

Promemoria

Behörig migrationsdomstol i viseringsmål

Promemorians huvudsakliga innehåll

Beslut om visering överklagas i dag som huvudregel till migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg. Mot bakgrund av en kraftig ökning av viseringsmål under senare år föreslås i promemorian att samtliga fyra migrationsdomstolar ska vara behöriga att pröva dessa mål. Syftet är att sprida arbetsbördan och på så sätt skapa bättre förutsättningar för att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå.

1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs att 7 f § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 f §²

Beslut om visering som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av *Förvaltningsrätten i Göteborg i dess egenskap av migrationsdomstol, om inte något annat följer av andra stycket.*

Beslut av en utlandsmyndighet om visering som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av *migrationsdomstolen vid*

1) *Förvaltningsrätten i Luleå om beslutet är fattat i Afrika,*

2) *Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet är fattat i Asien,*

3) *Förvaltningsrätten i Göteborg om beslutet är fattat i Europa, och*

4) *Förvaltningsrätten i Malmö om beslutet är fattat i Antarktis, Nordamerika, Oceanien eller Sydamerika.*

Beslut av Migrationsverket om visering som fattats i samband med beslut om arbetstillstånd och beslut av Polismyndigheten om upphävande eller återkallelse av en Schengenvisering som fattats i samband med beslut om avvisning, och som överklagas till en migrationsdomstol, ska tas upp av den migrationsdomstol som är behörig att pröva överklagandet i fråga om arbetstillstånd eller avvisning.

Andra beslut om visering som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2020.

¹ Senaste lydelse av förordningens rubrik 1995:126.

² Senaste lydelse 2015:93.

2 Bakgrund

Den som är medborgare i ett land utanför EU kan behöva visum för att besöka Sverige. Visum ger en person tillstånd för att resa in och vistas i ett land under en kortare tid. Visering till Sverige söks och beslutas som huvudregel vid en utlandsmyndighet i det land där sökanden är bosatt. Ett avslagsbeslut kan i de flesta fall överklagas till en migrationsdomstol. Som huvudregel överklagas beslut om visering till migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg enligt 7 f § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Förvaltningsrätten i Göteborg har i en hemställan till regeringen begärt att forumregeln ändras så att samtliga migrationsdomstolar blir behöriga att pröva viseringsmål (Ju2019/02094/DOM).

3 Samtliga migrationsdomstolar ska pröva viseringsmål

Bedömning: Forumregeln i viseringsmål bör ändras så att samtliga migrationsdomstolar blir behöriga att pröva överklagade beslut om visering. Överklagade beslut från en utlandsmyndighet bör fördelas mellan migrationsdomstolarna utifrån i vilken världsdel beslutet är fattat.

Förslag: Beslut av en utlandsmyndighet om visering som överklagas till en migrationsdomstol ska tas upp av migrationsdomstolen vid

1. Förvaltningsrätten i Luleå om beslutet är fattat i Afrika,
2. Förvaltningsrätten i Stockholm om beslutet är fattat i Asien,
3. Förvaltningsrätten i Göteborg om beslutet är fattat i Europa, och
4. Förvaltningsrätten i Malmö om beslutet är fattat i Antarktis, Nordamerika, Oceanien eller Sydamerika.

Skälen för bedömningen och förslaget

Beslut om visering

En utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska som huvudregel ha Schengenvisering eller nationell visering (2 kap. 3 § utlänningslagen [2005:716], förkortad UtL). Med Schengenvisering avses enligt 1 kap. 4 a § UtL en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex), förkortad viseringskodexen. Viseringskodexen har nyligen ändrats, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 av den 20 juni 2019 om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemensamhetskodex om viseringar (viseringskodex). En Schengenvisering ger en person tillstånd att resa in och vistas i Schengenområdet och kan avse högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod (artikel 2.2 i viseringskodexen). En nationell visering ger

tillstånd att resa in i och vistas i Sverige. Viseringen får endast beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år (3 kap. 4 § UtL).

