

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 153 och 158 a § i utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att vissa bestämmelser i utlänningslagen som gäller den fria rörligheten för unionsmedborgare och med dem jämförbara familjemedlemmar ska ändras så att de motsvarar Europeiska gemenskapernas domstols tolkning av hur direktivet om fri rörlighet ska tillämpas. Ändringarna gäller familjemedlemmar som själva inte är unionsmedborgare. Genom propositionen främjas jämlik behandling av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i unionens medlemsstater.

Det föreslås att bestämmelserna om fri rörlighet i utlänningslagen i fortsättningen även ska tillämpas på familjemedlemmar som kommer direkt från ett tredjeland, utan tidigare vistelse i en annan medlemsstat, och i de fall familjetillhörighet uppstår först i Finland. För närvarande beviljas uppehållstillstånd i situationer av detta slag.

Ändringarna gäller bara en liten del av de familjemedlemmar till unionsmedborgare

som flyttar till Finland. Under åren 2007–2008 uppgick de till ungefär 50.

Polisinrättningen i det härad där sökanden har sin boningsort är behörig myndighet när uppehållsrätten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ska konstateras. Inrikesministeriet har gett polisen anvisningar om att till dess att den föreslagna lagändringen har trätt i kraft ska direktivet tillämpas direkt, i stället för utlänningslagen, i enlighet med Europeiska gemenskapernas domstols tolkning av direktivet.

Propositionen innehåller dessutom ett förslag till en ändring som gäller uppehållsrätten för studerandes familjemedlemmar. Det föreslås att bestämmelsen om unionsmedborgares rätt att uppehålla sig under längre tid än tre månader ändras så att den bättre motsvarar bestämmelserna i direktivet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge**1.1 Direktivet om fri rörlighet**

Bestämmelser om fri rörlighet för Europeiska unionens medborgare och deras familjemedlemmar finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (nedan *direktivet om fri rörlighet*). Direktivet genomfördes nationellt genom den ändring (360/2007) av utlänningslagen (301/2004) som trädde i kraft den 30 april 2007.

Direktivets tillämpningsområde

Enligt artikel 3.1 i direktivet ska direktivet tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.

Upphållsrätt för studerandes familjemedlemmar

I artikel 2.2 i direktivet definieras begreppet unionsmedborgares familjemedlem. I artikel 7 finns det bestämmelser om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat under längre tid än tre månader. I artikelns fjärde punkt begränsas uppehållsrätten för studerandes familjemedlemmar till att gälla endast studerandes eller deras makars underhållsberättigade barn under 21 år. I fråga om andra än studerande gäller uppehållsrätten för familjemedlemmar unionsmedborgares eller deras makars underhållsberättigade släktingar i rakt nedstigande led, dvs. även

barnbarn osv. Upphållsrätt har även studerandes, såväl som deras makars, underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led.

1.2 Utlänningslagen**Tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen**

I utlänningslagens 10 kap. föreskrivs det om vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer. I lagens 153 § föreskrivs det om kapitlets tillämpningsområde. Enligt paragrafens 3 mom. tillämpas kapitlet på en unionsmedborgare som reser till Finland och på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till honom eller henne från en annan medlemsstat och före resan har uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med unionsmedborgaren annat än tillfälligt. Enligt paragrafens 4 mom. tillämpas kapitlet på en finsk medborgares familjemedlemmar, om han eller hon utnyttjat sin rätt att röra sig fritt enligt direktivet om fri rörlighet genom att resa till eller uppehålla sig i en annan medlemsstat och om familjemedlemmarna i fråga följt med eller anslutit sig till honom eller henne och före resan har uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med den finska medborgaren annat än tillfälligt.

Unionsmedborgares familjemedlemmar som omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om fri rörlighet och som själva är tredjelandsmedborgare beviljas uppehållskort för unionsmedborgares familjemedlem enligt 161 § i utlänningslagen. Om familjemedlemmarna är unionsmedborgare, registreras deras uppehållsrätt i enlighet med 159 § i utlänningslagen.

