

Lagrådsremiss

Återkallelse av uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat eller internationella organ

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 20 januari 2022

Ann Linde

Charlotte Kugelberg
(Utrikesdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Denna lagrådsremiss rör de uppehållstillstånd som Regeringskansliet beviljar för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ. I lagrådsremissen föreslås en ny bestämmelse i utlänningslagen (2005:716) om att regeringen har rätt att meddela föreskrifter om förutsättningarna för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd som meddelas för dessa personer. Det huvudsakliga syftet med ändringen är att möjliggöra för bestämmelser i förordning om återkallelse av sådana uppehållstillstånd. Syftet är också att förtydliga regleringen om när sådana uppehållstillstånd får beviljas.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Uppehållstillstånd som meddelas av Regeringskansliet.....	5
4.1	Regeringskansliets rätt att meddela beslut om uppehållstillstånd.....	5
4.2	Uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat	6
4.3	Uppehållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ.....	7
5	Återkallelse av uppehållstillstånd	9
6	Ett nytt bemyndigande i utlänningslagen	10
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	13
8	Konsekvenser.....	13
9	Författningskommentar	15
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Återkallelse av uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet	18
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	20

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd tillämpas inte för

1. diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulerä tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och

2. främmande staters kurirer.

Regeringen får meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för de personer som anges i första stycket.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall gäller de inskränkningar som följer av den lagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för de utlänningar som anges i första stycket, och

2. förutsättning för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd för sådana utlänningar som avses i första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) har promemorian Återkallelse av uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet (UD2021/02289) utarbetats. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utrikesdepartementet (UD2021/02289) och är publicerade på regeringens webbplats. I denna lagrådsremiss behandlas promemorians lagförslag.

4 Upphållstillstånd som meddelas av Regeringskansliet

4.1 Regeringskansliets rätt att meddela beslut om uppehållstillstånd

Regeringskansliet har, enligt 5 kap. 20 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716), rätt att meddela beslut om uppehållstillstånd.

Möjligheten för Regeringskansliet att meddela beslut om uppehållstillstånd infördes genom 1989 års utlänningslag (1989:529) vilken angav att Utrikesdepartementet fick meddela uppehållstillstånd inom departementets ansvarsområde. Avsikten var att denna möjlighet skulle användas främst för personer med diplomatisk anknytning eller med anknytning till internationella organ (se prop. 1988/89:86 s. 60). Regeringen ansåg att det var lämpligast att Utrikesdepartementet var den instans som meddelade tillstånd att uppehålla sig i Sverige för personer med sådan anknytning. Det ansågs vidare ligga i sakens natur att sådana tillstånd regelmässigt var tidsbegränsade (se a. prop. s. 151).

Av 8 kap. 13 § utlänningsförordningen (2006:97) framgår att Regeringskansliet har rätt att meddela verkställighetsföreskrifter i fråga om ärenden om uppehållstillstånd som handläggs av Regeringskansliet. Sådana föreskrifter har meddelats i form av Regeringskansliets föreskrifter (UF 2012:1) om handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd för diplomater m.fl. Enligt 2 § föreskrifterna handläggs ärenden om uppehållstillstånd inom Regeringskansliet av enheten Protokoll i Utrikesdepartementet.

I sammanhanget kan det också nämnas att Regeringskansliet, enligt 21 § andra stycket förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, beslutar i frågor om underrättelse till sändande stat att personal vid utländska beskickningar och konsulat är persona non grata eller inte önskvärda. Även sådana frågor handläggs inom Regeringskansliet av enheten Protokoll i Utrikesdepartementet (66 § Regeringskansliets föreskrifter [UF 2019:3] med arbetsordning för Utrikesdepartementet).

4.2 Uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat

Frågor som rör personal vid utländska beskickningar och karriärkonsulat regleras inom folkrätten av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser från 1961 respektive av Wienkonventionen om konsulära förbindelser från 1963. Sverige ratificerade Wienkonventionerna 1966 (SÖ 1967:1) respektive 1974 (SÖ 1974:10) och har inkorporerat konventionernas bestämmelser om immunitet och privilegier i svensk rätt genom 2 och 3 §§ lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser saknar uttryckliga bestämmelser om uppehållstillstånd för beskickningspersonal. Enligt artikel 46.1 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser gäller dock att konsulter och konsulttjänstemän samt medlemmar av deras familjer som tillhör deras hushåll ska vara befriade från alla skyldigheter enligt gällande lagar och förordningar i den mottagande staten i fråga om uppehållstillstånd. Enligt artikel 46.2 är denna befrielse inte tillämplig på konsulttjänstemän som inte är fast anställda i den sändande statens tjänst eller som utövar enskild förvärvsverksamhet i den mottagande staten. Detsamma gäller medlemmar av hans eller hennes familj.