Ansökningar om Schengenvisering ska som huvudregel prövas av konsulatet, som också ska fatta beslut med anledning av dem (artikel 4.1 i viseringskodexen). Med konsulat avses en medlemsstats diplomatiska beskickning eller en medlemsstats konsulat som har tillstånd att utfärda viseringar och som förestås av en karriärkonsul enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser av den 24 april 1963 (artikel 2.9 i viseringskodexen). Det nationella samlingsnamnet för beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat är utlandsmyndigheter (1 kap. 2 § andra stycket förordningen [2014:115] med instruktion för utrikesrepresentation). För Sveriges del handlägger för närvarande 48 utlandsmyndigheter ansökningar om Schengenvisering. Med avvikelse från huvudregeln i artikel 4.1 får viseringsansökningar vid medlemsstaternas yttre gränser prövas och beslutas av de myndigheter som ansvarar för personkontroller i enlighet med artikel 35 (nödfallvisering) och 36 (sjömansvisering) i viseringskodexen (artikel 4.2 i viseringskodexen). Detta innebär bland annat att Polismyndigheten vid yttre gräns har behörighet att handlägga och besluta om viseringar.

Det är även möjligt att ha nationella bestämmelser som anger att andra myndigheter än konsulat och myndigheter som svarar för personkontroller vid yttre gräns kan handlägga och fatta beslut i viseringsärenden (artikel 4.4 i viseringskodexen). Ett exempel på det är att Migrationsverket enligt 3 kap. 5 § UtL har rätt att besluta i viseringsärenden. Regeringen eller, efter regeringens bestämmande, Regeringskansliet får även ingå överenskommelse med en Schengenstat om att den statens behöriga myndigheter får besluta om Schengenvisering (3 kap. 6 § tredje stycket UtL). Representation är sedan länge ett reguljärt inslag i Schengensamarbetet. Sverige är för närvarande representerat av en annan Schengenstat på 88 orter i världen och representerar andra Schengenstater på 29 orter. De överenskommelser som har ingåtts har ofta gällt en eller ett par orter vilket innebär att överenskommelserna och besluten blivit relativt många. Nya och ändrade behov kräver fortlöpande nya överenskommelser.

När det gäller behöriga myndigheter har det i samband med ändringarna i viseringskodexen införts ett tillägg som innebär att medlemsstaterna får besluta att ansökningar ska prövas av och beslut fattas av centrala myndigheter (artikel 4.1a).

Beslut om nationell visering får meddelas av Migrationsverket och Regeringskansliet (3 kap. 5 § UtL). Efter bemyndigande har Migrationsverket meddelat föreskrifter som ger en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat rätt att besluta om nationella viseringar (3 kap. 6 § första stycket UtL och 3 kap. 12 § utlänningsförordningen [2006:97]).

Behörig domstol

En myndighets beslut om avslag på en ansökan om Schengenvisering eller om upphävande eller återkallelse av Schengenvisering får överklagas till en migrationsdomstol. Även beslut om avslag på en ansökan om nationell visering eller återkallelse av nationell visering får överklagas till en migrationsdomstol om sökanden är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och

dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz (14 kap. 5 a § UtLL). Regeringen får meddela föreskrifter om behörig migrationsdomstol för viseringsmål (16 kap. 1 § UtLL). Enligt 7 f § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. gäller att beslut om visering som överklagas till en migrationsdomstol som huvudregel ska tas upp av Förvaltningsrätten i Göteborg i dess egenskap av migrationsdomstol.

Förvaltningsrätten i Göteborg framhåller i sin hemställan till regeringen att viseringsmålen i materiellt hänseende är av förhållandevis enkel karaktär. Målen döms närmast regelmässigt av ensamdomare och betraktas vanligtvis som mål av enkel beskaffenhet. Vidare betonar förvaltningsrätten att målen på grund av sin natur bör handläggas skyndsamt eftersom det i varje mål finns en viseringstid att förhålla sig till. En fördelning av viseringsmålen till samtliga fyra migrationsdomstolar skulle enligt förvaltningsrätten ge domstolsväsendet som helhet bättre förutsättningar att möta såväl den ökande målmängden som fluktuationer i måltillströmningen. För Förvaltningsrätten i Göteborg skulle det bli lättare att planera verksamheten och få tid till att handlägga andra måltyper av stor betydelse för enskilda, exempelvis asylmål och socialförsäkringsmål.