Tillämpningsområdet för utlänningslagens 10 kap. har begränsats så att familjemedlemmar som ansluter sig till unionsmedborgare ska ha uppehållit sig lagligt i de medlemsstater där unionsmedborgarna har uppehållit sig och från vilka de har flyttat till Finland. Bestämmelserna i kapitlet har inte till-

lämpats på familjemedlemmar som flyttar till Finland direkt från ett tredjeland, utan att ha uppehållit sig lagligt med en unionsmedborgare i en annan medlemsstat. Bestämmelserna i utlänningslagens 10 kap. gäller inte heller situationer där unionsmedborgare ingår nytt äktenskap i Finland och på så sätt får en ny familjemedlem. Direktivet har tolkats så att den nya familjemedlemmen i detta fall inte har följt med eller anslutit sig till unionsmedborgaren.

Enligt 153 a § 2 mom. i utlänningslagen beviljas de familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte själva är unionsmedborgare uppehållstillstånd med stöd av 4 kap., om bestämmelserna i 10 kap. inte tillämpas på dem.

I utlänningslagens 50 a § föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en i Finland bosatt unionsmedborgare. Familjemedlemmar till en i Finland bosatt unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person som har registrerat sin vistelse eller sådana familjemedlemmars minderåriga barn beviljas enligt paragrafen kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband, om deras uppehållsrätt inte kan registreras eller fastställas med stöd av 10 kap. Uppehållstillstånd beviljas på ansökan som görs i Finland eller utomlands.

Lagens 50 a § har tillämpats vid beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en i Finland bosatt unionsmedborgare som har registrerat sin vistelse, men på vilka bestämmelserna i 10 kap. inte kan tillämpas. Det är fråga om familjemedlemmar på vilka direktivet om fri rörlighet inte alls kan tillämpas på grund av tillämpningsområdets begränsning, eller som inte uppfyller villkoren i direktivet. Det är också fråga om familjemedlemmar vars uppehållsrätt inte kan registreras eller som inte kan beviljas uppehållskort. Paragrafen har tillämpats till exempel när en unionsmedborgare har ingått äktenskap i Finland. Paragrafen har också tillämpats när det inte har funnits sådana tillräckliga tillgångar för unionsmedborgarens familjemedlems vistelse som krävs enligt 10 kap. Uppehållstillstånd har i så fall kunnat beviljas, om det har ansetts att det finns sådana grunder för avvikelse från försörjnings-

kravet som anges i 39 § 1 mom. i utlänningslagen.

I utlänningslagens 155 a § föreskrivs det om unionsmedborgares familjemedlemmars inresa och vistelse i landet. Med stöd av paragrafens 1 mom. kan visum krävas av en unionsmedborgares familjemedlem som inte är unionsmedborgare. Visum kan krävas om familjemedlemmen är medborgare i en stat av vars medborgare visum krävs enligt förordning av rådet. Avslag i ett visumärende ska enligt 3 mom. skriftligen delges den som ansökt om visum och avslaget ska motiveras, om detta inte strider mot Finlands eller någon annan unionsmedlemsstats säkerhetsintressen.

I 191 § 1 punkten i utlänningslagen föreskrivs det om besväräfbud i visumärenden. Enligt bestämmelsen får ändring dock sökas om det är fråga om avslag på visumansökan som gäller familjemedlemmar till en sådan unionsmedborgare eller en finsk medborgare som omfattas av bestämmelserna i 10 kap. om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig fritt. Besvärärbatten har inte gällt sådana familjemedlemmar som inte har uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med unionsmedborgaren. Till exempel om en unionsmedborgare ingår äktenskap med en tredjelandsmedborgare med visumpfikt utanför Schengenområdet, omfattas familjemedlemmen inte av tillämpningsområdet för 10 kap., om han eller hon inte först har uppehållit sig i en annan medlemsstat med unionsmedborgaren som anknytningsperson. Besvärärbatten gäller inte heller visumbeslut för familjemedlemmar till finska medborgare som inte utnyttjar sin rätt enligt direktivet att röra sig fritt.

Bestämmelserna i 10 kap. i utlänningslagen har tillämpats på Schengenvisum i enlighet med kapitlets tillämpningsområde i situationer där en EU-medborgares familjemedlem med visumpfikt har flyttat till Finland med unionsmedborgaren från en annan medlemsstat eller har anslutit sig till honom eller henne senare, och denna familjemedlem inte har haft något annat tillstånd, såsom ett uppehållstillstånd som beviljats i en Schengenstat (inklusive uppehållskort för EU-medborgares familjemedlem som beviljats i en Schengenstat), med vilket han eller hon skulle ha kun-

nat resa in i Finland utan visum. I praktiken har detta endast gällt när någon har flyttat till Finland från en EU stat där Schengenregelverket inte tillämpas i sin helhet. Medlemsstater som inte ingår i Schengenområdet är Förenade kungariket, Irland, Bulgarien, Rumänien och Cypern.

