmyndighet som företräder en annan medlemsstat är tvungen att avbryta prövningen av en ansökan ska den lägga till följande uppgifter i ansökningsakten:

1. Uppgifter om handlägningsstatus som visar att prövningen av ansökan har avbrutits.
2. Vilken myndighet som har avbrutit prövningen av ansökan, inbegripet var myndigheten är belägen.
3. Ort och datum för beslutet att avbryta prövningen.
4. Vilken medlemsstat som är behörig att pröva ansökan.

Artikel 12

Kompletterande uppgifter vid avslag på en viseringsansökan

1. Om ett beslut har fattats om att avslå en viseringsansökan ska den viseringsmyndighet som fattade beslutet att avslå viseringsansökan lägga till följande uppgifter i ansökningsakten:

- a) Uppgifter om handlägningsstatus som visar att viseringsansökan har avslagits.
 - b) Vilken myndighet som har avslagit viseringsansökan, inbegripet var myndigheten är belägen.
 - c) Ort och datum för beslutet att avslå viseringsansökan.
2. Ansökningsakten ska även innehålla uppgifter om grunderna för avslaget på viseringsansökan, som ska utgöras av någon eller några av följande:
- a) Sökanden saknar giltiga resehandlingar.
 - b) Sökandens resehandling är en efterbildning/förfälskning.
 - c) Sökanden kan inte styrka ändamålet och villkoren för vistelsen, särskilt om det i sökandens fall föreligger en specifik risk för olaglig invandring, i enlighet med del V i de gemensamma konsulara anvisningarna.
 - d) Sökanden har redan vistats tre månader under en sexmånadersperiod på medlemsstaternas territorium.
 - e) Sökanden har inte tillräckliga försörjningsmedel i förhållande till tiden för vistelsen och slaget av vistelse eller medel

att återvända till ursprungs- eller transiteringslandet.

- f) Sökanden är en person som registrerats på en spärlista i Schengens informationssystem SIS och/eller i det nationella registret i syfte att vägras inresa.
- g) Sökanden anses utgöra ett hot mot någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, internationella förbindelser eller folkhälsa, i den mening som avses i artikel 2.19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) ⁽¹⁾.

Artikel 13

Kompletterande uppgifter vid ogiltigförklarad eller återkallad visering eller visering med förkortad giltighetstid

1. Om ett beslut har fattats om att ogiltigförklara eller återkalla visering eller att förkorta dess giltighetstid ska den viseringsmyndighet som har fattat beslutet lägga till följande uppgifter i ansökningsakten:

- a) Uppgifter om handlägningsstatus som visar att viseringen har ogiltigförklarats eller återkallats, eller att dess giltighetstid har förkortats.
 - b) Vilken myndighet som har ogiltigförklarat eller återkallat viseringen eller förkortat dess giltighetstid, inbegripet var myndigheten är belägen.
 - c) Ort och datum för beslutet.
 - d) Viseringens nya giltighetstid, i tillämpliga fall.
 - e) Viseringsmärkets nummer om den förkortade giltighetstiden bekräftas med ett nytt viseringsmärke.
2. Ansökningsakten ska även innehålla uppgifter om grunderna för ogiltigförklaringen, återkallandet av viseringen eller förkortningen av giltighetstiden, som ska utgöras av följande:
- a) Vid ogiltigförklaring eller återkallande, någon av de grunder som anges i artikel 12.2.

⁽¹⁾ EUT L 105, 13.4.2006, s. 1. Förordningen ändrad genom förordning (EG) nr 296/2008 (EUT L 97, 9.4.2008, s. 60).

- b) Vid beslut om att förkorta viseringens giltighetstid, en eller båda av följande grunder:
- i) Viseringsinnehavaren ska utvisas.
 - ii) Sökanden saknar tillräckliga försörjningsmedel för den ursprungligen planerade vistelsetiden.

eller giltighetstiden förlängas eller förkortas i enlighet med relevanta bestämmelser.

2. För de ändamål som anges i punkt 1 ska den behöriga viseringsmyndigheten ges åtkomst för att kunna göra sökningar på någon eller några av följande uppgifter:

a) Ansökans nummer.

b) De uppgifter som avses i artikel 9.4 a.

c) De uppgifter i resehandlingen som avses i artikel 9.4 c.

d) Efternamn och förnamn samt adress avseende den fysiska person, eller firma eller namn samt adress avseende det företag/den andra organisation, som avses i artikel 9.4 f.

e) Fingeravtryck.

f) Viseringsmärkets nummer och datum för eventuella tidigare utfärdade viseringar.

3. Om en sökning på grundval av en eller flera av de uppgifter som förtecknas i punkt 2 visar att det finns uppgifter om sökanden i VIS, ska den behöriga viseringsmyndigheten ges åtkomst till ansökningsakten eller ansökningsakterna och länkade ansökningsakt eller länkade ansökningsakter i enlighet med artikel 8.3 och 8.4, dock endast för de ändamål som avses i punkt 1.

Artikel 16

Användning av VIS för samråd och framställningar om handlingar

1. Vid samråd om ansökningar mellan centrala viseringsmyndigheter i enlighet med artikel 17.2 i Schengenkonventionen, ska begäran om samråd och svaren på denna begäran översändas i enlighet med punkt 2 i denna artikel.

2. Den medlemsstat som ansvarar för prövningen av en ansökan ska översända begäran om samråd tillsammans med ansökningsnumret till VIS, med uppgift om den eller de medlemsstater som förfrågan riktar sig till.

VIS ska översända begäran till den eller de angivna medlemsstaterna.

Den eller de medlemsstater som förfrågan riktar sig till ska översända sitt svar till VIS, som ska vidarebefordra svaret till den medlemsstat som gjort förfrågan.

3. Det förfarande som anges i punkt 2 kan också användas för överföring av uppgifter om utfärdandet av viseringar med begränsad territoriell giltighet och andra meddelanden med anknytning till konsultärt samarbete, liksom för överföring av

Artikel 14

Kompletterande uppgifter vid förlängning av visering

1. Om ett beslut har fattats om att förlänga viseringen ska den viseringsmyndighet som förlängde viseringen lägga till följande uppgifter i ansökningsakten:

a) Uppgifter om handläggningsstatus som visar att viseringen har förlängts.

b) Vilken myndighet som har förlängt viseringen, inbegripet var myndigheten är belägen.

c) Ort och datum för beslutet.

d) Viseringsmärkets nummer, om förlängningen av viseringen bekräftas genom en ny visering.

e) Datum för inledandet och utgången av den förlängda giltighetstiden.

f) Förlängningen av den tillåtna vistelsetiden.

g) Det territorium inom vilket viseringsinnehavaren har rätt att resa i enlighet med relevanta bestämmelser i de gemensamma konsulara anvisningarna.

h) Vilken typ av visering som har förlängts.

2. Ansökningsakten ska även innehålla uppgifter om grunderna för förlängningen av viseringen, som ska utgöras av någon eller några av följande:

a) Force majeure.

b) Humanitära skäl.

c) Väsentliga yrkesskäl.

d) Väsentliga personliga skäl.

Artikel 15

Användning av VIS för prövning av ansökningar

1. Den behöriga viseringsmyndigheten ska söka i VIS för att pröva ansökningar och fatta beslut om sådana ansökningar samt besluta om huruvida viseringar ska ogiltigförklaras, återkallas

begäran till behörig viseringsmyndighet om överlämnande av kopior av resehandlingar och andra handlingar som ligger till grund för ansökan och för överlämnandet av elektroniska kopior av dessa handlingar. De behöriga viseringsmyndigheterna ska besvara begäran utan dröjsmål.

4. Personuppgifter som översänds enligt denna artikel ska endast användas för samråd mellan centrala viseringsmyndigheter i medlemsstaterna och konsulärt samarbete.

Artikel 17

Användning av uppgifter för rapportering och statistik

De behöriga viseringsmyndigheterna ska kunna inhämta följande uppgifter, dock endast för rapporterings- och statistikändamål utan att göra det möjligt att identifiera enskilda sökande:

1. Uppgifter om handläggningsstatus.
2. Den behöriga viseringsmyndigheten, inbegripet var myndigheten är belägen.
3. Sökandens nuvarande medborgarskap.
4. Första gräns som passerats vid inresan.
5. Ort och datum för ansökan eller beslutet om viseringen.
6. Typ av visering som har begärts eller utfärdats.
7. Typ av resehandling.
8. Grunderna för alla beslut rörande viseringen eller viseringsansökan.
9. Vilken behörig viseringsmyndighet som har avslagit viseringsansökan och datum för avslaget, inbegripet var myndigheten är belägen.
10. I vilka fall samma sökande har ansökt om visering vid mer än en viseringsmyndighet, med uppgift om dessa viseringsmyndigheter, var de är belägna och datum för avslagen.
11. Ändamålet med resan.
12. I vilka fall de uppgifter som avses i artikel 9.6 faktiskt inte har kunnat lämnas i enlighet med artikel 8.5 andra meningen.
13. I vilka fall de uppgifter som avses i artikel 9.6 inte har krävts av rättsliga skäl i enlighet med artikel 8.5 andra meningen.
14. I vilka fall en person som faktiskt inte kunnat lämna de uppgifter som avses i artikel 9.6 har fått avslag på sin ansökan i enlighet med artikel 8.5 andra meningen.

KAPITEL III

ANDRA MYNDIGHETERS ÅTKOMST TILL UPPGIFTER

Artikel 18

Åtkomst till uppgifter för kontroll vid yttre gränsövergångar

1. De behöriga myndigheter som ansvarar för kontrollen vid de yttre gränserna i enlighet med kodexen om Schengengränserna ska, om inte annat följer av punkterna 2 och 3, kunna göra sökningar på grundval av viseringsmärkets nummer i kombination med verifiering av viseringsinnehavarens fingeravtryck, dock endast för att kunna kontrollera viseringsinnehavarens identitet och/eller viseringens äkthet och/eller om villkoren för inresa till medlemsstaternas territorium enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna är uppfyllda.

2. Under en period av högst tre år efter det att VIS tagits i drift får sökningen göras på grundval av enbart viseringsmärkets nummer. Ett år efter driftsarten får treårsperioden minska när det gäller luftgränser i enlighet med förordandet i artikel 49.3.

3. För viseringsinnehavare vilkas fingeravtryck inte kan användas ska sökningen göras på grundval av enbart viseringsmärkets nummer.

4. Om en sökning på grundval av de uppgifter som förtecknas i punkt 1 visar att det finns uppgifter om viseringsinnehavaren i VIS, ska den behöriga gränskontrollmyndigheten kunna inhämta följande uppgifter i ansökningsakten samt länkade ansökningsakter i enlighet med artikel 8.4, dock endast för de ändamål som avses i punkt 1:

- a) Uppgifter om handläggningsstatus och uppgifter i ansökningsformuläret som avses i artikel 9.2 och 9.4.
- b) Fotografier.
- c) Uppgifter om utfärdade, ogiltigförklarade och återkallade viseringar eller viseringar vilkas giltighetstid har förlängts eller förkortats enligt artiklarna 10, 13 och 14.