Som regeringen konstaterade i propositionen EU:s viseringskodex, då bestämmelserna om överklagande av viseringsbeslut utvidgades, bör koncentration av måltyper till en viss domstol som huvudregel undvikas. Målen bör handläggas av samtliga migrationsdomstolar, om det inte på grund av målens speciella karaktär finns anledning att låta endast en av domstolarna handlägga dem. Regeringen bedömde att det inte fanns ett behov av sådan särskild kompetens som skulle motivera koncentration av viseringsmålen till endast en av migrationsdomstolarna. På grund av svårigheterna att hitta en lämplig reglering som fördelade överklagandena mellan migrationsdomstolarna valde emellertid regeringen att frångå vad som normalt gäller för utlänningsmål i fråga om antalet behöriga domstolar och endast låta en migrationsdomstol handlägga viseringsmålen. Samtidigt uttalades att det skulle kunna bli aktuellt att överväga frågan på nytt om förslaget om utvidgad möjlighet att överklaga viseringsmål skulle leda till ett mycket stort antal mål. Regeringen konstaterade att det var svårt att uppskatta hur många som skulle välja att överklaga ett avslag på en viseringsansökan men fann inte anledning att frångå Viseringsutredningens bedömning att det årliga antalet viseringsmål skulle uppgå till cirka 3 600. (Prop. 2010/11:121 s. 50 och 51.)

Uppskattningen av antalet viseringsmål har i efterhand visat sig vara alldeles för låg. År 2016 uppgick viseringsmålen till 5 655, år 2017 till 6 103, år 2018 till 6 713 och år 2019 till 9 187. Det innebär att antalet inkomna mål under år 2019 är mer än dubbelt så många i förhållande till vad som tidigare antagits. Mot bakgrund av den faktiska målutvecklingen är det angeläget att på nytt överväga om det går att hitta en lämplig reglering som innebär att samtliga migrationsdomstolar kan handlägga viseringsmål. Fördelarna med en sådan lösning är flera. Som Förvaltningsrätten i Göteborg framhåller skulle migrationsdomstolarna bland annat få bättre förutsättningar att möta ökade målmängder och fluktuationer i måltillströmningen.

En robust reglering

En allmän utgångspunkt vid utformningen av en forumregel är att den ska vara så enkel och robust som möjligt. Detta intresse gör sig inte minst gällande för den myndighet som beslutar om viseringar och som måste hålla reda på vilken migrationsdomstol som är behörig att pröva ett överklagande. Reglerna bör också utformas så att de leder till en någorlunda jämn och förutsebar måltillströmning till samtliga migrationsdomstolar.

Ett alternativ vore att, såsom Förvaltningsrätten i Göteborg föreslår, utforma en forumregel som bygger på att var och en av de svenska utlandsmyndigheter som hittills förekommit som beslutsinstans kopplas till varsin migrationsdomstol. En fördel med ett sådant förslag är att det, åtminstone för stunden, leder till en relativt jämn fördelning av mål mellan migrationsdomstolarna. Eftersom ett antal av de utlandsmyndigheter som anges i förvaltningsrättens förslag inte längre är beslutsorter och dessa varierar över tid bedöms emellertid en sådan lösning inte vara tillräckligt robust. En sådan forumbestämmelse skulle riskera att leda till ändringar i alltför frekvent utsträckning. Därtill bör nämnas att de senaste ändringarna i viseringskodexen kan komma att förändra hanteringen av viseringsärenden. Flera länder har redan nu påbörjat ett arbete med centralisering av handläggning och beslut. En ny forumregel behöver därför vara flexibel för sådana förändringar. Ett annat alternativ är en ordning som fördelar målen mellan migrationsdomstolarna utifrån begynnelsebokstaven på beslutsorten. Inte heller en sådan ordning bedöms dock vara lämplig eftersom tveksamheter kan uppstå om ortsnamnets begynnelsebokstav, t.ex. om Peking eller Beijing bör användas.