I de fall där familjemedlemmens rörlighet inte har hört till tillämpningsområdet för 10 kap. har de finska beskickningar som beviljar Schengenvisum beaktat familjemedlemmens ställning genom att tolka Schengenregelverket och den finska lagstiftningen i enlighet med de grundläggande och mänskliga rättigheterna med beaktande av familjemedlemmens ställning. Ett exempel på en sådan situation är när en familjemedlem har försökt komma till Finland direkt från ett tredjeland. Schengenvisum har beviljats avgiftsfritt för alla familjemedlemmar till finska medborgare och medborgare i andra EU-medlemsstater i enlighet med utrikesministeriets avgiftsförordning. I Europeiska unionens råds anvisningar ingår en rekommendation om att inte kräva sådan resesjukförsäkring som är villkoret för beviljande av Schengenvisum av familjemedlemmar till EU medborgare och Finland har även följt denna rekommendation.

Familjemedlemmar till finska medborgare beviljas uppehållstillstånd med stöd av 50 § i utlänningslagen. Denna bestämmelse tillämpas på de flesta finska medborgares familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare. Om en finsk medborgare bosätter sig i en annan medlemsstat och sedan återvänder till Finland, omfattas hans eller hennes familjemedlemmar av den fria rörligheten och beviljas uppehållskort för familjemedlem i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. i utlänningslagen.

Upphållsrätt för studerandes familjemedlemmar

I utlänningslagens 158 a § föreskrivs det om rätten att uppehålla sig i landet för längre tid än tre månader. I paragrafens 3 mom. begränsas uppehållsrätten för studerandes familjemedlemmar till att enbart gälla 1) unionsmedborgarens make och 2) de barn till

unionsmedborgaren eller dennes make som är under 21 år eller för sin försörjning beroende av unionsmedborgaren eller dennes make.

1.3 Europeiska gemenskapernas domstols rättspraxis

Europeiska gemenskapernas domstol har under de senaste åren meddelat flera domar där den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har behandlats. Bland de viktigaste av dessa är till exempel målen C-459/99 MRAX, C-60/00 Carpenter, C-109/01 Akrich, C-1/05 Jia och C-291/05 Eind. Domarna har gällt fall som inträffade innan direktivet om fri rörlighet antogs och genomfördes i medlemsstaterna.

Europeiska gemenskapernas domstol (stora avdelningen) avkunnade den 25 juli 2008 sin dom i målet C-127/08 Metock. Detta är det första avgörandet som träffats sedan det nya direktivet trädde i kraft där domstolen tydligt och heltäckande tar ställning till unionsmedborgares familjemedlemmars rätt att röra sig fritt, till den del det gäller kravet att de ska ha uppehållit sig lagligt i en medlemsstat innan de flyttar till en annan medlemsstat.

I Metock-domen är det fråga om utlänningar som sökt asyl i Irland och som har gift sig med personer som bor i Irland, men som är medborgare i andra medlemsstater. Irland nekade familjemedlemmarna uppehållsrätt, eftersom de inte tidigare hade uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat. Äktenskapens äkthet ifrågasattes inte.

Domstolen ansåg att artikel 3.1 i direktivet ska tolkas så att direktivets bestämmelser tillämpas på unionsmedborgares familjemedlemmar oberoende av var och när äktenskap har ingåtts och på vilket sätt tredjelandsmedborgare har rest in i den mottagande medlemsstaten. Domstolen ansåg också att direktivet utgör hinder för nationell lagstiftning, enligt vilken det krävs att maken för att kunna utnyttja bestämmelserna i direktivet redan ska ha uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat.

EG-domstolen meddelade den 19 december 2008 sin dom i målet C-551/07 Sahin. Enligt domen ska direktivet tolkas så att dess be-

stämmelser även omfattar familjemedlemmar som har kommit till den mottagande medlemsstaten oberoende av unionsmedborgaren och först när de kommit dit har blivit anhängiga till eller bildat familj med unionsmedborgaren. Det är i detta hänseende utan betydelse att familjemedlemmen, vid tidpunkten då han eller hon erhåller denna ställning eller bildar familj, tillfälligt vistas i den mottagande medlemsstaten enligt den lagstiftning som denna stat tillämpar i fråga om asylfrågor.