5. Under omständigheter då verifieringen av viseringsinnehavaren eller viseringen inte lyckas, eller om det råder oklarhet om viseringsinnehavarens identitet eller viseringens och/eller resehandlingens äkhet, ska vederbörligen bemyndigad personal vid dessa behöriga myndigheter ha åtkomst till uppgifter i enlighet med artikel 20.1 och 20.2.

Artikel 19

Åtkomst till uppgifter för verifiering inom medlemsstaternas territorium

1. De behöriga myndigheter som ansvarar för kontrollen inom medlemsstaternas territorium av huruvida villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium är uppfyllda, ska kunna göra sökningar på grundval av viseringsmärkets nummer i kombination med verifiering av viseringsinnehavarens fingeravtryck, eller viseringsmärkets nummer, dock endast för att kunna kontrollera viseringsinnehavarens identitet och/eller viseringens äkhet och/eller om villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstatens territorium är uppfyllda.

För viseringsinnehavare vilkas fingeravtryck inte kan användas ska sökningen göras på grundval av enbart viseringsmärkets nummer.

2. Om en sökning på grundval av de uppgifter som förtecknas i punkt 1 visar att det finns uppgifter om sökanden i VIS, ska den behöriga myndigheten kunna inhämta följande uppgifter i ansökningsakten samt länkade ansökningsakter i enlighet med artikel 8.4, dock endast för de ändamål som avses i punkt 1:

- a) Uppgifter om handläggningsstatus och uppgifter i ansökningsformuläret som avses i artikel 9.2 och 9.4.
- b) Fotografier.
- c) Uppgifter om utfärdade, ogiltigförklarade och återkallade viseringar eller viseringar vilkas giltighetstid har förlängts eller förkortats enligt artiklarna 10, 13 och 14.

3. Under omständigheter då verifieringen av viseringsinnehavaren eller viseringen inte är framgångsrik, eller om det råder oklarhet om viseringsinnehavarens identitet, eller viseringens och/eller resehandlingens äkhet, ska vederbörligen bemyndigad personal vid dessa behöriga myndigheter ha åtkomst till de uppgifter som avses i artikel 20.1 och 20.2.

Artikel 20

Åtkomst till uppgifter för identifiering

1. De behöriga myndigheter som ansvarar för kontroller vid yttre gränsovergångar, i enlighet med kodexen om Schengen-

gränserna eller inom medlemsstaternas territorium, av huruvida villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium är uppfyllda, ska kunna göra sökningar på grundval av personens fingeravtryck, dock endast för att kunna identifiera varje person som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium.

Om personens fingeravtryck inte kan användas eller om sökningen på grundval av fingeravtrycken inte lyckas, ska sökningen göras på grundval av de uppgifter som avses i artikel 9.4 a och/eller 9.4 c. Denna sökning får göras i kombination med de uppgifter som avses i artikel 9.4 b.

2. Om en sökning på grundval av de uppgifter som förtecknas i punkt 1 visar att det finns uppgifter om sökanden i VIS, ska den behöriga myndigheten kunna inhämta följande uppgifter i ansökningsakten samt länkade ansökningsakter i enlighet med artikel 8.3 och 8.4, dock endast för de ändamål som avses i punkt 1:

- a) Ansökans nummer, uppgifter om handläggningsstatus och den myndighet som har tagit emot ansökan.
- b) De uppgifter i ansökningsformuläret som avses i artikel 9.4.
- c) Fotografier.
- d) Eventuella uppgifter om utfärdade, avslagna, ogiltigförklarade och återkallade viseringar eller viseringar vilkas giltighetstid har förlängts eller förkortats eller om ansökningar varvid prövning har avbrutits enligt artiklarna 10–14.

3. Om personen innehar en visering ska de behöriga myndigheternas sökning i VIS i första hand ske i enlighet med artikel 18 eller artikel 19.

Artikel 21

Åtkomst till uppgifter för att fastställa ansvar för att pröva en asylsökans

1. De behöriga asylmyndigheterna ska kunna göra sökningar på grundval av asylsökandens fingeravtryck, dock endast för att fastställa vilken medlemsstat som ansvarar för prövningen av en asylsökans i enlighet med artiklarna 9 och 21 i förordning (EG) nr 343/2003.

Om personens fingeravtryck inte kan användas eller om sökningen på grundval av fingeravtrycken inte lyckas, ska sökningen göras på grundval av de uppgifter som avses i artikel 9.4 a och/eller 9.4 c. Sökningen får göras i kombination med de uppgifter som avses i artikel 9.4 b.

13.8.2008

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 218/71

2. Om en sökning på grundval av de uppgifter som förtecknas i punkt 1 visar att det i VIS finns uppgifter om en utfärdad visering vars giltighetstid löper ut högst sex månader innan asylansökan lämnades in och/eller en visering vars giltighetstid har förlängts så att den löper ut högst sex månader innan asylansökan lämnades in, ska den behöriga asylmyndigheten kunna inhämta följande uppgifter i ansökningsakten, i fråga om uppgifter om make och barn som enligt artikel 8.4 förtecknas i led g, dock endast för de ändamål som avses i punkt 1:

- a) Ansökans nummer och vilken myndighet som har utfärdat eller förlängt viseringen samt huruvida myndigheten utfärdat viseringen på en annan medlemsstats vägnar.
- b) De uppgifter i ansökningsformuläret som avses i artikel 9.4 a och b.
- c) Typ av visering.
- d) Viseringens giltighetstid.
- e) Den planerade vistelsens varaktighet.
- f) Fotografier.
- g) De uppgifter i länkade ansökningsakter för make och barn som avses i artikel 9.4 a–b.

3. Sökningar i VIS enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel ska endast utföras av de utsedda nationella myndigheter som avses i artikel 21.6 i förordning (EG) nr 343/2003.

Artikel 22

Åtkomst till uppgifter för att pröva asylansökan

1. De behöriga asylmyndigheterna ska i enlighet med artikel 21 i förordning (EG) nr 343/2003 kunna göra sökningar på grundval av asylsökandens fingeravtryck, dock endast för prövning av en asylansökan.

Om asylsökandens fingeravtryck inte kan användas eller om sökningen på grundval av fingeravtrycken inte kan genomföras, ska sökningen göras på grundval av de uppgifter som avses i artikel 9.4 a och/eller 9.4 c. Sökningen får göras i kombination med de uppgifter som avses i artikel 9.4 b.

2. Om en sökning på grundval av de uppgifter som förtecknas i punkt 1 visar att det i VIS finns uppgifter om en utfärdad visering, ska den behöriga asylmyndigheten kunna inhämta

följande uppgifter i ansökningsakten och de länkade ansökningsakterna för sökanden enligt artikel 8.3, i fråga om uppgifter om make och barn som enligt artikel 8.4 förtecknas i led e, dock endast för de ändamål som avses i punkt 1:

- a) Ansökans nummer.
- b) De uppgifter i ansökningsformuläret som avses i artikel 9.4 a, b och c.
- c) Fotografier.
- d) Uppgifter om utfärdade, ogiltigförklarade och återkallade viseringar eller viseringar vilkas giltighetstid har förlängts eller förkortats enligt artiklarna 10, 13 och 14.
- e) De uppgifter i länkade ansökningsakter för make och barn som avses i artikel 9.4 a och b.

3. Sökningar i VIS enligt punkterna 1 och 2 i denna artikel ska endast utföras av de utsedda nationella myndigheter som avses i artikel 21.6 i förordning (EG) nr 343/2003.

KAPITEL IV

LAGRING OCH ÄNDRING AV UPPGIFTER

Artikel 23

Lagransperiod för uppgifter

1. Varje ansökningsakt ska lagras i VIS i högst fem år, utan att detta påverkar tillämpningen av bestämmelserna om radering i artiklarna 24 och 25 eller bestämmelserna om registrering av uppgifter i artikel 34.

Denna period börjar löpa

- a) samma dag som viseringen upphör att gälla, om visering har utfärdats,
- b) samma dag som viseringen upphör att gälla enligt den nya sista giltighetsdag som fastställts om viseringen har förlängts,
- c) samma dag som ansökningsakten upprättades i VIS, om ansökan har dragits tillbaka, lagts ner eller avbrutits,
- d) samma dag som viseringsmyndighetens beslut, om en visering har avslagits, ogiltigförklarats, förkortats eller återkallats.

2. Efter utgången av den period som avses i punkt 1 ska VIS automatiskt radera ansökningsakten samt länkarna till denna enligt artikel 8.3 och 8.4.

Artikel 24

Ändring av uppgifter

1. Endast den ansvariga medlemsstaten ska ha rätt att ändra uppgifter som den har översänt till VIS genom att rätta eller radera sådana uppgifter.

2. Om en medlemsstat har anser sig ha stöd för att uppgifter som behandlats i VIS är oriktiga eller att uppgifter har behandlats i VIS i strid med denna förordning, ska den omedelbart informera den ansvariga medlemsstaten. Ett sådant meddelande får översändas via VIS.

3. Den ansvariga medlemsstaten ska kontrollera de berörda uppgifterna och om nödvändigt omedelbart rätta eller radera dem.

Artikel 25

Radering av uppgifter i förtid

1. Om en sökande har erhållit medborgarskap i en medlemsstat före utgången av den period som avses i artikel 23.1, ska den medlemsstat som upprättade de aktuella ansökningsakterna och länkarna omedelbart radera de ansökningsakter och länkar som avses i artikel 8.3 och 8.4 rörande honom eller henne ur VIS.

2. Varje medlemsstat i vilken en sökande har erhållit medborgarskap ska utan dröjsmål informera den eller de ansvariga medlemsstaterna. Ett sådant meddelande får översändas via VIS.

3. Om avslag på ansökan om visering har upphävts av en domstol eller överklagandeinstans ska den medlemsstat som avslag ansökan radera de uppgifter som avses i artikel 12 utan dröjsmål så snart beslutet att upphäva avslaget har vunnit laga kraft.

KAPITEL V

DRIFT OCH ANSVAR

Artikel 26

Operativ förvaltning

1. Efter en övergångsperiod ska en förvaltningsmyndighet ("förvaltningsmyndigheten"), finansierad via Europeiska unionens

allmänna budget, ha ansvar för den operativa förvaltningen av det centrala VIS och de nationella gränssnitten. Förvaltningsmyndigheten ska i samarbete med medlemsstaterna se till att bästa tillgängliga teknik, med förbehåll för en kostnads-nyttanalytisk, alltid används för det centrala VIS och de nationella gränssnitten.

2. Förvaltningsmyndigheten ska även ha ansvar för följande uppgifter i samband med kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten:

- a) Övervakning.
- b) Säkerhet.
- c) Samordningen av förbindelserna mellan medlemsstaterna och leverantören.

3. Kommissionen ska ha ansvar för alla andra uppgifter i samband med kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten, särskilt

- a) uppgifter som gäller genomförandet av budgeten,
- b) förvärv och förnyande,
- c) avtalsfrågor.