Det framgår av båda Wienkonventionerna att den mottagande staten när som helst och utan att behöva redovisa några skäl får förklara personal vid beskickningar eller karriärkonsulat persona non grata eller icke önskvärda. Den sändande staten ska i sådana fall antingen återkalla vederbörande eller entlediga honom eller henne från tjänsten vid beskickningen eller konsulatet. Följer inte den sändande staten sina förpliktelser med anledning av en sådan förklaring, kan den mottagande staten upphöra att betrakta personen som medlem av beskicknings- eller konsulatpersonalen (artikel 9 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och artikel 23 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser).

I svensk utlänningslagstiftning har personal vid utländska beskickningar och karriärkonsulat sedan länge omfattats av särskilda bestämmelser. Redan 1927 års lag (1927:333) om utlännings rätt att här i riket vistas angavs endast vara tillämplig på diplomatiska och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning ”i den mån Konungen förordnar”. Skälen till denna ordning var att deras tillvaro styrdes av avtal och internationella sedvänjor (se prop. 1927:198 s. 72). Motsvarande bestämmelse har även funnits i senare utlänningslagar.

Några sakliga förändringar i utlänningslagstiftningen ansågs inte nödvändiga till följd av Sveriges tillträde till Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser eller Wienkonventionen om konsulära förbindelser (se prop. 1966:148 och prop. 1973:172).

I dag gäller enligt 2 kap. 10 § första stycket utlänningslagen att bestämmelserna om bl.a. krav på uppehållstillstånd inte tillämpas för diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda. Detsamma gäller främmande staters kurirer.

Regeringen får dock, enligt 2 kap. 10 § andra stycket utlänningslagen, meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på bl.a.

uppehållstillstånd gäller i viss utsträckning för diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater, deras familjer och deras anställda samt främmande staters kurirer.

Av 4 kap. 19 § utlänningsförordningen framgår att diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän samt deras familjer och betjäning får beviljas uppehållstillstånd under den tid som tjänstemannen är anställd vid en främmande stats beskickning eller konsulat i Sverige. I enlighet med artikel 46 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser är bestämmelsen inte utformad som att det finns ett krav på uppehållstillstånd. Det krävs inte heller några ytterligare villkor för att beviljas uppehållstillstånd utöver att personen tjänstgör vid konsulatet eller beskickningen.

Enligt 9 § första stycket Regeringskansliets föreskrifter om handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd för diplomater m.fl. beslutar Regeringskansliet om uppehållstillstånd för främmande staters i Sverige stationerade beskickningsmedlemmar, konsulter och konsulatjänstemän vid karriärkonsulat, de familjemedlemmar som tillhör deras hushåll och deras privat tjänare, under den tid som tjänstemannen är stationerad vid en främmande stats beskickning eller konsulat i Sverige. Enligt 9 § tredje stycket meddelas dock inte uppehållstillstånd för personer som i egenskap av medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller familjemedlemmar till EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige utan krav på uppehållstillstånd.

Begreppet familjemedlem definieras närmare i 4 § Regeringskansliets föreskrifter om handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd för diplomater m.fl.

Tidigare utfärdades vanligtvis endast vad som benämndes som UD-visering för personer vid utländska beskickningar och karriärkonsulat i stället för uppehållstillstånd (se SOU 2004:74 s. 239). Personer kunde uppehålla sig i Sverige under förhållandevis lång tid med stöd av sådana viseringar (se t.ex. förhållandena som föranledde regeringens beslut den 12 december 1996 i ärendet reg. 66–96 och Migrationsöverdomstolens dom i målet MIG 2009:33).