1.4 Diskussioner om den fria rörligheten som förts i EU

Kommissionen publicerade den 10 december 2008 en rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier KOM(2008) 840 slutlig. Kommissionen skickade dessutom i december 2008 ut en detaljerad förfrågan till medlemsstaterna om tillämpningen av direktivet. Kommissionen strävar efter att före juni 2009 ha sammanställt ett dokument med riktlinjer för tillämpningen av direktivet.

Vid sina sammanträden den 25 september och 27 november 2008 behandlade rådet för rättsliga och inrikes frågor på initiativ av Danmark och Förenade kungariket Metockdomen och de fortsatta åtgärder som den ger upphov till. Rådet antog slutsatser om missbruk av rätten till fri rörlighet för personer. I slutsatserna konstateras bland annat följande. Rådet påminner om att rätten till fri rörlighet inom Europeiska unionen är en av de grundläggande principer som unionen vilar på, till nytta för de europeiska medborgarna, medlemsstaterna och den europeiska ekonomins konkurrenskraft. Denna rätt utgör en grundläggande frihet för medborgarna och den åtföljs av ansvar för dem som utövar den, inbegripet respekten för lagstiftningen i den stat där de vistas eller är bosatta. Rådet understryker också sitt engagemang för utvecklingen av unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där kampen mot brottslighet utgör en väsentlig aspekt. Rådet anser att i överensstämmelse med och för att för-

svara rätten till fri rörlighet, bör alla ansträngningar göras – med iakttagande av tillämplig lagstiftning – för att förebygga och bekämpa missbruk, inbegripet gärningar av brottslig karaktär, med kraftfulla och proportionella åtgärder mot de medborgare som bryter mot lagen, bland annat när de gör sig skyldiga till allvarliga och upprepade överträdelser. Rådet noterar i detta avseende de relevanta bestämmelserna i direktivet om fri rörlighet och särskilt bestämmelserna i kapitel VI om begränsningar i rätten till inresa och uppehåll för unionsmedborgare och deras familjer på grund av bland annat allmän ordning och säkerhet, och bestämmelserna i artikel 35 om missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap och framläggandet av förfälskade handlingar.

I EU har man diskuterat frågor som gäller tillämpningen av den fria rörligheten samt Metockdomen och dess konsekvenser för medlemsstaterna. I diskussionerna har det framkommit att det i vissa medlemsstater har upptäckts missbruk i anslutning till den fria rörligheten för unionsmedborgares familjemedlemmar. Flera medlemsstater har uttryckt sin oro över att Metockdomen kommer att öka missbruket. I synnerhet Danmark, Förenade kungariket och Irland har varit aktiva i frågan.

Kommissionen har betonat att missbruk bör bekämpas inom ramen för direktivets bestämmelser i stället för med begränsningar av direktivets tillämpningsområde. Enligt artikel 35 i direktivet får medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet enligt direktivet i händelse av missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap.

I de diskussioner som förts inom EU har det framförts att den nya tolkningen av direktivet kommer att innebära en betoning och ökning av efterhandstillsynen om man vill förhindra olaglig immigration. Till exempel Irland och Danmark har meddelat att de kommer att börja undersöka missbruk noggrannare än tidigare och utöka sin efterhandstillsyn. Efterhandstillsynen kräver dock särskilda åtgärder av myndigheterna och leder också till mera kostnader än om fallen undersöks noggrannare innan uppehållsrätt beviljas.

1.5 Statistik

År 2007 fastställdes med stöd av 10 kap. i utlänningslagen uppehållsrätt för unionsmedborgares familjemedlemmar i sammanlagt 886 fall. Av dessa var antalet tredjelandsmedborgare som beviljades uppehållskort 121 familjemedlemmar och antalet registrerade unionsmedborgare 765 familjemedlemmar. Antalet nekande beslut var sammanlagt 10.

År 2007 beviljades med stöd av 50 a § i utlänningslagen 17 familjemedlemmar sitt första uppehållstillstånd och 9 familjemedlemmar fortsatt tillstånd. Fyra ansökningar avslogs.

År 2008 fastställdes med stöd av 10 kap. uppehållsrätt för unionsmedborgares familjemedlemmar i sammanlagt 955 fall, och av dessa var antalet tredjelandsmedborgare 158 familjemedlemmar och antalet unionsmedborgare 797 familjemedlemmar. Antalet nekande beslut var sammanlagt 7.