4. Under en övergångsperiod innan förvaltningsmyndigheten övertar ansvaret, ska kommissionen ha ansvar för den operativa förvaltningen av VIS. I enlighet med rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget⁽¹⁾ får kommissionen anföra denna förvaltning och uppgifter som gäller genomförandet av budgeten till offentligtgrättsliga organ på nationell nivå, i två olika medlemsstater.

5. Varje offentligtgrättsligt organ på nationell nivå enligt punkt 4 ska uppfylla följande urvalskriterier:

- a) Det ska visa att det har stor erfarenhet av att hantera ett omfattande informationssystem.
- b) Det ska ha betydande sakkunskap om tjänste- och säkerhetskrav i ett storskaligt informationssystem.
- c) Det ska ha tillräckligt med personal som är erfaren och som har lämplig yrkesmässig sakkunskap och lämpliga språkkunskaper för att arbeta i en sådan internationell samarbetsmiljö som krävs av VIS.

⁽¹⁾ EGT L 248, 16.9.2002, s. 1. Förordningen senast ändrad genom förordning (EG) nr 1525/2007 (EUT L 343, 27.12.2007, s. 9).

d) Det ska ha en säker och särskilt anpassad anläggningsinfrastruktur, som särskilt kan backa upp och garantera en kontinuerlig drift av storskaliga IT-system.

e) Dess administrativa miljö måste medge att uppgifterna utförs på ett korrekt sätt och intressekonflikter undviks.

6. Kommissionen ska, innan delegering i enlighet med punkt 4 sker och med regelbundna mellanrum därefter, informera Europaparlamentet och rådet om villkoren för delegeringen, den exakta omfattningen av delegeringen och de organ som uppgifterna delegeras till.

7. Om kommissionen delegerar sitt ansvar under övergångsperioden enligt punkt 4, ska den se till att delegeringen inte överskrider de gränser som fastställs i det institutionella systemet enligt fördraget. Den ska särskilt säkerställa att delegeringen inte inverkar negativt på någon av de kontrollmekanismer som följer av gemenskapsrätten, oavsett om de utgörs av domstolen, revisionsrätten eller Europeiska datatillsynsmannen.

8. Den operativa förvaltningen av VIS ska bestå av alla de uppgifter som krävs för att VIS ska kunna fungera dygnet runt alla dagar i veckan i enlighet med denna förordning, särskilt det underhåll och den tekniska utveckling som krävs för att se till att systemet fungerar med en tillfredsställande operationell kvalitet, särskilt med hänsyn till den tid som krävs när konsulat gör sökningar i den centrala databasen, som bör vara så kort som möjligt.

9. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 17 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska gemenskaperna enligt förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68⁽¹⁾ ska förvaltningsmyndigheten tillämpa lämpliga regler avseende tystnadsplikt eller motsvarande sekretesskrav som omfattar all personal som arbetar med VIS-uppgifter. Denna skyldighet ska gälla även efter det att personerna lämnar sin tjänst eller anställning eller efter det att deras verksamhet har upphört.

Artikel 27

Plats för det centrala informationssystemet för viseringar

Den ordinarie delen av det centrala VIS, som står för teknisk tillsyn och administration ska vara belägen i Strasbourg (Frankrike) och en reserv för det centrala VIS, varigenom alla funktioner i den ordinarie delen av det centrala VIS säkerställs om detta system skulle sluta fungera, ska ligga i Sankt Johann im Pongau (Österrike).

⁽¹⁾ EGT L 56, 4.3.1968, s. 1. Förordningen senast ändrad genom förordning (EG, Euratom) nr 337/2007 (EUT L 90, 30.3.2007, s. 1).

Artikel 28

Förhållandet till de nationella systemen

1. VIS ska vara anslutet till de nationella systemen i varje medlemsstat via de nationella gränssnitten.

2. Varje medlemsstat ska utse en nationell myndighet som ska ge de behöriga myndigheter som avses i artikel 6.1 och 6.2 åtkomst till VIS, och ansluta denna myndighet till det nationella gränssnittet.

3. Varje medlemsstat ska följa automatiserade förfaranden för behandlingen av uppgifter.

4. Varje medlemsstat ska ansvara för

a) utvecklingen av det nationella systemet och dess anpassning till VIS i enlighet med artikel 2.2 i beslut 2004/512/EG,

b) organisation, förvaltning, drift och underhåll av sitt nationella system,

c) hantering av och föreskrifter för hur vederbörligen bemyndigad personal vid behöriga nationella myndigheter ska ges åtkomst till VIS i enlighet med denna förordning och upprättande och regelbunden uppdatering av en förteckning över personalen och dess uppgifter,

d) kostnaderna för de nationella systemen och kostnaderna för att ansluta dessa system till det nationella gränssnittet, inbegripet investeringar och driftskostnader för kommunikationsinfrastrukturen mellan det nationella gränssnittet och det nationella systemet.

5. Personalen vid myndigheter som har rätt till VIS-åtkomst ska innan de tillåts behandla uppgifter som lagras i VIS ges lämplig utbildning om regler för datasäkerhet och uppgiftsskydd och ska informeras om alla tillämpliga straffbara gärningar och påföljder.

Artikel 29

Ansvar för användningen av uppgifter

1. Varje medlemsstat ska se till att uppgifterna behandlas på ett lagligt sätt och särskilt att endast vederbörligen bemyndigad personal har åtkomst till uppgifter som behandlats i VIS för utförande av arbetsuppgifter i enlighet med denna förordning. Den ansvariga medlemsstaten ska särskilt se till att

a) uppgifterna samlas in på lagligt sätt,

- b) uppgifterna överförs på lagenligt sätt till VIS,
- c) uppgifterna är korrekta och uppdaterade när de överförs till VIS.

2. Förvaltningsmyndigheten ska se till att VIS drivs i enlighet med denna förordning och dess tillämpningsföreskrifter enligt artikel 45.2. Förvaltningsmyndigheten ska särskilt

- a) vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa säkerheten för det centrala VIS och kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten, utan att detta påverkar det ansvar som åligger varje medlemsstat,
- b) se till att endast vederbörligen bemyndigad personal har åtkomst till uppgifter som behandlas i VIS för utförande av förvaltningsmyndighetens arbetsuppgifter i enlighet med denna förordning.

3. Förvaltningsmyndigheten ska underrätta Europaparlamentet, rådet och kommissionen om de åtgärder som den vidtar i enlighet med punkt 2.

Artikel 30

Lagring av uppgifter från VIS i nationella informationssystem

1. Uppgifter från VIS får endast lagras i nationella informationssystem om det är nödvändigt i ett enskilt fall i enlighet med ändamålet med VIS och i enlighet med tillämpliga rättsliga bestämmelser, inbegripet de som gäller uppgiftsskydd; de får inte lagras under längre tid än vad som är nödvändigt för det enskilda fallet.

2. Punkt 1 ska inte påverka medlemsstaternas rätt att lagra uppgifter som de har fört in i VIS i sina nationella informationssystem.

3. All användning av uppgifter som inte är förenlig med punkterna 1 och 2 ska betraktas som missbruk enligt varje medlemsstats nationella lagstiftning.

Artikel 31

Överföring av uppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer

1. Uppgifter som behandlats i VIS i enlighet med denna förordning får inte överföras eller göras tillgängliga för ett tredjeland eller för en internationell organisation.

2. Genom avvikelse från punkt 1 får de uppgifter som avses i artikel 9.4 a, b, c, k och m överföras eller göras tillgängliga för ett

tredjeland eller en internationell organisation som finns upptagen på förteckningen i bilagan om det i enskilda fall är nödvändigt för att bevisa tredjelandssmedborgares identitet, inbegripet för återsändande, och endast om följande villkor är uppfyllda:

- a) Kommissionen har antagit ett beslut om tillfredsställande skydd av personuppgifter i det aktuella tredjelandet i enlighet med artikel 25.6 i direktiv 95/46/EG, det finns ett gällande återtagandeavtal mellan gemenskapen och det aktuella tredjelandet eller bestämmelserna i artikel 26.1 d i direktiv 95/46/EG är tillämpliga.
- b) Tredjelandet eller den internationella organisationen accepterar att enbart använda uppgifterna för det ändamål som de inhämtades.
- c) Uppgifterna överförs eller ställs till förfogande i enlighet med de relevanta bestämmelserna i gemenskapsrätten, särskilt återtagandeavtalen, och den nationella rätten i den medlemsstat som överförde eller ställde uppgifterna till förfogande, inbegripet de rättsliga bestämmelserna om datasäkerhet och uppgiftsskydd.
- d) Den eller de medlemsstater som har infört uppgifterna i VIS har gett sitt medgivande.

3. Sådan överföring av personuppgifter till tredjeländer eller internationella organisationer ska inte påverka rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om "non-refoulement".

Artikel 32

Datasäkerhet

1. Den ansvariga medlemsstaten ska säkerställa datasäkerheten före och under överföringen till det nationella gränssnittet. Varje medlemsstat ska garantera datasäkerheten för de uppgifter som den mottar från VIS.

2. Varje medlemsstat ska med avseende på sitt nationella system vidta de åtgärder som är nödvändiga, inbegripet anta en dataskyddsplan, för att

- a) fysiskt skydda uppgifter, inbegripet genom att utarbeta beredskapsplaner för att skydda kritisk infrastruktur,
- b) hindra obehöriga från tillträde till nationella anläggningar vid vilka medlemsstaten utför operationer i överensstämmelse med ändamålet med VIS (kontroll vid ingången till anläggningen),

13.8.2008

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 218/75

- c) hindra obehöriga från att läsa, kopiera, ändra eller avlägsna datamedier (kontroll av datamedier),
- d) hindra obehörigt införande av uppgifter i registret och hindra obehöriga från att skaffa sig kännedom om, ändra eller radera lagrade personuppgifter (kontroll av lagrade personuppgifter),
- e) hindra obehörig behandling av uppgifter i VIS och att uppgifter som behandlats i VIS obehörigt ändras eller raderas (kontroll av uppgiftsinmatningen),
- f) se till att personer som är behöriga att använda VIS endast med hjälp av individuella och unika användaridentiteter och skyddade åtkomstmetoder har åtkomst till endast de uppgifter som ingår i deras befogenheter (åtkomstkontroll),
- g) se till att alla myndigheter med rätt till åtkomst av VIS skapar profiler som beskriver uppgifter och ansvar för personer som har befogenhet att få åtkomst till, lägga in, uppdatera, radera och söka uppgifter och på begäran utan dröjsmål ger de nationella tillsynsmyndigheter som avses i artikel 41 åtkomst till dessa profiler (personalprofiler),
- h) se till att det finns möjlighet att verifiera och fastställa till vilka organ personuppgifter får överföras via datakommunikation (kommunikationskontroll),
- i) se till att det finns möjlighet att verifiera och fastställa vilka uppgifter som har registrerats i VIS, när detta har gjorts, av vem, och i vilket syfte (kontroll av uppgiftsregistreringen),
- j) hindra obehörig läsning, kopiering, ändring och radering av personuppgifter i samband med såväl överföring av personuppgifter till eller från VIS som transport av datamedier, särskilt med hjälp av lämplig krypteringsteknik (kontroll av transport),
- k) övervaka att de säkerhetsåtgärder som avses i denna punkt är verkningfulla och vidta erforderliga organisatoriska åtgärder i fråga om inre övervakning för att säkerställa att denna förordning efterlevs (egenrevision).
3. Förvaltningsmyndigheten ska med avseende på driften av VIS vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de mål som anges i punkt 2, inbegripet anta en dataskyddsplan.

