

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-01-19

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Enligt en lagrådsremiss den 8 december 2005 (Utrikesdepartementet) om genomförande av EG-direktivet om unionsmedborgares rörlighet inom EU har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll,
3. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Henrik Hedberg, biträdd av kanslirådet Catrin Lidbom.

Enligt en annan lagrådsremiss den 8 december 2005 (Utrikesdepartementet) om genomförande av EG-direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Det sistnämnda förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Ingrid Utne, biträdd av departementssekreteraren Johanna Peyron.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Lagrådet har tidigare behandlat ett remitterat förslag till ändringar i den utlänningslag som skall träda i kraft den 31 mars 2006. Det förslaget rörde uppehållstillstånd för familjeåterförening. De båda nu remitterade förslagen om unionsmedborgares rörlighet inom EU (fortsättningsvis betecknat Lr 1) och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (fortsättningsvis betecknat Lr 2) har flera beröringspunkter och lagförslagen i Lr 2 bygger i flera fall på författningsförslag i Lr 1. Lagrådet behandlar därför de remitterade förslagen i ett gemensamt yttrande.

Förslaget till lag om ändring i den nya utlänningslagen

Försörjningskraven

3 a kap. 3 § 4 samt 5 a kap. 2 §

Enligt den föreslagna lydelsen av 3 a kap. 3 § 4 i Lr 1 har en EES-medborgare *uppehållsrätt* bl.a. om han eller hon har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Upehållsrätten finns så länge villkoren är uppfyllda.

För att en tredjelandsmedborgare skall beviljas ställning som *varaktigt bosatt* i Sverige skall, enligt den föreslagna lydelsen av 5 a kap. 2 § i Lr 2, sökanden fullt ut kunna försörja sig och sin familj med egna medel så att grundläggande behov av uppehälle och bostad är tillgodosedda.

Krav på förmåga att kunna försörja sig och sin familj uppställs således såväl när fråga är om en EES-medborgare har uppehållsrätt som vid en prövning av om en tredjelandsmedborgare skall beviljas ställning som här varaktigt bosatt. Bestämmelserna har dock utformats på olika sätt. Den prövning som skall göras i de båda fallen bör också ha en något olika inriktning, eftersom uppehållsrätten föreligger så länge villkoren är uppfyllda, medan ställningen som varaktigt bosatt skall beviljas om sökanden uppfyller villkoren. En ställning som varaktigt bosatt kan därefter inte återkallas eller på annat sätt gå förlorad därför att kravet på försörjningsförmåga inte längre är uppfyllt. Medan prövningen beträffande en EES-medborgare avser att utröna om medborgaren vid det aktuella tillfället har tillräckliga tillgångar måste prövningen beträffande tredjelandsmedborgare även inbegripa en prövning av den långsiktiga försörjningsförmågan.

Enligt Lagrådets mening bör skillnaden i de krav som uppställs beträffande försörjningsförmågan för att uppehållsrätt skall föreligga respektive för att ställning som varaktigt bosatt skall beviljas, belysas i författningskommentaren.

Vistelsebegreppet

3 a kap. 5 - 8 §§, 5 a kap. 1 § och 6 § 4 och 5 samt 8 kap. 7 a §
andra stycket

Begreppet *vistelse/vistas* återfinns på åtskilliga ställen i lagen, se t.ex. 1 kap. 1 §, 2 kap. 1, 3, 5, 8, och 9 §§ samt 3 kap. 1, 2, och 4 §§. I vissa fall har i stället begreppet *uppehålla sig* använts, se 8 kap. 7 §, 9 kap. 9 § och 20 kap. 1, 2 och 7 §§. Begreppet *bosatt*, se t.ex. 4 kap. 5 § 4, 5 kap. 3 § och 7 kap. 7 §, torde främst användas beträffande någon som vistats under längre tid eller haft för avsikt att stan-

na kvar under längre tid. Dock har i lagen även långa vistelser med permanent uppehållstillstånd i vissa fall benämnts vistelse, se t.ex. 8 kap. 12 §, där det anges att en utlänning får utvisas enligt 8 § endast när det finns synnerliga skäl, om han eller hon hade vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes.