År 2008 beviljades med stöd av 50 a § 28 familjemedlemmar sitt första uppehållstillstånd och 10 familjemedlemmar fortsatt tillstånd. Fyra ansökningar avslogs.

Av statistiken framgår det inte hur många av de familjemedlemmar till finska medborgare som utnyttjat sin rätt att röra sig fritt som fått uppehållsrätten fastställd med stöd av 10 kap. eller som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 50 §.

2 Föreslagna ändringar

2.1 Tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen

I 153 § i utlänningslagen är laglig vistelse i en annan medlemsstat en förutsättning för att 10 kap. om unionsmedborgares fria rörlighet ska kunna tillämpas på familjemedlemmar. På så sätt strider bestämmelserna i utlänningslagen mot den tolkning av direktivet som gjordes i Metock-domen. Detta trots att familjemedlemmar tillåts stanna i Finland med ett sådant uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 50 a §.

Ett uppehållstillstånd enligt 50 a § i utlänningslagen ger inte en unionsmedborgares

familjemedlem fullt samma rättigheter som ett sådant uppehållskort för familjemedlem enligt direktivet som beviljas med stöd av 10 kap. i utlänningslagen. Med ett uppehållstillstånd kan man inte i något fall röra sig utan visum i sådana medlemsstater som inte tillämpar Schengenregelverket. Möjligheten att röra sig fritt med uppehållskort och utan visum utanför Schengenområdet varierar dock beroende på medlemsstaternas olika tolkningar av direktivet och fungerar vanligen endast om familjemedlemmen rör sig tillsammans med unionsmedborgaren eller ansluter sig till honom eller henne, och orsaken till rörligheten är att man på grund av arbete eller någon annan motsvarande orsak ska bosätta sig i den andra medlemsstaten.

Dessutom undersöks uppehållstillståndsärenden noggrannare och uppehållstillstånd kostar också mera än uppehållskort. På så sätt ger inte ett uppehållstillstånd enligt 50 a § de rättigheter som en familjemedlem bör få enligt Metock-domen.

Metock-domen gäller fall där en unionsmedborgare har flyttat till och bosatt sig i en annan medlemsstat och där ingått äktenskap med en asylsökande tredjelandsmedborgare. Makarna har inte uppehållit sig i någon annan medlemsstat innan de bildade familj. I domen har man tangerat frågan om så kallad första inresa, som är starkt förknippad med tillämpningen av Schengenregelverket vid medlemsstaternas beskickningar och gränskontrollstationer. I domen betonas den betydelse det att familjemedlemmarna kan följa med har för unionsmedborgarnas egen fria rörlighet. Om en medlemsstat inte tillåter att en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare följer unionsmedborgaren till en annan medlemsstat, kan det få unionsmedborgaren att avstå från vistelsen och driva honom eller henne till att lämna staten för att kunna leva i familjegemenskap i någon annan medlemsstat eller i ett tredjeland. Därför bör även familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och som kommer till Finland direkt från ett tredjeland höra till tillämpningsområdet för direktivet.

Även om det i Metock-domen inte är fråga om första inresa till unionens territorium, bör enligt den tolkning som gjorts i domen inte bara de familjemedlemmar som redan anlänt

till Finland, utan även familjemedlemmar som vill komma till Finland direkt från ett tredjeland omfattas av tillämpningsområdet för direktivet om fri rörlighet och 10 kap. i utlänningslagen. När tidigare laglig vistelse i en annan medlemsstat inte längre får krävas, kan direkt inresa från ett tredjeland inte längre uteslutas från tillämpningsområdet för 10 kap. Detta gör det lättare att utnyttja den grundläggande rätten till fri rörlighet även i situationer där familjemedlemmarna kommer direkt från tredjeländer.

Det föreslås att man stryker de satser i 153 § 3 och 4 mom. i utlänningslagen där tillämpningsområdet för lagens 10 kap. begränsas till att endast gälla familjemedlemmar som före resan har uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med unionsmedborgaren annat än tillfälligt. EG-domstolen har ansett att ett sådant krav begränsar unionsmedborgarnas fria rörlighet. Formuleringen i bestämmelserna motsvarar efter ändringen formuleringen i direktivet.