Artikel 33

Skadeståndsskyldighet

1. Varje person eller medlemsstat som har lidit skada till följd av en otillåten behandling eller av något annat handlande som är

oförenligt med bestämmelserna i denna förordning har rätt till ersättning av den medlemsstat som är ansvarig för den uppkomna skadan. Den medlemsstaten ska helt eller delvis befrias från detta ansvar i den utsträckning den bevisar att den inte är ansvarig för den händelse som orsakade skadan.

2. Om en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt denna förordning orsakar skada på VIS, ska den medlemsstaten anses ansvarig för denna skada, såvida inte och i den mån som förvaltningsmyndigheten eller en annan medlemsstat har underlåtit att vidta rimliga åtgärder för att förhindra skadan eller för att begränsa dess verkningar.

3. Skadeståndsanspråk mot en medlemsstat för skador som avses i punkterna 1 och 2 ska regleras av svarandemedlemsstatens nationella bestämmelser.

Artikel 34

Register

1. Varje medlemsstat och förvaltningsmyndigheten ska föra register över all uppgiftsbehandling i VIS. Av registret ska framgå varför uppgifterna konsulterats i enlighet med de ändamål som anges i artikel 6.1 och i artiklarna 15–22, datum och tidpunkt för detta, den typ av uppgifter som har överförts enligt artiklarna 9–14, den typ av uppgifter som konsulterats enligt artiklarna 15.2, 17, 18.1–18.3, 19.1, 20.1, 21.1 och 22.1 och namnet på den myndighet som fört in eller använt uppgifter. Dessutom ska varje medlemsstat föra register över de personer som är vederbörligen behöriga att föra in eller använda uppgifterna.

2. Registret får enbart användas för att övervaka uppgiftsskyddet med avseende på om behandlingen är tillåten och för att säkerställa uppgifternas säkerhet. Registret ska på lämpligt sätt skyddas mot obehörig åtkomst och ska raderas efter ett år från det att den lagringsperiod som avses i artikel 23.1 har löpt ut, om registret inte behövs för ett övervakningsförfarande som redan pågår.

Artikel 35

Egenkontroll

Medlemsstaterna ska se till att varje myndighet som har åtkomst till VIS-uppgifter vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att följa denna förordning och vid behov samarbetar med den nationella tillsynsmyndigheten.

Artikel 36

Sanktioner

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, inbegripet administrativa och/eller straffrättsliga sanktioner enligt nationell lagstiftning, utdöms om uppgifter som har lagts in i VIS används på ett otillbörligt sätt.

KAPITEL VI

RÄTTIGHETER OCH ÖVERVAKNING MED AVSEENDE PÅ UPPGIFTSKYDD

Artikel 37

Rätt till information

1. Sökandena och personer som avses i artikel 9.4 f ska erhålla följande information av den ansvariga medlemsstaten:

- a) Identiteten på den registeransvarige som avses i artikel 41.4, inbegripet dennes kontaktuppgifter.
- b) Ändamålen med uppgiftsbehandlingen i VIS.
- c) Kategorier av uppgiftsmottagare, inbegripet de myndigheter som avses i artikel 3.
- d) Lagringstiden för uppgifterna.
- e) Den omständigheten att insamling av uppgifterna är en förutsättning för prövning av ansökan.
- f) Den omständigheten att berörda personer har rätt att få åtkomst till uppgifter som rör dem och att begära att oriktiga uppgifter om dem korrigeras eller att olagligen behandlade uppgifter om dem raderas, inbegripet rätten att få information om förfarandena för utövande av dessa rättigheter och kontaktuppgifter till de nationella tillsynsmyndigheter som avses i artikel 41.1 och som ska vara behörig att pröva frågor om skydd av personuppgifter.

2. Den information som avses i punkt 1 ska tillhandahållas sökanden skriftligt i samband med att uppgifterna i ansökningsformuläret lämnas och det fotografi och de fingeravtryck som avses i artikel 9.4, 9.5 och 9.6 samlas in.

3. Den information som avses i punkt 1 ska lämnas till de personer som avses i artikel 9.4 f i de formulär som ska undertecknas av dessa personer och som visar att inbjudan finns och att uppehålle och inkvartering garanteras.

När dessa personer inte undertecknar ett sådant formulär, ska denna information lämnas i enlighet med artikel 11 i direktiv 95/46/EG.

Artikel 38

Rätt till åtkomst, korrigering och radering

1. Utan att det påverkar skyldigheten att tillhandahålla annan information i enlighet med artikel 12 a i direktiv 95/46/EG, ska var och en ha rätt att få del av uppgifter om honom eller henne i VIS och om vilken medlemsstat som överförde uppgifterna till VIS. Sådant åtkomst till uppgifter får endast beviljas av en medlemsstat. Varje medlemsstat ska registrera en begäran om sådant åtkomst.

2. Var och en får begära att oriktiga uppgifter om honom eller henne korrigeras och att uppgifter som registrerats på olagligt sätt raderas. Korrigering och radering ska utföras utan dröjsmål av den ansvariga medlemsstaten, i enlighet med dess lagar och andra författningar.

3. Om begäran enligt punkt 2 görs till en annan medlemsstat än den ansvariga, ska myndigheterna i den medlemsstat som tagit emot begäran inom 14 dagar kontakta myndigheterna i den ansvariga medlemsstaten. Den ansvariga medlemsstaten ska inom en månad kontrollera om uppgifterna är korrekta och om det var tillåtet att behandla dem i VIS.

4. Om det framkommer att uppgifter som registrerats i VIS är oriktiga eller har registrerats på ett olagligt sätt, ska den ansvariga medlemsstaten korrigera eller radera uppgifterna i enlighet med artikel 24.3. Den ansvariga medlemsstaten ska omedelbart lämna skriftlig bekräftelse till den berörda personen på att den har vidtagit åtgärder för att korrigera eller radera uppgifterna om honom eller henne.

5. Om den ansvariga medlemsstaten inte instämmer i att uppgifter i VIS är inkorrekt eller har registrerats på ett olagligt sätt ska den ansvariga medlemsstaten omedelbart lämna en skriftlig förklaring till den berörda personen om varför den inte är beredd att korrigera eller radera uppgifter som rör honom eller henne.

6. Den ansvariga medlemsstaten ska också tillhandahålla berörda personer information som förklarar vilka åtgärder de kan vidta om de inte godtar den givna förklaringen. Detta ska omfatta information om hur det går till att väcka talan vid eller inge klagomål till behöriga myndigheter eller domstolar i den medlemsstaten och vilket bistånd, inbegripet från de nationella tillsynsmyndigheter som avses i artikel 41.1, som finns tillgängligt i enlighet med den medlemsstatens lagar och andra författningar.

Artikel 39

Samarbete för att säkerställa rätten till uppgiftsskydd

1. Medlemsstaterna ska samarbeta aktivt för att genomföra de rättigheter som föreskrivs i artikel 38.2, 38.3 och 38.4.
2. I var och en av medlemsstaterna ska den nationella tillsynsmyndigheten på begäran bistå och råda berörda personer om hur de kan utöva sin rätt att korrigera eller radera uppgifter som rör dem i enlighet med artikel 28.4 i direktiv 95/46/EG.
3. Den nationella tillsynsmyndigheten i den ansvariga medlemsstat som överförde uppgifterna och de nationella tillsynsmyndigheterna i den medlemsstat där ansökan ingavs ska samarbeta för detta ändamål.

Artikel 40

Rättsmedel

1. I varje medlemsstat ska var och en ha rätt att väcka talan vid eller inge klagomål till de behöriga myndigheterna eller domstolarna i den medlemsstat som har vägrat vederbörande sådan rätt att få åtkomst till eller rätt att korrigera eller radera uppgifter som föreskrivs i artikel 38.1 och 38.2.
2. Det bistånd från nationella tillsynsmyndigheter som avses i artikel 39.2 ska finnas tillgängligt under hela förfarandet.

Artikel 41

Den nationella tillsynsmyndighetens övervakning

1. Den eller de myndigheter som utses i varje medlemsstat, och som har de befogenheter som avses i artikel 28 i direktiv 95/46/EG ("den nationella tillsynsmyndigheten"), ska på ett oberoende sätt övervaka lagligheten i den berörda medlemsstatens behandling av personuppgifter enligt artikel 5.1, inbegripet överföringen av dem till och från VIS.
2. Den nationella tillsynsmyndigheten ska se till att en granskning av behandlingen av uppgifter i det nationella systemet genomförs minst vart fjärde år i enlighet med internationella revisionsstandarder.
3. Medlemsstaterna ska se till att deras nationella tillsynsmyndighet har de resurser som krävs för att fullgöra de uppgifter som den åläggs enligt denna förordning.
4. När det gäller behandlingen av personuppgifter i VIS ska varje medlemsstat utse den myndighet som ska fungera som registeransvarig i enlighet med artikel 2 d i direktiv 95/46/EG och som ska ha centralt ansvar för denna medlemsstats

behandling av uppgifter. Varje medlemsstat ska meddela kommissionen uppgifter om denna myndighet.

5. Varje medlemsstat ska tillhandahålla all information som begärs av de nationella tillsynsmyndigheterna och ska särskilt förse dem med information om verksamhet som bedrivs i enlighet med artikel 28 och artikel 29.1, samt ge dem åtkomst till de förteckningar som avses i 28.4 c och sina register enligt artikel 34 och vid varje tidpunkt bevilja dem tillträde till sina lokaler.

Artikel 42

Europeiska datatillsynsmannens övervakning

1. Europeiska datatillsynsmannen ska kontrollera att förvaltningsmyndighetens behandling av personuppgifter utförs i enlighet med denna förordning. De uppgifter och befogenheter som avses i artiklarna 46 och 47 i förordning (EG) nr 45/2001 ska tillämpas på motsvarande sätt.
2. Europeiska datatillsynsmannen ska se till att en granskning av förvaltningsmyndighetens behandling av personuppgifter genomförs minst vart fjärde år i enlighet med relevanta internationella revisionsstandarder. Granskningsrapporten ska översändas till Europaparlamentet, rådet, förvaltningsmyndigheten, kommissionen och till de nationella tillsynsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig innan rapporten antas.
3. Förvaltningsmyndigheten ska tillhandahålla de upplysningar som begärs av Europeiska datatillsynsmannen, ge honom eller henne åtkomst till alla dokument och till de register som avses i artikel 34.1 samt åtkomst till alla sina lokaler, när som helst.