Numera beviljas, utöver viseringar när sådana behövs, uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat med stöd av ovan nämnda bestämmelser. Att uppehållstillstånd beviljas medför praktiska fördelar för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat, exempelvis i samband med resor.

4.3 Upphållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ

På ett liknande sätt som för personal vid utländska beskickningar och karriärkonsulat finns folkrättsliga bestämmelser om status för personal vid internationella organ i internationella konventioner och värdlandsavtal som Sverige har tillträtt. Bestämmelserna om immunitet och privilegier i

dessa konventioner och avtal har, i likhet med Wienkonventionerna, inkorporerats i svensk rätt genom lagen om immunitet och privilegier i vissa fall.

Enligt 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall har personer med anknytning till de internationella organ som anges i bilagan till den lagen immunitet och privilegier enligt vad som bestämts i stadga eller avtal som är i kraft i förhållande till Sverige.

Flera av de konventioner och avtal som anges i lagens bilaga innehåller bestämmelser om att tjänstemän vid internationella organ och deras familjemedlemmar ska vara undantagna från invandringsrestriktioner (se bl.a. artikel V § 18 d i konventionen rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter [SÖ 1947:26] och artikel VI § 19 c i konventionen rörande privilegier och immunitet för Förenta nationernas fackorgan [SÖ 1951:84]).

Bestämmelserna anses dock inte utgöra hinder mot att uppehållstillstånd utfärdas för tjänstemän vid internationella organ under deras tjänstgöring, så länge sådana tillstånd utfärdas kostnadsfritt och utan några särskilda begränsningar (se exempelvis Bandyopadhyay och Iwata, "Officials", i Reinisch [red.], *The Conventions on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies*, Oxford University Press, 2016, s. 355).

Inom EU-rätten finns vidare bestämmelser om status för personal vid EU:s institutioner och organ. Enligt artikel 11.b i protokoll (nr 7) om Europeiska unionens immunitet och privilegier ska, oberoende av statstillhörighet, tjänstemän och övriga anställda i unionen tillsammans med sina familjemedlemmar vara undantagna från bestämmelser om begränsning av invandring.

De EU-rättsliga bestämmelserna i protokoll (nr 7) omfattas inte av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall utan ska tillämpas i Sverige till följd av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (se prop. 1994/95:46 s. 8).

Av 1 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall framgår att vad som föreskrivs om immunitet och privilegier i de bestämmelser som ska tillämpas i Sverige enligt lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen eller i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, ska gälla trots bestämmelser i andra författningar.

Enligt 2 kap. 10 § tredje stycket utlänningslagen ska i fråga om andra utlännningar än de som avses i första stycket som är berättigade till förmåner enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen. De utlännningar som avses i första stycket är diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulerä tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater, deras familjer och deras anställda samt främmande staters kurirer, dvs. personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat. Bestämmelsen i 2 kap. 10 § tredje stycket avser andra utlännningar som har förmåner enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, vilket omfattar personer med anknytning till internationella organ. De berörda personerna kan ha anknytning till de internationella organ som räknas upp i bilagan till lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (se 4 § samma lag) eller till EU:s institutioner och organ (se 1 § samma lag). Motsvarande bestämmelse har funnits i tidigare utlänningslagar. I 69 § tredje stycket i

1954 års utlänningslag (1954:193) angavs att angående särskilda förmåner för vissa internationella organisationer gällde ”vad därom var stadgat”. Bestämmelsen innebar en hänvisning till den då gällande 1947 års lag (1947:511) om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer. Enligt förarbetena var detta en erinran om att personer med uppdrag eller tjänst vid internationella organ som t.ex. FN hade immunitet och privilegier i enlighet med internationella konventioner och avtal (se prop. 1954:41 s. 119). Bestämmelserna i den numera upphävda 1947 års lag om särskilda förmåner för vissa internationella organisationer har senare införts i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Utlänningslagen hänvisar därför numera i stället till lagen om immunitet och privilegier i vissa fall (se prop. 1966:148 s. 18 och prop. 1975/76:205 s. 25).

Som angetts ovan har regeringens avsikt varit att Regeringskansliet ska kunna meddela uppehållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ (se prop. 1988/89:86 s. 60 och 151). Någon bestämmelse som motsvarar 4 kap. 19 § utlänningsförordningen, dvs. den bestämmelse som avser beviljande av uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat, och som avser personer med anknytning till internationella organ, finns emellertid inte i utlänningsförordningen.