Det föreslås att 153 § 3 mom. i utlänningslagen ändras så att det mera exakt motsvarar formuleringen i artikel 3.1 i direktivet om fri rörlighet. Enligt momentets nya formulering tillämpas utlänningslagens 10 kap. på en unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i Finland och på familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till honom eller henne senare. Denna formulering innebär i enlighet med domstolens tolkning att den fria rörligheten tillämpas på familjemedlemmar oavsett var och när äktenskap har ingåtts och på vilket sätt en tredjelandsmedborgare har anlänt till Finland. Det krävs inte att en familjemedlem tidigare ska ha uppehållit sig lagligt med unionsmedborgaren i en annan medlemsstat. Uppehållskort för familjemedlem beviljas även för familjemedlemmar som för första gången anländer till unionens territorium direkt från ett tredjeland. Uppehållskort för familjemedlem beviljas dessutom om familjetillhörigheten uppstår i Finland, till exempel om en unionsmedborgare som uppehåller sig i Finland ingår äktenskap med en tredjelandsmedborgare som uppehåller sig i Finland. Uppehållskort beviljas inte om de övriga villkoren för uppehållsrätt inte uppfylls eller om det är fråga om sådant missbruk av rättigheter som avses i artikel 35 i di-

rektivet om fri rörlighet och 172 a § i utlänningslagen.

Eftersom formuleringen i utlänningslagen föreslås exakt följa direktivet, behöver lagen inte ändras i framtiden även om EG-domstolen skulle komma fram till nya tolkningar av direktivets tillämpningsområde.

Den föreslagna ändringen innebär att tillämpningsområdet för utlänningslagens 50 a § blir snävare i fortsättningen och att färre uppehållstillstånd kommer att beviljas. Bestämmelsen tillämpas endast i fall där villkoren för uppehållsrätt för familjemedlem inte uppfylls. I praktiken kan ett sådant fall till exempel vara att en unionsmedborgare inte har tillräckliga tillgångar för sin familjemedlems räkning, men att man ändå anser det vara rimligt att familjemedlemmen får ansluta sig till unionsmedlemmen i Finland. Villkoret för uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 50 a § i utlänningslagen är att försörjningen är tryggad, men undantag från detta kan göras i exceptionella fall på de grunder som anges i 39 §.

Inrikesministeriets polisavdelning gav den 8 januari 2009 polisen anvisningar (SMDno/2009/54) om att direktivet ska tillämpas direkt, i stället för bestämmelserna i utlänningslagen, så att kravet om laglig vistelse i en annan medlemsstat slopas. I anvisningarna ingår även en uppmaning om att kontakta klienter på vilka direktivet har tillämpats på ett sätt som strider mot Metockdomen. Ett ärende ska tas upp för ny behandling om klienten så önskar och uppehållskort ska beviljas i stället för uppehållstillstånd.

En unionsmedborgares familjemedlems inresa i landet från en stat utanför Schengenområdet kräver visum om familjemedlemmen har visumplikt enligt förordning (EG) nr 539/2001. Enligt andra stycket i artikel 5.2 i direktivet om fri rörlighet ska medlemsstaterna ge dessa personer all den hjälp de behöver för att få nödvändiga viseringar. De finska beskickningarna har dock enligt egen prövning rätt att låta bli att bevilja visum om en person inte uppfyller villkoren för visum.

Förslaget innebär att när det gäller visumförfarandet för en unionsmedborgares familjemedlem med visumplikt som vill komma till Finland direkt från ett tredjeland, iakttas förfarandet enligt 155 a § 3 mom. om att av-

slag på visumansökan ska delges sökanden skriftligen och att avslaget ska motiveras. Ändring i beslut får enligt utlänningslagens 190 § även sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen.

Om en beskickning inte beviljar en unionsmedborgares familjemedlem visum till Finland, kan han eller hon inte ansöka om uppehållskort eftersom kortet enligt lag ska sökas i Finland. Avslag på visumansökan kan överklagas hos förvaltningsdomstolen.