Artikel 43

Samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter och Europeiska datatillsynsmannen

1. De nationella tillsynsmyndigheterna och Europeiska datatillsynsmannen ska inom ramen för sina respektive befogenheter aktivt samarbeta inom sina ansvarsområden och säkerställa en samordnad tillsyn av VIS och de nationella systemen.
2. De ska inom ramen för sina respektive befogenheter utbyta relevant information, bistå varandra vid granskningar och inspektioner, utreda svårigheter med tolkningen eller tillämpningen av denna förordning, undersöka problem i samband med utövan av oberoende tillsyn eller den registrerades rättigheter, utarbeta harmoniserade förslag till gemensamma lösningar på

eventuella problem samt i förekommande fall främja medvetenheten om rättigheterna i fråga om uppgiftsskydd.

3. De nationella tillsynsmyndigheterna och Europeiska datatillsynsmannen ska i detta syfte sammanträda minst två gånger om året. Europeiska datatillsynsmannen ska stå för kostnader och service i samband med dessa möten. En arbetsordning ska antas vid det första mötet. Ytterligare arbetsmetoder ska, efter behov, utvecklas gemensamt.

4. En gemensam verksamhetsrapport ska överlämnas till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och förvaltningsmyndigheten vartannat år. Rapporten ska innehålla ett kapitel om varje medlemsstat som utarbetats av denna medlemsstats nationella tillsynsmyndighet.

Artikel 44

Uppgiftsskydd under övergångsperioden

Om kommissionen delegerar sitt ansvar till ett annat eller andra organ under övergångsperioden i enlighet med artikel 26.4 i denna förordning, ska den se till att Europeiska datatillsynsmannen har rätt och möjlighet att fullt ut utföra sina uppgifter, inbegripet möjligheten att genomföra kontroller på plats eller att utöva andra befogenheter som tilldelats Europeiska datatillsynsmannen enligt artikel 47 i förordning (EG) nr 45/2001.

KAPITEL VII

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 45

Genomförande av kommissionen

1. Det centrala VIS, det nationella gränssnittet i varje medlemsstat och kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten ska genomföras av kommissionen så snart som möjligt efter ikraftträdandet av denna förordning, inbegripet funktionerna för att behandla de biometriska uppgifter som avses i artikel 5.1 c.

2. De åtgärder som är nödvändiga för det tekniska genomförandet av det centrala VIS, de nationella gränssnitten och kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala VIS och de nationella gränssnitten ska antas i enlighet med förfarandet i artikel 49.2, särskilt avseende

- införande av uppgifter och länkning av sökningar i enlighet med artikel 8,
- åtkomst till uppgifter i enlighet med artikel 15 och artiklarna 17–22,

- ändring, radering och radering i förtid av uppgifter i enlighet med artiklarna 23–25,
- förande av och åtkomst till registren i enlighet med artikel 34,
- den samrådsmekanism och de förfaranden som avses i artikel 16.

Artikel 46

Införlivande av de tekniska funktioner som finns i Schengens rådfrågningssystem

Den samrådsmekanism som avses i artikel 16 ska ersätta Schengens rådfrågningssystem från och med den tidpunkt som fastställs i enlighet med förfarandet i artikel 49.3, när alla de medlemsstater som använder Schengens rådfrågningssystem vid tidpunkten för ikraftträdandet av denna förordning har meddelat de rättsliga och tekniska åtgärderna för användningen av VIS vid samråd om viseringsansökningar mellan centrala nationella viseringsmyndigheter i enlighet med artikel 17.2 i Schengenkonventionen.

Artikel 47

Första överföring

Medlemsstaterna ska meddela kommissionen när de har vidtagit nödvändiga tekniska och rättsliga åtgärder för att överföra de uppgifter som avses i artikel 5.1 till det centrala VIS via det nationella gränssnittet.

Artikel 48

Driftsstart

- Kommissionen ska fastställa den tidpunkt då VIS ska tas i drift när
 - de åtgärder som avses i artikel 45.2 har antagits,
 - kommissionen har förklarat att ett övergripande test av VIS har slutförts på ett tillfredsställande sätt, vilket ska utföras av kommissionen tillsammans med medlemsstaterna,
 - medlemsstaterna, efter validering av de tekniska åtgärderna, har meddelat kommissionen att de har vidtagit nödvändiga tekniska och rättsliga åtgärder för att samla in och överföra de uppgifter som avses i artikel 5.1 till VIS för alla ansökningar i den första region som fastställdes i enlighet med punkt 4, inbegripet åtgärder för insamling och/eller överföring för en annan medlemsstats räkning.

2. Kommissionen ska underrätta Europaparlamentet om resultaten av det test som genomförts i enlighet med punkt 1 b.

3. I alla andra regioner ska kommissionen fastställa den tidpunkt då överföringen av uppgifterna i artikel 5.1 blir obligatorisk när medlemsstaterna har meddelat kommissionen att de har vidtagit de nödvändiga tekniska och rättsliga åtgärderna för att samla in och överföra de uppgifter som avses i artikel 5.1 till VIS för alla ansökningar i den berörda regionen, inbegripet åtgärder för insamling och/eller överföring av uppgifter för en annan medlemsstats räkning. Före denna tidpunkt får varje medlemsstat starta driften i dessa regioner så snart den har meddelat kommissionen att den har vidtagit de nödvändiga tekniska och rättsliga åtgärderna för att samla in och överföra åtminstone de uppgifter som avses i artikel 5.1 a och 5.1 b till VIS.

4. De regioner som avses i punkterna 1 och 3 ska fastställas i enlighet med det förfarande som avses i artikel 49.3. Kriterierna för att fastställa dessa regioner ska vara risk för olaglig invandring, hot mot medlemsstaternas inre säkerhet och möjlighet att samla in biometrisk uppgifter från alla platser i regionen.

5. Kommissionen ska offentliggöra tidpunkterna för driftsstarten i varje region i *Europeiska unionens officiella tidning*.

6. Ingen medlemsstat får inhämta uppgifter som andra medlemsstater har överfört till VIS innan den själv eller en annan medlemsstat som företräder denna medlemsstat börjar föra in uppgifter i enlighet med punkterna 1 och 3.

Artikel 49

Kommitté

1. Kommissionen ska biträdas av den kommitté som inrättas genom artikel 51.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) ⁽¹⁾.

2. När det hänvisas till denna punkt ska artiklarna 4 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas.

Den tid som avses i artikel 4.3 i beslut 1999/468/EG ska vara två månader.

3. När det hänvisas till denna punkt ska artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas.

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG ska vara två månader.

⁽¹⁾ EUT L 381, 28.12.2006, s. 4.

Artikel 50

Övervakning och utvärdering

1. Förvaltningsmyndigheten ska se till att det finns förfaranden för att övervaka VIS verksamhet i förhållande till målen vad gäller produktivitet, kostnadseffektivitet, säkerhet och tjänsternas kvalitet.

2. Förvaltningsmyndigheten ska ha åtkomst till den information om uppgiftsbehandling i VIS som behövs för det tekniska underhållet.

3. Två år efter det att VIS har tagits i drift och därefter vartannat år, ska förvaltningsmyndigheten rapportera till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om hur VIS har fungerat i tekniskt hänseende, inbegripet ur säkerhetsynpunkt.

4. Tre år efter det att VIS har tagits i drift och därefter vart fjärde år ska kommissionen utarbeta en övergripande utvärdering av VIS. Denna övergripande utvärdering ska innehålla en granskning av uppnådda resultat i relation till målen och en bedömning av huruvida de förutsättningar som ligger till grund för systemet fortfarande är giltiga, tillämpningen av denna förordning när det gäller VIS, VIS-databasens säkerhet, tillämpningen av de bestämmelser som avses i artikel 31 och eventuella konsekvenser för framtida verksamhet. Kommissionen ska överlämna utvärderingen till Europaparlamentet och rådet.

5. Före slutet av de perioder som avses i artikel 18.2 ska kommissionen lägga fram en rapport om de tekniska framsteg som gjorts när det gäller användningen av fingeravtryck vid de yttre gränserna och dess inverkan på tidsåtgången för sökningar på grundval av viseringsmärkets nummer i kombination med verifiering av viseringsinnehavarens fingeravtryck, inbegripet om den förväntade tidsåtgången för en sådan sökning medför en orimligt lång väntetid vid gränsövergångarna. Kommissionen ska överlämna utvärderingen till Europaparlamentet och rådet. Europaparlamentet eller rådet får på grundval av denna utvärdering uppmana kommissionen att vid behov lägga fram förslag till lämpliga ändringar av den här förordningen.

6. Medlemsstaterna ska ge förvaltningsmyndigheten och kommissionen den information som de behöver för att kunna utarbeta de rapporter som avses i punkterna 3, 4 och 5.

7. Förvaltningsmyndigheten ska ge kommissionen den information som den behöver för den övergripande utvärdering som avses i punkt 4.

8. Under övergångsperioden innan förvaltningsmyndigheten inleder sin verksamhet ska kommissionen ansvara för utarbetande och framläggande av de rapporter som avses i punkt 3.

Artikel 51

Ikraftträdande och tillämplighet

1. Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

2. Förordningen ska tillämpas från och med den dag som avses i artikel 48.1.

3. Artiklarna 26, 27, 32, 45, 48.1, 48.2, 48.4 och 49 ska tillämpas från och med den 2 september 2008.

4. Under den övergångsperiod som avses i artikel 26.4 ska hänvisningar till förvaltningsmyndigheten i denna förordning anses som hänvisningar till kommissionen.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdad i Strasbourg den 9 juli 2008.

På Europaparlamentets vägnar

H.-G. PÖTTERING

Ordförande

På rådets vägnar

J.-P. JOUYET

Ordförande

BILAGA

Förteckning över internationella organisationer som avses i artikel 31.2

1. FN-organisationer (exempelvis UNHCR)
 2. Internationella organisationen för migration (IOM)
 3. Internationella rödakorskommittén
-

I

(Rättsakter som antagits i enlighet med EG- och Euratomfördragen och som ska offentliggöras)

FÖRORDNINGAR

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 390/2009

av den 23 april 2009

om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat i samband med införandet av biometri samt bestämmelser om hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 62.2 b ii,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska datatillsynsmannens yttrande ⁽¹⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽²⁾, och

av följande skäl:

(1) För att kunna säkerställa en tillförlitlig kontroll och identifiering av sökande måste biometriska uppgifter hanteras i det informationssystem för viseringar (VIS) som upprättades genom rådets beslut 2004/512/EG ⁽³⁾, och det är nödvändigt att skapa en rättslig ram för upptagningen av dessa biometriska kännetecken. Vidare kräver genomförandet av VIS nya former för hur viseringsansökningarna tas emot.

(2) Införandet av biometriska kännetecken i VIS är ett viktigt steg mot att kunna använda nya uppgifter, som på ett mer tillförlitligt sätt etablerar kopplingen mellan innehå-

varen av en visering och dennes pass för att undvika att falska identiteter används. Därför bör sökandens personliga inställelse – åtminstone vid den första ansökan – vara ett av grundkraven vid utfärdandet av en visering med registrering av biometriska kännetecken i VIS.

(3) Valet av biometriska kännetecken görs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen) ⁽⁴⁾.