Av 9 § andra stycket Regeringskansliets föreskrifter om handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd för diplomater m.fl. framgår att Regeringskansliet beslutar om uppehållstillstånd för tjänstemän och deras familjemedlemmar som på grund av anknytning till internationell organisation omfattas av 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Uppehållstillstånd meddelas dock inte för personer som i egenskap av EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige utan krav på uppehållstillstånd.

5 Återkallelse av uppehållstillstånd

Återkallelse av uppehållstillstånd regleras i 7 kap. utlänningslagen och i 4 kap. utlänningsförordningen. Av 7 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen framgår att uppehållstillstånd som har beviljats av Regeringskansliet får återkallas endast av Regeringskansliet.

När det gäller vissa typer av uppehållstillstånd, exempelvis för studier, finns bestämmelser som medger en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd inte längre är uppfyllda (se t.ex. 7 kap. 7 a–7 e §§ utlänningslagen). En sådan bestämmelse saknas emellertid när det gäller de uppehållstillstånd som Regeringskansliet beviljar för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ.

6 Ett nytt bemyndigande i utlänningslagen

Regeringens förslag: Ett nytt bemyndigande ska införas i 2 kap. 10 § utlänningslagen. Av lagändringen ska det framgå att regeringen har rätt att meddela föreskrifter om under vilka förutsättningar Regeringskansliet kan bevilja uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat. Bemyndigandet ska även omfatta personer med anknytning till internationella organ. Bemyndigandet ska också omfatta att regeringen har rätt att meddela föreskrifter om under vilka förutsättningar Regeringskansliet kan återkalla uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Migrationsverket* yttrar sig inte särskilt över förslaget om ändring i 2 kap. 10 § utlänningslagen. Migrationsverket konstaterar dock att förslaget inte omfattar de uppehållstillstånd som myndigheten beviljar för vissa familjemedlemmar till diplomater med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen. *Säkerhetspolisen* instämmer i förslaget att införa en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ. I övrigt har *Säkerhetspolisen* ingen invändning mot förslagen i promemorian. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Polismyndigheten* har inga invändningar mot förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Förutsättningar för återkallelse av uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet bör regleras i förordning

Regeringskansliet beviljar i dag uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ. Ett uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet får enligt 7 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen återkallas endast av Regeringskansliet.

I praktiken fattar Regeringskansliet i dag inte några beslut om återkallelse av uppehållstillstånd mot bakgrund av att det saknas lämpliga grunder för återkallelse i utlänningslagstiftningen. Det saknas till exempel i dag en bestämmelse som anger att Regeringskansliet får återkalla ett uppehållstillstånd på den grunden att förutsättningarna för att bevilja uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Det förekommer dock att personer med anknytning till bl.a. utländska beskickningar avslutar sin tjänstgöring i förtid och därmed innan uppehållstillståndets giltighetstid har löpt ut. En utländsk diplomat kan behöva lämna sin tjänst i Sverige exempelvis för att den sändande staten har beslutat att kalla hem personen eller för att personen ska stationeras någon annanstans.

Att någon lämnat sin tjänstgöring i förtid kan också bero på att Regeringskansliet har underrättat den sändande staten om att en medlem av den diplomatiska personalen vid en utländsk beskickning är persona

non grata. I en sådan situation vore det önskvärt, bl.a. för att försvåra återinresa till Sverige, om Regeringskansliet hade möjlighet att återkalla uppehållstillståndet.

I situationen med en diplomat som lämnar i förtid kan det hända att ett medföljande barn önskar stanna kvar i Sverige för att studera även efter att den utländska diplomaten har lämnat Sverige. Barnet bör i en sådan situation inte ha ett uppehållstillstånd från Regeringskansliet utan ett uppehållstillstånd för studier från Migrationsverket.

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande den 21 januari 2020 (SR 01/2020) bl.a. behandlat frågan om hur en ansökan om uppehållstillstånd från en person som redan har ett uppehållstillstånd ska hanteras. Av ställningstagandet framgår att om en person som redan har ett uppehållstillstånd ansöker om uppehållstillstånd på nytt för samma eller överlappande tidsperiod, och det inte finns förutsättningar eller rättslig grund för att återkalla det gällande tillståndet, ska Migrationsverket avvisa den nya ansökan.