De olika begrepp som används för att beskriva att någon fysiskt befinner sig eller har befunnit sig i Sverige eller i annat land torde kunna leda till problem vid tillämpningen. Än större problem torde det ibland vara att avgöra i vilka fall en vistelse skall anses avbruten.

Av 3 a kap. 5 - 8 §§ i den föreslagna lagtexten (Lr 1) framgår bl.a. att en EES-medborgare och en sådan medborgares familjemedlem, som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt (beträffande en sådan medborgares familjemedlem gäller detta dock endast om denne vistats med medborgaren) samt att tillfälliga vistelser utanför Sverige, vilka föranletts av vissa angivna skäl, inte skall medföra att vistelsen i Sverige skall anses avbruten. Av 8 § framgår bl.a. att permanent uppehållsrätt kan upphöra endast om utlänningen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.

Beträffande den tid som en EES-medborgare eller dennes familjemedlem skall ha lagligt vistats i Sverige utan avbrott för att permanent uppehållsrätt skall föreligga, har sålunda angetts i vilka fall en kortare vistelse utomlands, som föranletts av vissa angivna skäl, inte skall medföra att vistelsen här skall anses avbruten och därmed i viss mån indirekt när så skall anses vara fallet. Däremot har inget angetts om i vilka fall den i 8 § angivna vistelsen skall anses avbruten.

I 5 a kap. 1 § i den föreslagna lagtexten (Lr 2) anges att en ansökan från en tredjelandsmedborgare om ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall beviljas om sökanden har vistats i Sverige utan avbrott under minst fem år och viss annan förutsättning samtidigt är uppfylld. Vidare anges att vistelse utanför Sverige under kortare tid än sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden inte skall anses vara avbrott i vistelsen.

Även beträffande den tid som en tredjelandsmedborgare skall ha vistats i Sverige utan avbrott för kunna beviljas ställning som varaktigt bosatt här har sålunda angetts i vilka fall nämnda tid inte skall anses avbruten vid kortare vistelser utanför Sverige. Här har dock inte föreskrivits att skälen för utlandsvistelsen skall beaktas.

Av 5 a kap. 6 § 4 och 5 i den föreslagna lagtexten (Lr 2) framgår att ställning som varaktigt bosatt i Sverige skall återkallas bl.a. om den som beviljats sådan ställning har vistats utanför Europeiska unionens medlemsstaters territorier under tolv månader i följd eller har vistats utanför Sveriges territorium under sex år i följd. Vidare framgår av 8 kap. 7 a § andra stycket i den föreslagna lagtexten (Lr 1) att en EES-medborgare som har vistats i Sverige under de tio närmast föregående åren får utvisas endast om beslutet är oundgängligen nödvändigt av hänsyn till allmän säkerhet.

Beträffande dessa sistnämnda vistelser anges inte i vilka fall de skall anses avbrutna. Detta medför att tvekan kan uppkomma om t.ex. den i 5 a kap. 6 § 5 angivna tiden av vistelse utanför Sverige skall anses avbruten om utlänningen uppehållit sig i Sverige under ett kortare besök här liksom om den i 8 kap. 7 a § andra stycket angivna tioårsperioden skall anses avbruten om utlänningen uppehållit sig utanför Sverige under en kortare tid, t.ex. under en vecka eller en månad.

Önskvärt vore att alla tillfälliga avbrott i en kvalificerande vistelse kunde behandlas på samma sätt, oberoende av i vilket sammanhang som kravet på viss vistelsetid uppställts. Om detta inte bedöms vara möjligt bör enligt Lagrådets mening klargöras vad som i olika fall avses gälla då tillfälliga avbrott görs i en angiven vistelsetid.