(4) I den här förordningen definieras standarderna för upptagandet av dessa biometriska kännetecken med hjälp av hänvisningar till relevanta bestämmelser som fastställs av Internationella civila luftfartsorganisationen (Icao). Inga andra tekniska specifikationer krävs för att säkerställa interoperabilitet.

(5) Varje handling, uppgift eller biometriskt kännetecken som mottas av en medlemsstat i samband med en viseringsansökan ska anses vara en konsular handling enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 och ska behandlas på lämpligt sätt.

(6) För att underlätta registreringen av sökande och minska medlemsstaternas kostnader behöver medlemsstaternas nuvarande möjligheter att företräda varandra utökas. I första hand bör en specifik typ av företrädande, som endast avser mottagande av ansökningar och registrering av biometriska kännetecken, läggas till i de gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ EUT C 321, 29.12.2006, s. 38.

⁽²⁾ Europaparlamentets yttrande av den 10 juli 2008 (ännu ej offentliggjort i EUT), rådets gemensamma ståndpunkt av den 5 mars 2009 (ännu ej offentliggjord i EUT) och Europaparlamentets ståndpunkt av den 25 mars 2009 (ännu ej offentliggjord i EUT).

⁽³⁾ EUT L 213, 15.6.2004, s. 5.

⁽⁴⁾ EUT L 218, 13.8.2008, s. 60.

⁽⁵⁾ EUT C 326, 22.12.2005, s. 1.

- (7) Andra alternativ bör införas, t.ex. samlokalisering, gemensamma ansökningscentrum, honorärkonsuler och samarbete med externa tjänsteleverantörer. En lämplig rättslig ram för dessa alternativ bör tas fram, varvid hänsyn särskilt bör tas till frågan om uppgiftsskydd. I enlighet med de villkor som fastställs i denna rättsliga ram bör medlemsstaterna själva kunna bestämma vilken typ av organisationsstruktur de kommer att använda i varje tredjeländ. Närmare upplysningar om dessa strukturer bör offentliggöras av kommissionen.
- (8) När medlemsstaterna organiserar sitt samarbete bör de se till att sökanden hänvisas till den medlemsstat som är ansvarig för behandlingen av ansökan.
- (9) Bestämmelser måste antas för situationer där medlemsstaterna för att underlätta förfarandet beslutar att samarbeta med en extern tjänsteleverantör för mottagande av ansökningar. Ett sådant beslut kan fattas om samarbete med andra medlemsstater i form av begränsat företräddande, samlokalisering eller ett gemensamt ansökningscentrum visar sig olämpligt för den berörda medlemsstaten på grund av särskilda omständigheter eller av skäl som rör lokala förhållanden. Denna typ av arrangemang bör överensstämma med de allmänna principerna för utfärdandet av viseringar och kraven på skydd av uppgifter i 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⁽¹⁾ bör respekteras. Dessutom bör behovet av att undvika visashopping beaktas vid fastställandet och genomförandet av sådana arrangemang.
- (10) Medlemsstaterna bör samarbeta med externa tjänsteleverantörer på grundval av ett rättsligt instrument som bör innehålla bestämmelser om deras exakta ansvar, om direkt och fullständig tillgång till deras lokaler, information till sökande, konfidentialitet samt omständigheter, villkor och förfaranden för att tillfälligt upphäva eller säga upp samarbetet.
- (11) Genom att möjliggöra för medlemsstaterna att samarbeta med en extern tjänsteleverantör för mottagande av ansökningar samtidigt som man fastställer principen om en enda kontaktpunkt för inlämning av ansökningar, införs genom denna förordning ett undantag från den allmänna principen om personlig inställelse (enligt del III punkt 4 i de gemensamma konsulära anvisningarna). Detta påverkar inte möjligheten att kalla sökanden till personlig intervju och påverkar inte heller framtida rättsliga instrument som reglerar dessa frågor.
- (12) För att säkerställa att uppgiftsskyddskraven uppfylls, har samråd ägt rum med den arbetsgrupp som bildats enligt artikel 29 i direktiv 95/46/EG.
- (13) Direktiv 95/46/EG är tillämpligt på medlemsstaterna när det gäller behandling av personuppgifter enligt denna förordning.
- (14) Medlemsstaterna bör bibehålla möjligheten för samtliga sökande att inge ansökningar direkt till dess diplomatiska eller konsulära beskickningar.
- (15) För att underlätta förfarandet vid varje efterföljande ansökan bör det vara möjligt att kopiera fingeravtryck från den första registreringen i VIS inom en period av 59 månader. Efter denna period bör fingeravtrycken tas på nytt.
- (16) Till följd av kravet på upptagning av biometriska kännetecken bör kommersiella mellanhänder, t.ex. resebyråer, inte längre användas för den första ansökan utan endast för de därpå följande.
- (17) De gemensamma konsulära anvisningarna bör därför ändras i enlighet med detta.
- (18) Kommissionen bör tre år efter det att VIS har börjat tillämpas, och därefter vart fjärde år, lägga fram en rapport om tillämpningen av denna förordning.
- (19) Eftersom målen för denna förordning, nämligen organisering av mottagandet och behandlingen av ansökningar med avseende på införandet av biometriska uppgifter i VIS och införande av gemensamma standarder och interoperabla biometriska kännetecken samt gemensamma regler för alla medlemsstater som deltar i gemenskapens gemensamma viseringspolitik, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel, går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (20) 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 denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark. Eftersom denna förordning är en utveckling av Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, ska Danmark, i enlighet med artikel 5 i nämnda protokoll, inom sex månader efter antagandet av denna förordning besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

(21) När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa två staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket ⁽¹⁾, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i rådets beslut 1999/437/EG ⁽²⁾ om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet.

(22) Denna förordning utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket ⁽³⁾. Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Förenade kungariket.

(23) Denna förordning utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket ⁽⁴⁾. Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Irland.

(24) När det gäller Schweiz utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket ⁽⁵⁾, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG ⁽⁶⁾.

(25) När det gäller Liechtenstein utgör denna förordning, i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, en utveckling av de bestämmelser i Schengenre-

gelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 B i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/261/EG ⁽⁷⁾.

(26) När det gäller Cypern utgör denna förordning en rättsakt som utvecklar Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 3.2 i 2003 års anslutningsakt.

(27) Denna förordning utgör en rättsakt som utvecklar Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av de gemensamma konsulära anvisningarna

De gemensamma konsulära anvisningarna angående viseringar till diplomatiska beskickningar och karriärkonsulat ska ändras på följande sätt:

1. Del II ska ändras på följande sätt:

a) I punkt 1.2 b ska följande stycken läggas till:

”En medlemsstat kan också företräda en eller flera andra medlemsstater på ett begränsat sätt endast när det gäller att ta emot ansökningar och registrera biometriska kännetecken. Relevanta bestämmelser i 1.2 c och e ska tillämpas. Mottagandet och överföringen av akter och uppgifter till den företrädda medlemsstaten ska genomföras under iakttagande av gällande uppgiftsskydds- och säkerhetsregler.

Den eller de företrädda medlemsstaterna ska se till att uppgifterna är fullständigt krypterade när de överförs, oavsett om överföringen sker elektroniskt eller fysiskt på ett elektroniskt lagringsmedium, från myndigheterna i den företrädda medlemsstaten till den företrädda medlemsstatens myndigheter.

⁽¹⁾ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

⁽²⁾ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

⁽³⁾ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

⁽⁴⁾ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

⁽⁵⁾ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

⁽⁶⁾ EUT L 53, 27.2.2008, s. 1.

⁽⁷⁾ EUT L 83, 26.3.2008, s. 3.

I tredjeländer som förbjuder kryptering av uppgifter som ska överföras elektroniskt från myndigheterna i den företrädande medlemsstaten till den eller de företrädda medlemsstaternas myndigheter, ska den eller de företrädda medlemsstaterna inte tillåta den företrädande medlemsstaten att överföra uppgifter elektroniskt.

I sådana fall ska den eller de berörda företrädda medlemsstaterna se till att de elektroniska uppgifterna överförs fysiskt i fullständigt krypterad form på ett elektroniskt lagringsmedium från myndigheterna i den företrädande medlemsstaten till den eller de företrädda medlemsstaternas myndigheter av en medlemsstats konsulära tjänstemän eller, när en sådan överföring skulle kräva oproportionerliga eller orimliga åtgärder, på något annat säkert sätt, t.ex. med hjälp av etablerade aktörer med erfarenhet av att transportera känsliga handlingar och uppgifter i det berörda tredjelandet.

I samtliga fall ska säkerhetsnivån för överföringen anpassas till uppgifternas känslighet.

Medlemsstaterna eller gemenskapen ska sträva efter att nå en överenskommelse med de berörda tredjeländerna i syfte att upphäva förbudet mot kryptering av uppgifter som ska överföras elektroniskt mellan myndigheterna i de berörda medlemsstaterna."

b) Led d ska ersättas med följande:

"d) När enhetliga viseringar i enlighet med a och b utfärdas genom företrädande och begränsat företrädande, ska detta återspeglas i tabellen över företrädande vid utfärdande av enhetliga viseringar i bilaga 18."

2. Del III ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ersättas med följande:

"1. **Viseringsansökningar**

1.1 *Formulär för viseringsansökan – antal formulär*

Sökandena ska även fylla i formuläret för enhetlig viseringsansökan. Ansökningar om enhetlig visering ska göras på det harmoniserade formuläret, varav ett provexemplar återfinns i bilaga 16.

Åtminstone ett exemplar av formuläret för viseringsansökan ska fyllas i så att det kan användas för samråd med de centrala myndigheterna. Medlems-

staterna kan begära flera kopior om det behövs för de nationella förfarandena.

1.2 *Biometrisk kännetecken*

a) Medlemsstaterna ska uppta biometriska kännetecken bestående av ansiktsbild och tio fingeravtryck från sökanden i enlighet med de garantier som fastställts i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Vid inlämnandet av den första ansökan ska sökanden inställa sig personligen. Vid det tillfället ska följande biometriska kännetecken upptas:

— Ett fotografi som skannats eller tagits vid ansökningstillfället.

— Tio fingeravtryck upptagna plant och digitalt registrerade.

Om de fingeravtryck som tagits på sökanden avseende en tidigare ansökan registrerades för första gången i Informationssystemet för viseringar (VIS) mindre än 59 månader före dagen för den nya ansökan, ska de kopieras in i den därpå följande ansökan.

Om det råder rimliga tvivel om sökandenas identitet, ska den diplomatiska eller konsulära beskickningen dock ta fingeravtryck inom den period som anges ovan.

Om det när ansökan lämnas in inte omedelbart kan bekräftas att fingeravtryck har upptagits inom den tidsfrist som anges ovan, får sökanden dessutom begära att de ska upptas.

I enlighet med artikel 9.5 i VIS-förordningen ska det foto som bifogas varje ansökan registreras i VIS. Sökanden ska inte vara skyldig att infinna sig personligen i detta syfte.

De tekniska kraven i fråga om fotografiet ska uppfylla internationella standarder enligt Icao-dokument 9303 del 1 6:e utgåvan.