Mot bakgrund av det rättsliga ställningstagandet kan Migrationsverket alltså behöva avvisa en ansökan om uppehållstillstånd på grund av studier eller andra skäl med hänvisning till att en person har ett uppehållstillstånd utfärdat av Regeringskansliet. Även i denna situation kan därför Regeringskansliets begränsade möjligheter att återkalla uppehållstillstånd ge upphov till problem.

Sammantaget är det otillfredsställande att det i dessa fall saknas bestämmelser som anger att uppehållstillstånd får återkallas när förutsättningarna för att bevilja uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. Grunden för att Regeringskansliet utfärdar uppehållstillstånd åt de personer som det nu är fråga om är att personerna har anknytning till en utländsk beskickning, ett karriärkonsulat eller ett internationellt organ i Sverige. När personerna inte längre har en sådan anknytning bör de heller inte ha uppehållstillstånd på den grunden.

Förutsättningar för att återkalla uppehållstillstånd för dessa personer bör mot denna bakgrund regleras. Med hänsyn till att bestämmelser om uppehållstillstånd för denna grupp hittills främst har meddelats på förordningsnivå (se SOU 2004:74 s. 239) är det lämpligt att även bestämmelser om återkallelse av dessa uppehållstillstånd meddelas i förordning. Att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om förutsättningar för återkallelse bör framgå av ett bemyndigande i 2 kap. 10 § utlänningslagen.

Förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ bör regleras i förordning

När möjligheten för Regeringskansliet att meddela uppehållstillstånd infördes var avsikten att detta bl.a. skulle användas för personer med anknytning till internationella organ (se prop. 1988/89:86 s. 60 och 151). Personer med anknytning till internationella organ omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. I dag regleras endast personer med anknytning till internationella organ i 2 kap. 10 § tredje stycket utlänningslagen, som anger att bestämmelserna i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska iaktas.

Reglerna om under vilka förutsättningar Regeringskansliet kan bevilja uppehållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ bör förtydligas. Regeringen anser att förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ bör regleras på förordningsnivå. Att regeringen har möjlighet att meddela en sådan bestämmelse bör också framgå av ett bemyndigande i 2 kap. 10 § utlänningslagen.

Ett nytt bemyndigande ska införas i 2 kap. 10 § utlänningslagen

Mot bakgrund av de ovan identifierade behoven bör 2 kap. 10 § utlänningslagen ändras. Det befintliga bemyndigandet i 2 kap. 10 § andra stycket utlänningslagen omfattar att meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat.

Bemyndigandet har tidigare ansetts ge möjlighet att meddela föreskrifter om att uppehållstillstånd får meddelas under den tid som en tjänsteman är anställd vid en främmande stats beskickning eller konsulat, dvs. den bestämmelse som numera finns i 4 kap. 19 § utlänningsförordningen (se SOU 2004:74 s. 239).

Att bemyndigandet möjliggör att i förordning reglera förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd framgår dock inte uttryckligen av lagtexten. Det framgår inte heller av bemyndigandets ordalydelse att det innefattar möjligheten att i förordning reglera förutsättningar för återkallelse av uppehållstillstånd.

Vidare omfattar det befintliga bemyndigandet endast personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat. Övriga utlännningar som omfattas av lagen om immunitet och privilegier i vissa fall, vilket inkluderar personer med anknytning till internationella organ, omfattas inte av bemyndigandet.

Det finns därför skäl att införa ett nytt bemyndigande i utlänningslagen som anger att regeringen har rätt att meddela föreskrifter om förutsättningarna för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd när det gäller de personer som avses i 2 kap. 10 §, både första och tredje styckena. Bemyndigandet omfattar därmed dels personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat, dels personer med anknytning till internationella organ.

Utlänningslagens bestämmelser om beviljande och återkallande av uppehållstillstånd finns främst i 5 och 7 kap. De föreslagna ändringarna har ett nära samband med det nuvarande bemyndigandet i 2 kap. 10 § andra stycket utlänningslagen. Ändringarna bör därför placeras i 2 kap. 10 § utlänningslagen.