EES-medborgares uppehållsrätt

3 a kap. 1 och 9 §§

Enligt 2 kap. 5 § i lagens nuvarande lydelse skall en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ha uppehållstillstånd, om inte visering har beviljats för längre tid.

Av bestämmelsen framgår att en utlänning i princip har rätt att vistas här i landet i tre månader utan uppehållstillstånd. I EG-direktivet om unionsmedborgares rörlighet inom EU anges två former av rätt till vistelse utan tillstånd vilka båda benämns *uppehållsrätt*, dels uppehållsrätt i högst tre månader (artikel 6) dels uppehållsrätt för längre tid än tre månader (artikel 7).

Eftersom rätt för en utlänning att vistas i Sverige i tre månader utan uppehållstillstånd redan föreligger är det endast den uppehållsrätt som anges i artikel 7 i direktivet som nu avses bli införd.

I den föreslagna lydelsen av 3 a kap. 1 § (Lr 1) anges att med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i 3 a kap.

För att markera att denna nya rätt innebär en rätt att vistas här mer än tre månader utan uppehållstillstånd föreslår Lagrådet att orden "mer än tre månader" införs i lagtexten efter ordet "Sverige".

I den föreslagna lydelsen av 3 a kap. 9 § (Lr 1) anges att en EES-medborgare som har uppehållsrätt och en familjemedlem till en sådan medborgare som har uppehållsrätt skall registrera sig respektive ansöka om uppehållskort senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige.

Eftersom en sådan registrering eller ansökan endast aktualiseras i fall då utlänningen avser att stanna i Sverige mer än tre månader föreslår Lagrådet att tillägg av denna innebörd görs i den föreslagna lagtexten.

Verkställighet i vissa fall

12 kap. 13 a § och 15 § fjärde stycket

De angivna bestämmelserna som föreslås bli införda i 12 kap. (Lr 1) innebär att om en EES-medborgare eller dennes familjemedlem överklagat ett beslut om avvisning eller utvisning och i samband med överklagandet yrkat inhibition av beslutet får detta inte verkställas innan frågan om inhibition har prövats. Vidare föreskrivs att verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning av en EES-medborgare eller dennes familjemedlem får ske tidigast fyra veckor från den dag EES-medborgaren eller dennes familjemedlem *tagit del av beslutet* om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Enligt Lagrådets mening bör det, för att underlätta tillämpningen, klargöras vad som skall gälla vid upprepade framställningar om inhibition.

Vidare bör det enligt Lagrådets mening klargöras om med "tagit del av beslutet" avses krav på att delgivning av beslutet har skett i den mening som avses i delgivningslagen (1970:428) eller om här avses det samma som i 23 § förvaltningslagen (1986:223) respektive 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) uttrycks med att klaganden "fick del av beslutet".

Övriga frågor (Lr 2)

5 a kap.

5 §

I paragrafen föreslås att ett EG-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta skall utfärdas för den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Vidare föreslås att regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket skall få meddela ytterligare föreskrifter om sådana uppehållstillstånd.

Enligt Lagrådets mening är innehållet i den föreslagna paragrafen av sådan karaktär att det inte kräver lagform. Inte heller torde det föreslagna bemyndigandet behövas.

9 §

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket föreslås genom paragrafen få meddela föreskrifter om att andra myndigheter skall ha rätt att besluta i ärenden om ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Av lagrådsremissen framgår att det är Migrationsverket som skall pröva och besluta i frågor om en tredjelandsmedborgares ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Däremot framgår inte och har inte heller framkommit under föredragningen inför Lagrådet vilka andra myndigheter som skulle kunna pröva en sådan fråga eller att ett behov av sådan prövning skulle föreligga.

Lagrådet förordar mot denna bakgrund att paragrafen får utgå.

10 §

Genom paragrafen föreslås att Migrationsverket skall underrätta en annan EU-stat om vissa av verket meddelade beslut.

Enligt Lagrådets bedömning bör bestämmelser om Migrationsverkets underrättelser till en annan EU-stat lämpligen meddelas genom förordning.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.