Fingeravtrycken ska tas i enlighet med Icao-standarder och kommissionens beslut 2006/648/EG av den 22 september 2006 om fastställande av tekniska specifikationer för standarder för biometriska kännetecken i samband med utvecklingen av informationssystemet för viseringar (*).

Upptagningen av biometriska kännetecken ska göras av kvalificerad och vederbörligen bemyndigad personal på den diplomatiska eller konsulära beskickningen och de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränserna. Under överinseende av de diplomatiska eller konsulära beskickningarna får upptagningen av de biometriska kännetecknen också göras av kvalificerad och vederbörligen bemyndigad personal hos en honorärkonsul eller hos den externa tjänstleverantör som avses i del VII punkterna 1.3 och 1.4.

Uppgifter får endast registreras i VIS av vederbörligen bemyndigad konsulär personal i enlighet med artiklarna 6.1, 7, 9.5 och 9.6 i VIS-förordningen.

Medlemsstaterna ska se till att alla sökkriterier i artikel 15 i VIS-förordningen används fullt ut för att undvika oriktiga identifieringar och avslag på oriktiga grunder.

b) Undantag

Följande sökande ska undantas från kravet på att lämna fingeravtryck:

- Barn under 12 år.
- Personer som det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck på. Om det går att ta avtryck på färre än tio fingrar ska detta göras. Skulle det emellertid vara frågan om ett tillfälligt hinder, ska det krävas att sökanden lämnar fingeravtryck vid nästa ansökan. Diplomatiska och konsulära beskickningar och de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränserna ska ha rätt att begära ytterligare klarlägganden om grunderna för det tillfälliga hindret. Medlemsstaterna ska se till att det finns lämpliga förfaranden som garanterar sökandens värdighet om inläsningen och registreringen av uppgifter bereder svårigheter. Om det är fysiskt omöjligt att ta fingeravtryck ska detta inte påverka beslut om beviljande av eller avslag på ansökan om visering.

— Stats- eller regeringschefer och ledamöter i de nationella regeringarna med åtföljande makar samt medlemmar av deras officiella delegationer, när de inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål.

— Regenter och andra högt uppsatta medlemmar av en kungafamilj, när de inbjudits av medlemsstaternas regeringar eller internationella organisationer för ett officiellt ändamål.

I vart och ett av dessa fall ska orden 'ej tillämpligt' föras in i VIS.

(* EUT L 267, 27.9.2006, s. 41.”

b) Följande punkt ska läggas till:

”5. Personalens uppträdande

Medlemsstaternas diplomatiska beskickningar och konsulat ska se till att sökandena bemöts på ett hövligt sätt.

Konsulär personal ska under utförandet av sina arbetsuppgifter visa full respekt för den mänskliga värdigheten. Alla åtgärder som vidtas ska stå i proportion till de mål som eftersträvas med åtgärderna.

Konsulär personal får under utförandet av sina arbetsuppgifter inte diskriminera någon på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.”

3. Punkt 1 i del VII ska ändras på följande sätt:

”1. Organisation av viseringsmyndigheten

1.1 Hur viseringsansökningar ska tas emot och behandlas

Varje medlemsstat ska ansvara för hur ansökningar tas emot och behandlas. I princip ska ansökningar inlämnas vid en medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickning.

Medlemsstaterna ska

- utrusta sina diplomatiska eller konsulära beskickningar och de myndigheter som har ansvar för att utfärda viseringar vid gränserna, med erforderlig utrustning för upptagning av biometriska kännetecken liksom sina honorärkonsulens kontor när dessa används för insamling av biometriska kännetecken i enlighet med punkt 1.3, och/eller

- samarbeta med en eller flera andra medlemsstater inom ramen för det lokala konsulära samarbetet eller genom andra lämpliga kontakter i form av begränsat företrädande, samllokalisering eller ett gemensamt ansökningscentrum i enlighet med punkt 1.2.

Under särskilda omständigheter eller av skäl som rör lokala förhållanden, t.ex. när

- ett stort antal sökande inte gör det möjligt att organisera mottagandet av ansökningar och insamlingen av uppgifter inom rimlig tid och under anständiga förhållanden, eller
- det inte är möjligt att säkerställa god geografisk täckning av det berörda tredjelandet på något annat sätt,

och när de ovan nämnda formerna för samarbete visar sig olämpliga för den berörda medlemsstaten, får en medlemsstat som en sista utväg samarbeta med en extern tjänsteleverantör i enlighet med punkt 1.4.

Utan att det påverkar rätten att kalla sökanden till personlig intervju (i enlighet med del III punkt 4) får valet av organisationsform inte resultera i att sökanden måste infinna sig personligen på mer än ett ställe för att lämna in en ansökan.

1.2 Former för samarbete mellan medlemsstaterna

- a) Om alternativet 'samllokalisering' väljs, ska personal vid en eller flera medlemsstaters diplomatiska eller konsulära beskickningar behandla de ansökningar (inklusive biometriska kännetecken) som lämnats in till dem på en annan medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickning och dela utrustningen med denna medlemsstat. De berörda medlemsstaterna ska enas om hur länge samllokaliseringen ska pågå samt villkor för dess upphörande, liksom hur stor andel av viseringsavgiften som ska tillfalla den medlemsstat vars diplomatiska eller konsulära beskickning används.
- b) Om 'gemensamma ansökningscentrum' inrättas, ska personal från två eller flera medlemsstaters diplomatiska eller konsulära beskickningar ha gemensamma lokaler i en byggnad och där ta emot de ansökningar (inklusive biometriska kännetecken) som lämnas in till dem. Sökandena ska hänvisas till den medlemsstat som ansvarar för behandlingen av ansökan. Medlemsstaterna ska enas om hur länge detta samarbete ska vara samt villkoren för dess upphörande, liksom för fördelningen av kostnaderna

mellan de deltagande medlemsstaterna. En medlemsstat ska ansvara för avtal med avseende på logistik och diplomatiska förbindelser med värdlandet.

1.3 Honorärkonsuler

Honorärkonsuler får också ges behörighet att utföra några av eller alla uppgifterna i punkt 1.5. Adekvata åtgärder ska vidtas för att garantera säkerheten och dataskyddet.

Om honorärkonsuln inte är statlig tjänsteman i en medlemsstat, ska utförandet av dessa uppgifter genomföras i överensstämmelse med kraven i bilaga 19, med undantag för bestämmelserna i punkt C c i den bilagan.

Om honorärkonsuln är statlig tjänsteman i en medlemsstat, ska den berörda medlemsstaten se till att sådana krav ställs som är jämförbara med de krav som skulle gälla om dessa uppgifter genomfördes av dess diplomatiska eller konsulära beskickning.

1.4 Samarbete med externa tjänsteleverantörer

Medlemsstaterna ska sträva efter att samarbeta med en extern tjänsteleverantör tillsammans med en eller flera andra medlemsstater utan att det påverkar reglerna för offentlig upphandling och konkurrensreglerna.

Samarbetet med en extern tjänsteleverantör ska baseras på ett rättsligt instrument som ska uppfylla de krav som fastställs i bilaga 19.

Medlemsstaterna ska inom ramen för det lokala konsulära samarbetet utbyta uppgifter om valda externa tjänsteleverantörer och om fastställandet av villkoren och bestämmelserna i deras respektive rättsliga instrument.

1.5 Olika slags samarbete med externa tjänsteleverantörer

En extern tjänsteleverantör får ges behörighet att utföra någon eller några av följande uppgifter:

- a) Tillhandahållande av allmän information om viseringskrav och ansökningsformulär.
- b) Information till sökande om de ytterligare handlingar som krävs på grundval av en checklista.
- c) Insamling av uppgifter och mottagande av ansökningar (inbegripet upptagande av biometriska kännetecken) och överföring av ansökan till den diplomatiska eller konsulära beskickningen.

- d) Mottagande av den avgift som ska tas ut.
- e) Hantering av tidsbeställning för personlig inställelse vid den diplomatiska eller konsulara beskickningen eller hos den externa tjänsteleverantören.
- f) Insamling av resehandlingar (inbegripet i tillämpliga fall ett besked om avslag) från den diplomatiska eller konsulara beskickningen och återlämnande av dessa till sökandena.

1.6 Medlemsstaternas skyldigheter

När den eller de berörda medlemsstaterna väljer en extern tjänsteleverantör ska de granska bolagets solvens och tillförlitlighet (inbegripet nödvändiga tillstånd, företagsregistrering, bolagsstadga och bankavtal) och försäkra sig om att det inte föreligger några intressekonflikter.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska se till att en utvald extern tjänsteleverantör uppfyller de villkor och bestämmelser som de omfattas av enligt det rättsliga instrument som avses i punkt 1.4.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska vid behandlingen av uppgifter fortsätta att ansvara för efterlevnaden av bestämmelserna om skydd av uppgifter och ska stå under tillsyn i enlighet med artikel 28 i 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 (*).

Samarbetet med en extern tjänsteleverantör får inte begränsa eller utesluta någon ansvarighet enligt den eller de berörda medlemsstaternas nationella lagstiftning vid överträdelse av skyldigheter med avseende på sökandenas personuppgifter och behandlingen av viseringsansökningar. Denna bestämmelse påverkar inte rättsliga åtgärder som får vidtas direkt mot den externa tjänsteleverantören enligt den nationella lagstiftningen i det berörda tredjelandet.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska se till att uppgifterna är fullständigt krypterade, oavsett om överföringen sker elektroniskt eller fysiskt på ett elektroniskt lagringsmedium, från den externa tjänsteleverantören till myndigheterna i den eller de berörda medlemsstaterna.

I tredjeland som förbjuder kryptering av uppgifter som ska överföras elektroniskt från den externa tjänste-

leverantören till myndigheterna i den eller de berörda medlemsstaterna ska den eller de berörda medlemsstaterna inte tillåta den externa tjänsteleverantören att överföra uppgifter elektroniskt.

I sådana fall ska den eller de berörda medlemsstaterna se till att de elektroniska uppgifterna överförs fysiskt i fullständigt krypterad form på ett elektroniskt lagringsmedium från den externa tjänsteleverantören till myndigheterna i den eller de berörda medlemsstaterna av en medlemsstats konsulara tjänstemän eller, om en sådan överföring skulle kräva oproportionerliga eller orimliga åtgärder, på något annat säkert sätt, t.ex. med hjälp av etablerade aktörer med erfarenhet av att transportera handlingar och uppgifter i det berörda tredjelandet.

I samtliga fall ska säkerhetsnivån för överföringen anpassas till uppgifternas känslighet.

Medlemsstaterna eller gemenskapen ska sträva efter att nå en överenskommelse med de berörda tredjeländerna i syfte att upphäva förbudet mot kryptering av uppgifter som ska överföras elektroniskt från den externa tjänsteleverantören till myndigheterna i den eller de berörda medlemsstaterna.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska utbilda den externa tjänsteleverantören så att denne får de kunskaper som behövs för att erbjuda lämpliga tjänster och tillräcklig information till sökandena.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska se till att det finns möjlighet att kontrollera fingeravtryck på de diplomatiska eller konsulara beskickningarna om det råder tveksamhet om fingeravtrycken när de har tagits hos den externa tjänsteleverantören.