Upphållstillstånd som meddelas av Migrationsverket påverkas inte

Som *Migrationsverket* påpekar förekommer det att Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd till vissa familjemedlemmar till utländska diplomater med stöd av 5 kap. 10 § utlänningslagen som bl.a. reglerar uppehållstillstånd för besök. Det rör sig främst om exempelvis föräldrar till diplomater, vuxna barn till diplomater eller andra som inte omfattas av begreppet familjemedlem enligt 4 § Regeringskansliets föreskrifter om

handläggning av ärenden om visering och uppehållstillstånd för diplomater m.fl.

Möjligheterna att återkalla dessa uppehållstillstånd påverkas inte av det nu aktuella förslaget. Det finns inte heller förutsättningar för att inom ramen för detta lagstiftningsärende överväga ändringar av regleringen om uppehållstillstånd för besök.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringen i utlänningslagen ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Promemorian föreslår att lagändringen ska träda ikraft den 1 januari 2022.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den föreslagna lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 juli 2022.

Det saknas behov av övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser. Förslaget bedöms leda till en ökad tydlighet om grunden för de berörda personernas vistelse i Sverige. Förslaget kan också underlätta för en person som har ett uppehållstillstånd av Regeringskansliet men som vill ansöka om uppehållstillstånd på annan grund av Migrationsverket.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Förvaltningsrätten i Stockholm* yttrar sig inte särskilt över bedömningen. *Migrationsverket* instämmer i att förslaget kan leda till att grunden för de berörda personernas vistelse i Sverige blir tydligare och att förslaget kan underlätta för den som har ett uppehållstillstånd från Regeringskansliet och som vill ansöka om uppehållstillstånd på annan grund hos Migrationsverket. Migrationsverket efterfrågar dock vissa förtydliganden när det gäller förslagets konsekvenser.

Migrationsverket betonar vikten av informationsutbyte mellan Regeringskansliet och Migrationsverket i ärenden om återkallelse av

uppehållstillstånd och föreslår att detta sker genom de redan i dag upparbetade kanalerna.

Vad gäller konsekvenser för Migrationsverket och domstolarna bedömer Migrationsverket att ett beslut av Regeringskansliet om återkallelse av uppehållstillstånd skulle kunna vara överklagbart enligt förvaltningslagen (2017:900). För det fall Regeringskansliets beslut ska anses vara överklagbara kan det, enligt Migrationsverket, i så fall komma att medföra att det pågår en process i domstol samtidigt som Migrationsverket har att pröva ärendet om uppehållstillstånd, vilket skulle kunna komplicera prövningen.

Kan Regeringskansliets beslut om att återkalla ett uppehållstillstånd däremot inte överklagas får beslutet laga kraft direkt. Migrationsverket påpekar att det i så fall kan medföra att en illegal vistelse uppstår i samband med beslutet. De personer som vill stanna kvar i Sverige behöver därför lämna in en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund till Migrationsverket innan Regeringskansliet återkallar deras uppehållstillstånd, för en fortsatt legal vistelse i Sverige. I en sådan situation kan dock Migrationsverket komma att avvisa ansökan eftersom personen redan har ett uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverket kan denna situation undvikas om återkallelsen sker i anslutning till att ansökan om uppehållstillstånd på annan grund lämnas in till Migrationsverket.

Skälen för regeringens bedömning: Det föreslagna bemyndigandet reglerar möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd som meddelas av Regeringskansliet.

Förslaget bedöms inte ha någon budgetpåverkan för Regeringskansliet. I promemorian gjordes bedömningen att förslaget inte skulle leda till några ekonomiska konsekvenser för domstolarna mot bakgrund av att det framgår av 14 kap. 1 § utlänningslagen att Regeringskansliets beslut om uppehållstillstånd inte får överklagas. Migrationsverket har emellertid anfört att ett beslut av Regeringskansliet skulle kunna överklagas med stöd av förvaltningslagen. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår dock att tillämpningen av överklagandebestämmelser i specialförfattning inte påverkas av den allmänna regleringen i förvaltningslagen om besluts överklagbarhet (se prop. 2016/17:180 s. 254). Förfaranden som gäller uppehållstillstånd anses vidare falla utanför tillämpningsområdet för den rätt till domstolsprövning som följer av artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Nordstedts juridik, 2015, s. 171). Enligt regeringens uppfattning kan därmed Regeringskansliets nu aktuella beslut inte överklagas. Förslaget bedöms därför inte ha några ekonomiska konsekvenser för domstolarna. I sammanhanget kan det noteras att domstolar i andra länder ansett att ett utrikesministeriums beslut om en utländsk diplomats rätt att vistas i landet inte kan domstolsprövas mot bakgrund av beslutets mellanstatliga karaktär (se Denza, Diplomatic Law – Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations, Oxford University Press, 2016, s. 71).