Ett tredje alternativ är att fördela målen utifrån den geografiska indelningen i världsdelar. Även en sådan lösning skulle i och för sig kunna ge upphov till vissa tveksamheter i fråga om behörig migrationsdomstol. Som exempel kan nämnas att Sverige har ett generalkonsulat i Istanbul som utfärdar viseringar. Istanbul ligger i såväl Europa som Asien. Konsulatet återfinns emellertid på den västra sidan om Bosporen och tillhör världsdelens Europa. Genom att utgå från i vilken världsdel utlandsmyndigheten är lokaliserad bör tveksamheter kunna undvikas. En sådan forumregel bedöms därför kunna vara förutsebar och stabil över tid. En nackdel är dock att det inte uppnås en lika jämn fördelning av mål mellan migrationsdomstolarna som med förvaltningsrättens förslag. Sedan den 1 januari 2017 finns dock en möjlighet för migrationsdomstolarna att överlämna migrationsmål sinsemellan under förutsättning att den mottagande migrationsdomstolen handlägger sådana mål (14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Genom att göra samtliga migrationsdomstolar behöriga att handlägga viseringsmål kan överlämnandemöjligheten utnyttjas också för dessa mål. En viss utjämnings-effekt kan därigenom åstadkommas.

Mot denna bakgrund föreslås att viseringsmålen ska fördelas utifrån i vilken världsdel den utlandsmyndighet som har fattat beslutet är lokaliserad. När det gäller frågan hur världsdelarna ska delas upp mellan migrationsdomstolarna kan det konstateras att flest överklagade beslut hitintills har härrört från Asien, följt av Afrika. Eftersom migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Stockholm är den migrationsdomstol som har högst antal årsarbetskrafter bör beslut som fattats av en utlands-

myndighet i Asien överklagas till den domstolen. Med hänsyn till hur måltillströmningen och balanserna vid övriga migrationsdomstolar ser ut bör beslut av en utlandsmyndighet i Afrika tas upp av migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Luleå, beslut av en utlandsmyndighet i Europa tas upp av migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Göteborg och beslut av en utlandsmyndighet i Antarktis, Nordamerika, Oceanien eller Sydamerika tas upp vid migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö.

Som framgår ovan kan även andra myndigheter än utlandsmyndigheter fatta beslut om visering som överklagas till en migrationsdomstol. I 7 f § andra stycket förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. finns regler om behörig migrationsdomstol för vissa beslut av Polismyndigheten och Migrationsverket. För de beslut som inte omfattas av denna bestämmelse bör migrationsdomstolen vid Förvaltningsrätten i Malmö vara behörig domstol.

Av tabell 3.1 nedan framgår hur den föreslagna fördelningen av viseringsmål mellan migrationsdomstolarna skulle ha blivit under åren 2015–2019.

Tabell 3.1 Fördelning av viseringsmål enligt förslag

| År | 2019 ¹ | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 |
|---------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Luleå | 1 170 | 1 238 | 1 230 | 946 | 802 |
| Stockholm | 4 677 | 4 489 | 4 112 | 4 129 | 3 517 |
| Malmö | 135 | 190 | 186 | 131 | 312 |
| Göteborg | 766 | 796 | 575 | 449 | 451 |
| Totalt | 6 748 | 6 713 | 6 103 | 5 655 | 5 082 |

¹ För år 2019 anges endast inkomna viseringsmål till den 18 september 2019.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya forumreglerna i viseringsmål ska träda i kraft den 1 oktober 2020.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Bestämmelserna om ändrade forumregler i viseringsmål bör träda i kraft den 1 oktober 2020.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler blir tillämpliga genast efter ikraftträdandet. En domstol förlorar dock inte sin behörighet till följd av att nya behörighetsregler träder i kraft under handläggningen av ett mål. Endast vid avvikelser från denna ordning krävs övergångsbestämmelser. I detta fall saknas ett behov av övergångsbestämmelser.

5 Konsekvenser

Bedömning: Förslaget bidrar till att sprida arbetsbördan mellan migrationsdomstolarna och skapar därmed bättre förutsättningar för att hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå.

Skälen för bedömningen: Antalet mål om visering har under senare år ökat kraftigt. Viseringsmålen karaktär gör dessutom att de bör hanteras skyndsamt. Genom att fördela viseringsmålen mellan samtliga migrationsdomstolar sprids arbetsbördan dem emellan. En spridning av viseringsmålen innebär också att migrationsdomstolarna kan utnyttja möjligheten att överlämna mål sinsemellan. Förslaget skapar bättre förutsättningar för att hålla handläggningstiderna generellt på en rimlig nivå i migrationsmålen och kan i förlängningen även förväntas leda till en ökad rätts-säkerhet för enskilda.