Behandlingen av ansökningar, i förekommande fall intervjuer, beslutsförandet samt utskriften och insättandet av viseringsmärken får endast utföras av diplomatiska eller konsulara beskickningar.

Externa tjänsteleverantörer får inte under några omständigheter ha tillgång till VIS. Tillgång till VIS ska uteslutande vara reserverad för vederbörligen bemyndigad personal på diplomatiska eller konsulara beskickningar.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska noga övervaka genomförandet av det rättsliga instrument som avses i punkt 1.4, inbegripet

- a) den allmänna information om viseringskrav och formulär för viseringsansökan som lämnas av den externa tjänsteleverantören till sökande,
- b) alla de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som krävs för att skydda personuppgifter mot förstöring genom olyckshändelse eller olaglig förstöring, eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna, särskilt om samarbetet innefattar överföring av register och uppgifter till den eller de berörda medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningar, samt mot alla andra olagliga former av behandling av personuppgifter,
- c) upptagning och överföring av biometrisk kännetecken,
- d) åtgärder som vidtagits för att se till att bestämmelserna om uppgiftsskydd följs.

I detta syfte ska den eller de berörda medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningar regelbundet genomföra oanmälda kontroller i den externa tjänsteleverantörens lokaler.

1.7 Serviceavgift

Externa tjänsteleverantörer får ta ut en serviceavgift utöver den avgift som ska tas ut enligt bilaga 12. Serviceavgiften ska stå i proportion till de kostnader som den externa tjänsteleverantören ådrar sig vid utförandet av en eller flera av de uppgifter som anges i punkt 1.5.

Denna serviceavgift ska specificeras i det rättsliga instrument som anges i punkt 1.4.

Inom ramen för det lokala konsulära samarbetet ska medlemsstaterna se till att den serviceavgift som tas ut från en sökande vederbörligen återspeglar de tjänster som tillhandahålls av den externa tjänsteleverantören och är anpassad till lokala omständigheter. De ska dessutom sträva efter att harmonisera den gällande serviceavgiften.

Serviceavgiften får inte vara högre än halva viseringsavgiften enligt bilaga 12, oberoende av eventuella undantag från viseringsavgiften enligt bilaga 12.

Den eller de berörda medlemsstaterna ska bibehålla möjligheten för samtliga sökande att inge ansökningar

direkt till dess konsulat eller diplomatiska eller konsulära beskickningar.

1.8 Information

Exakt information om hur tidsbeställning ska göras och ansökningar lämnas in, ska meddelas allmänheten genom medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningars försorg.

1.9 Kontinuitet i tjänsterna

Om samarbetet med andra medlemsstater eller någon typ av extern tjänsteleverantör skulle avbrytas, ska medlemsstaterna säkerställa att fullständiga tjänster upprätthålls.

1.10 Beslut och offentliggörande

Medlemsstaterna ska informera kommissionen om hur de avser att organisera mottagandet och behandlingen av ansökningar på varje plats där det finns en utlandsbeskickning. Kommissionen ska se till att informationen offentliggörs på lämpligt sätt.

Medlemsstaterna ska tillhandahålla kommissionen ett exemplar av det rättsliga instrument som avses i punkt 1.4.

(*) EGT L 281, 23.11.1995, s. 31."

4. Punkt 5.2 i del VIII ska ändras på följande sätt:

a) Rubriken ska ersättas med följande:

"5.2 *Samarbetet mellan medlemsstaternas diplomatiska eller konsulära beskickningar och kommersiella mellanhänder*".

b) Följande mening ska införas mellan rubriken och punkt 5.2 a:

"Vid efterföljande ansökningar i den mening som avses i del III punkt 1.2 får medlemsstaterna tillåta sina diplomatiska eller konsulära beskickningar att samarbeta med kommersiella mellanhänder (dvs. privata administrativa byråer, transportbolag eller resebyråer, t.ex. researrangörer och detaljhandlare)."

5. Följande bilaga ska läggas till:

BILAGA 19

Förteckning över minimikrav som ska införas i det rättsliga instrumentet vid samarbete med externa tjänsteleverantörer

A. När det gäller uppgiftsskydd ska den externa tjänsteleverantören i sin verksamhet iaktaga följande:

- a) Alltid förhindra att uppgifter obehörigen läses, kopieras, ändras eller raderas, särskilt under deras överföring till den diplomatiska eller konsulara beskickningen i den eller de medlemsstater som är ansvariga för att behandla en ansökan.
- b) I enlighet med instruktionerna från den eller de behöriga medlemsstaterna överföra uppgifterna
 - elektroniskt, i krypterad form, eller
 - fysiskt, på ett säkert sätt.
- c) Överföra uppgifterna så snabbt som möjligt:
 - Beträffande fysiskt överförda uppgifter, minst en gång i veckan.
 - Beträffande elektroniskt överförda krypterade uppgifter, senast i slutet av den dag de samlades in.
- d) Omedelbart radera uppgifterna efter deras överföring och säkerställa att de enda uppgifter som får behållas ska vara sökandens namn och kontaktuppgifter för tidsbeställningen samt, i förekommande fall, passnumret fram till dess att passet återlämnas till sökanden.
- e) Säkerställa att alla de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som krävs för att skydda personuppgifter mot förstöring genom olyckshändelse eller oölaglig förstöring, eller förlust genom olyckshändelse samt mot ändringar, otillåten spridning av eller otillåten tillgång till uppgifterna, särskilt om samarbetet innefattar överföring av register och uppgifter till den eller de berörda medlemsstaternas diplomatiska eller konsulara beskickningar, samt mot alla andra olagliga former av behandling av personuppgifter.
- f) Behandla uppgifterna endast i syfte att behandla sökandens personuppgifter för den eller de berörda medlemsstaternas räkning.
- g) Tillämpa dataskyddsstandarder som minst motsvarar de standarder som fastställs i direktiv 95/46/EG.
- h) Ge sökanden den information som krävs enligt artikel 37 i VIS-förordningen.

B. När det gäller personalens uppträdande ska den externa tjänsteleverantören i sin verksamhet iaktaga följande:

- a) Se till att personalen har lämplig utbildning.
- b) Se till att den externa tjänsteleverantörens personal i samband med utförandet av sina uppgifter
 - tar emot sökandena på ett hövligt sätt,
 - visar respekt för sökandens mänskliga värdighet och integritet,
 - inte diskriminerar människor på grund av kön, ras eller etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, samt
 - respekterar de sekretessbestämmelser som också ska gälla efter det att personalen har lämnat sitt arbete eller efter det att det rättsliga instrumentet tillfälligt har upphört eller sagts upp.
- c) När som helst kunna lämna identitetsuppgifter på den personal som arbetar i företaget.
- d) Kunna visa att personalen inte har några anteckningar i belastningsregistret och har erforderlig sakkunskap.

C. När det gäller kontroll av verksamhetsutövandet ska den externa tjänsteleverantören iaktaga följande:

- a) Sörja för att personal som har getts behörighet av den eller de berörda medlemsstaterna när som helst får tillgång till den externa tjänsteleverantörens lokaler utan föregående anmälan, särskilt i inspektionssyfte.
- b) Se till att det i inspektionssyfte finns möjlighet till distanstillsäde till den externa tjänsteleverantörens system för tidsbeställning.
- c) Se till att relevanta övervakningsmetoder används (t.ex. testsökande, Webcam).
- d) Se till att det finns tillgång till bevis för iakttagande av dataskydd, bl.a. rapporteringsskyldighet, externrevision och regelbundna kontroller på plats.
- e) Till den eller de berörda medlemsstaterna utan dröjsmål rapportera eventuella säkerhetsproblem eller klagomål från sökande om missbruk av uppgifter eller obehörig tillgång samt samordna med den eller de berörda medlemsstaterna i syfte att finna en lösning och snabbt ge svar med förklaring till sökande som klagat.

D. När det gäller allmänna krav ska den externa tjänsteleverantören iakta följande:

- a) Handla enligt instruktionerna från den eller de medlemsstater som är ansvariga för att behandla ansökan.
- b) Vidta lämpliga åtgärder mot korruption (t.ex. bestämmelser om ersättning till personal, samarbete vid val av personal som används för uppgiften, tvåmansregeln, rotationsprincipen).
- c) Fullt ut följa bestämmelserna i det rättsliga instrumentet, som ska innehålla en klausul om tillfälligt upphörande eller uppsägning, särskilt om de fastställda bestämmelserna överträds, samt en översynsklausul för att säkerställa att bästa praxis återspeglas i det rättsliga instrumentet."

Artikel 2

Rapporter

Tre år efter det att VIS börjat tillämpas, och därefter vart fjärde år, ska kommissionen lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av denna förordning, vilken innefattar införandet av upptagning och användning av biometriskä kännetecken, lämpligheten av den Icao-standard som valts,

efterlevnaden av dataskyddsreglerna, erfarenheterna av externa tjänsteleverantörer, särskilt med tanke på upptagningen av biometriskä uppgifter, genomförandet av "59 månaders-regeln" för upptagande av fingeravtryck, samt organiserandet av mottagandet och behandlingen av ansökningar. Rapporten ska även, i enlighet med artiklarna 17.12, 17.13, 17.14 och 50.4 i VIS-förordningen, omfatta sådana fall där fingeravtryck faktiskt inte kunnat tas eller inte krävts av rättsliga skäl jämfört med det antal fall där fingeravtryck tas. Rapporten ska innefatta information om fall där personer som faktiskt inte kunnat lämna fingeravtryck fått avslag på sin viseringsansökan. Rapporten ska vid behov åtföljas av lämpliga förslag till ändring av denna förordning.

I den första rapporten ska även frågan om tillräcklig tillförlitlighet när det gäller identifiering och verifiering av fingeravtryck av barn under 12 år tas upp, särskilt hur fingeravtryck utvecklas med åldern, på grundval av resultaten av en studie som genomförs under kommissionens ansvar.

Artikel 3

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdad i Strasbourg den 23 april 2009.

På Europaparlamentets vägnar

H.-G. PÖTTERING

Ordförande

På rådets vägnar

P. NEČAS

Ordförande

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen)

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 00/2009 av den ... om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodexen) antogs den 25 juni 2009, men har ännu (augusti 2009) inte publicerats i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och inte heller trätt i kraft. Delbetänkandet kommer att kompletteras med en bilaga innehållande Viseringskodexen när förordningen publicerats i EUT.

Den senaste versionen finns att läsa i det offentliga registret över rådets handlingar på rådets hemsida.

Svensk version:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/09/st03/st03625.sv09.pdf>

Engelsk version:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st03/st03625.en09.pdf>

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]
EU:s Viseringskodex. [77]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]
Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]

- En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]
Folkbokföringen. [75]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]

Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Det växande vattenbrukslandet. [26]

Skog utan gräns? [30]

Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]

Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Vattenverksamhet. [42]

Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Höghastighetsbanor.

Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

Vägval för filmen. [73]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]