Migrationsverket påpekar att det i vissa fall kan uppkomma behov av informationsutbyte mellan Regeringskansliet och Migrationsverket i ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd. Det kan dock förväntas att beslut om återkallelse av uppehållstillstånd i de flesta fall kommer att

fattas när den berörda beskickningen underrättat Regeringskansliet om att den berörda personen avslutat sin tjänstgöring och lämnat Sverige. I dessa fall är behovet av ett informationsutbyte begränsat. Det kan emellertid förekomma att Regeringskansliet avser att återkalla uppehållstillståndet för en person som befinner sig i Sverige och som avser att ansöka om uppehållstillstånd på annan grund från Migrationsverket. Om återkallelsen sker i anslutning till att en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund lämnas in till Migrationsverket, undviks risken för en illegal vistelse i Sverige. Som Migrationsverket påpekar kan alltså eventuella tillämpningsproblem i dessa fall undvikas genom kommunikation mellan Regeringskansliet och Migrationsverket. Redan i dag sker, som Migrationsverket anför, en samverkan mellan myndigheterna genom upparbetade kanaler. Denna samverkan underlättas bland annat av att Regeringskansliet och Migrationsverket arbetar i samma it-system vid handläggning av ärenden om uppehållstillstånd. Mot bakgrund av att ett informationsutbyte mellan myndigheterna sker redan i dag bedöms förslaget inte heller leda till någon budgetpåverkan för Migrationsverket.

För den som har fått ett uppehållstillstånd av Regeringskansliet innebär lagändringen att förutsättningarna för återkallelse av uppehållstillståndet kan regleras. När en förordningsändring genomförs om att uppehållstillståndet får återkallas under vissa förutsättningar skapas en ökad tydlighet kring grunden för personens vistelse i Sverige. Förslaget kan också underlätta för en person som har ett uppehållstillstånd av Regeringskansliet men som vill ansöka om uppehållstillstånd på annan grund av Migrationsverket.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller för miljön. Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

9 Författningskommentar

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

2 kap.

10 § Bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd tillämpas inte för

1. diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och

2. främmande staters kurirer.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall gäller de inskränkningar som följer av den lagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för de utläningar som anges i första stycket, och

2. förutsättningar för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd för sådana utläningar som avses i första och andra styckena.

Paragrafen innehåller bestämmelser om diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater, deras familjer och deras anställda samt främmande staters kurirer, dvs. personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat. Paragrafen reglerar också övriga utläningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall, vilket omfattar personer med anknytning till internationella organ. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Paragrafens *andra stycke* ändras på så sätt att den bestämmelse som hittills har funnits i tredje stycket flyttas till andra stycket. Vissa språkliga ändringar görs även i bestämmelsen.

Paragrafens *tredje stycke* ändras på så sätt att det bemyndigande som hittills har funnits i andra stycket flyttas till *tredje stycket 1*. I tredje stycket 1 byts även ordet personer ut mot utläningar. Ändringen är endast språklig.

I *tredje stycket 2* införs ett nytt bemyndigande som anger att regeringen får meddela föreskrifter om förutsättningar för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd för sådana utläningar som avses i första och andra styckena.

Enligt bestämmelsen i tredje stycket 2 får regeringen närmare reglera vad som ska krävas för att bevilja respektive återkalla uppehållstillstånd för personkretsen i dels första stycket, dels andra stycket. Med förutsättningar för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd avses vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas respektive återkallas.

Bemyndigandet skiljer sig från bemyndigandet i tredje stycket 1 som innebär att regeringen får bestämma att en viss del av utlänningslagen är tillämplig även på personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat. Med stöd av bemyndigandet i punkt 1 har regeringen t.ex. föreskrivit att kravet på passinnehav i 2 kap. utlänningslagen även gäller för personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat (se 2 kap. 20 § utlänningsförordningen). Bemyndigandet i tredje stycket 1 har även använts för att meddela bestämmelsen om att personer med anknytning till utländska beskickningar och karriärkonsulat får beviljas uppehållstillstånd (se 4 kap. 19 § utlänningsförordningen). Att regeringen kan reglera förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd framgår nu uttryckligen av tredje stycket 2. Bestämmelser om förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd för personkretsen i första stycket kommer framöver alltså att kunna meddelas med stöd av tredje stycket 2. Med stöd av denna bestämmelse kan även föreskrifter om förutsättningar för återkallande av uppehållstillstånd meddelas.

Personkretsen som avses i tredje stycket 2 är till att börja med utläningar som avses i första stycket. Detta innefattar diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige

av främmande stater samt deras familjer och deras anställda. Dessutom omfattas främmande staters kurirer.

Bestämmelsen i tredje stycket 2 hänvisar också till de utläningar som avses i andra stycket. Denna personkrets omfattar andra utläningar som är berättigade till förmåner enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. För att höra till denna personkrets ska det röra sig om andra utläningar än de som avses i första stycket. Utlänningen ska också vara berättigad till förmåner enligt lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Utlänningar som avses i första stycket är berättigade till förmåner enligt 2–3 §§ lagen om immunitet och privilegier i vissa fall som inkorporerar Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser. Personkretsen i andra stycket omfattar personer som är berättigade till förmåner enligt andra bestämmelser i lagen om immunitet och privilegier i vissa fall. Enligt 4 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall har personer med anknytning till de internationella organ som anges i bilagan till lagen om immunitet och privilegier enligt ett antal avtal och konventioner. I lagens bilaga finns en uppräknning av internationella organ och grupper av personer som har anknytning till dessa organ. I bilagan räknas bl.a. personer med tjänst eller uppdrag hos FN upp. Personer med tjänst eller uppdrag hos FN är därför exempel på personer som omfattas i hänvisningen till andra stycket. Av 1 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall framgår vidare att vad som föreskrivs om immunitet och privilegier i de bestämmelser som ska tillämpas i Sverige enligt lagen med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska gälla trots bestämmelser i andra författningar. I 1 § lagen om immunitet och privilegier i vissa fall regleras alltså den immunitet och de privilegier som tjänstemän vid EU:s institutioner och organ har enligt EU-rätten. Även tjänstemän vid EU:s institutioner och organ med immunitet och privilegier enligt EU-rätten är därför exempel på personer som omfattas i hänvisningen till andra stycket.

Sammanfattning av promemorian Återkallelse av uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet

Denna promemoria, som har upprättats inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), innehåller förslag på nya bestämmelser om de uppehållstillstånd som Regeringskansliet beviljar för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ. I promemorian föreslås en ny bestämmelse i utlänningslagen (2005:716) om att regeringen har rätt att meddela föreskrifter om förutsättningarna för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd som meddelas för sådana personer.

En ny bestämmelse i utlänningsförordningen (2006:97) föreslås också om beviljande av uppehållstillstånd för personer med anknytning till internationella organ. Det föreslås vidare en förordningsändring som medför en möjlighet att återkalla uppehållstillstånd för personer med anknytning till utländska beskickningar, karriärkonsulat och internationella organ om förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånden inte längre är uppfyllda.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

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

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd tillämpas inte för

1. diplomatiska tjänstemän och avlönade konsulära tjänstemän som är anställda i Sverige av främmande stater samt deras familjer och deras anställda, och

2. främmande staters kurirer.

Regeringen får meddela föreskrifter om att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för de personer som anges i första stycket.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall skall de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

I fråga om andra utlänningar som är berättigade till förmåner enligt lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska de inskränkningar iakttas som följer av den lagen.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att bestämmelserna om krav på pass, visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd gäller i viss utsträckning för de personer som anges i första stycket, och

2. förutsättningar för att bevilja och återkalla uppehållstillstånd för sådana utlänningar som avses i första och andra styckena.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2022.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss av promemorian Återkallelse av uppehållstillstånd som har meddelats av Regeringskansliet har yttranden inkommit från Förvaltningsrätten i Stockholm, Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.