Tillämpningsområdet för direktivet om fri rörlighet omfattar inte sådana medborgare i medlemsstaterna, eller deras familjemedlemmar, som inte utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. I 4 mom. i den föreslagna 153 § bestäms det att 10 kap. ska tillämpas på finska medborgares familjemedlemmar. Kapitlet tillämpas dock på finska medborgares familjemedlemmar endast om den finska medborgaren har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet enligt direktivet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat och sedan har återvänt till Finland. Det föreslås att momentets ordalydelse preciseras till denna del. I direktivet finns det inga närmare bestämmelser om hur direktivet ska tillämpas på medlemsstaternas egna medborgare och deras familjemedlemmars fria rörlighet. Det är förenligt med direktivets syfte att direktivet tillämpas på den fria rörligheten för familjemedlemmar till finska medborgare när familjetillhörigheten är kopplad till att den finska medborgaren har bosatt sig i en annan medlemsstat. Familjemedlemmen ska ha bott i en annan medlemsstat med den finska medborgaren eller åtminstone ska det förhållande som lett till familjetillhörigheten ha uppstått medan den finska medborgaren bodde i en annan medlemsstat. Direktivet föreslås inte bli tillämpat på sådana familjeförhållanden som har uppstått först efter det att den finska medborgaren har återvänt till Finland. En finsk medborgare har alltså inte en fortgående eller livslång rätt att få framtida familjemedlemmar att omfattas av tillämpningsområdet för direktivet efter att han eller hon har bott i en annan medlemsstat.

2.2 Upphållsrätt för studerandes familjemedlemmar

Bestämmelserna om uppehållsrätt för studerandes familjemedlemmar i artikel 7 i direktivet har genomförts på ett bristfälligt sätt i utlänningslagen. Enligt 158 a § 3 mom. i utlänningslagen har endast maken och de barn till studeranden eller maken som är under 21 år och för sin försörjning beroende av studeranden eller maken uppehållsrätt i egenskap av familjemedlem till studeranden för längre tid än tre månader. Enligt den svårtolkade artikeln 7.4 i direktivet gäller uppehållsrätten även underhållsberättigade släktingar i rakt uppstigande led till en unionsmedborgare som är studerande och till hans eller hennes make. Genom den ovan nämnda bestämmelsen har uppehållsrätten för föräldrar och far- och morföräldrar, och så vidare, av misstag uteslutits i utlänningslagen.

Det föreslås att den bestämmelse i 158 a § 3 mom. i utlänningslagen som begränsar uppehållsrätten för studerandes familjemedlemmar slopas helt. I direktivet gäller begränsningen endast studerandes släktingar i rakt nedstigande led efter deras barn, alltså barnbarn och så vidare. Eftersom begränsningen har mycket liten betydelse, föreslås det att bestämmelsen i utlänningslagen får vara förmånligare än bestämmelsen i direktivet. Även barnbarn och andra släktingar i rakt nedstigande led som för sin försörjning är beroende av studeranden kan i fortsättningen beviljas uppehållsrätt för längre tid än tre månader i egenskap av familjemedlem till studerande. Villkoret för uppehållsrätt är att unionsmedborgaren har tillräckliga tillgångar för att försörja familjemedlemmarna i Finland. Paragrafens nuvarande 4 mom. blir 3 mom.

Det föreslås att ordalydelsen 1 mom. 4 punkten och 2 mom. i paragrafen preciseras så att det hänvisas särskilt till var och en av punkterna 1, 2 och 3 i 1 mom. Den nuvarande hänvisningen i momentet till 1–3 punkten kan tolkas så att samtliga krav som nämns i 1–3 punkten ska uppfyllas. Avsikten är att något av kraven i 1 mom. 1–3 punkten ska uppfyllas.

3 Propositionens konsekvenser

En viktig konsekvens som propositionen har är att lite flera familjemedlemmar till unionsmedborgare än nu kommer att omfattas av tillämpningsområdet för direktivet i Finland. På EU nivå innebär en tolkning som följer Metock- domen att tillämpningen av direktivet harmoniseras i medlemsstaterna. Hittills har det funnits skillnader i tillämpningspraxisen. Genom tillämpningen av den nya tolkningen underlättas och förenhetligas unionsmedborgarnas rörlighet och återföreningen av familjer i medlemsstaterna. Genom propositionen främjas jämlik behandling av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar i de olika medlemsstaterna.

En viktig konsekvens för visumförfarandet är att familjemedlemmar med visumplikt som kommer till Finland direkt från ett tredjeland kan söka ändring i ett nekande visumbeslut. Detta ställer högre krav på beskickningarna när de ska ge avslag på ansökan.

Tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen

Den föreslagna ändringen av tillämpningsområdet för 10 kap. i utlänningslagen gäller sådana familjemedlemmar som innan de kom till Finland inte hade uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med unionsmedborgaren. Detta innebär i praktiken att uppehållsrätten för en liten del av familjemedlemmarna till unionsmedborgare som flyttar till Finland ändras från vistelse med uppehållstillstånd till vistelse med uppehållskort. Konsekvenserna för den rättsliga ställningen är ganska små. Familjemedlemmarna behöver inte ansöka om ett nytt uppehållstillstånd efter det första året, utan de får genast ett uppehållskort för fem år. Tröskeln för att avlägsna en unionsmedborgares familjemedlem ur landet blir något högre. Efter att en familjemedlem har vistats fem år i landet och fått ett permanent uppehållskort kan han eller hon utvisas ur landet endast av allvarliga skäl i anknytning till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Den föreslagna ändringen påverkar förfarandet för beviljande av uppehållsrätt så att

färre uppehållstillstånd enligt utlänningslagens 50 a § än tidigare beviljas, eftersom uppehållskort för familjemedlem beviljas i stället för dessa uppehållstillstånd. I fortsättningen kommer beviljande av uppehållstillstånd med stöd av 50 a § i praktiken att bli aktuellt endast i undantagsfall och mycket sällan. Allt som allt har det under perioden 30.4.2007–31.12.2008 beviljats 50 första uppehållstillstånd med stöd av 50 a §, så det är fråga om en mycket liten grupp.

Ändring av visumförfarandet

Den föreslagna tolkningen av direktivet ändrar det förfarande som ska tillämpas när en unionsmedborgares familjemedlem med visumplikt vill komma till Finland från ett tredjeland. Om en beskickning misstänker att någon försöker kringgå de aktuella bestämmelserna om inresa, ska den fatta ett motiverat skriftligt beslut om avslag på visumansökan. Detta kan höja tröskeln för avslag på ansökan. För närvarande meddelas den som ansökt om visum grunderna för ett nekande visumbeslut genom ett standardformulär och beslutet motiveras inte närmare än så. Efter som beskickningarna inte har medel för att undersöka ärendena särskilt noggrant, blir de i många fall tvungna att bevilja visum även om det finns misstankar om att bestämmelserna om inresa kringgås. Det blir på så sätt i sista hand den lokala polisens uppgift att reda ut uppehållsrätten i samband med ansökan om uppehållskort.

Konsekvenser för olagliga inresor och olaglig invandring

Det har i vissa medlemsstater ansetts att domstolens avgörande öppnar nya möjligheter och medel för sådana personer som enligt den tidigare tolkningen inte skulle ha fått uppehållsrätt i en medlemsstat att komma in i landet. Situationen har i detta avseende varit annorlunda i Finland. Unionsmedborgares familjemedlemmar har kunnat komma till Finland för att ansöka om uppehållstillstånd, trots att de inte har omfattats av tillämpningsområdet för direktivet. Om familjetill-

hörigheten har varit äkta, har familjemedlemmarna fått komma in i Finland och unionens territorium, där de har kunnat röra sig fritt med ett finländskt uppehållstillstånd för tre månader i sänder. I Finland påverkar den nya tolkningen knappast familjemedlemmarnas möjlighet att komma in i landet.

Som en form av missbruk har man bedömt det att en unionsmedborgare ger sken av att bosätta sig i en annan medlemsstat. Unionsmedborgaren flyttar till en annan medlemsstat, skaffar sig en tillfällig arbetsplats och gifter sig med en tredjelandsmedborgare. Upphållskort söks för familjemedlemmen och inom kort återvänder unionsmedborgaren till sitt hemland och fortsätter sitt liv där. Bland de familjemedlemmar till unionsmedborgare som lämnat in ansökan om uppehållskort har det i vissa medlemsstater även funnits ett flertal personer som fått avslag på sin asylansökan. Till exempel i Irland har äktenskap ingåtts mellan medborgare från vissa medlemsstater och tredjeländer. I Irland bedömer man att Metock-domen kan bidra till att denna typ av äktenskap och olaglig invandring ökar. I Finland har inga sådana här företeelser observerats.

Enligt kommissionens uppfattning öppnar direktivet inte heller efter Metock-domen dörrarna för olaglig invandring, eftersom medlemsstaterna inom ramen för direktivet fortfarande har medel för att undvika negativa följder. Åtgärder mot missbruk kan vidtas till exempel genom tillämpning av artikel 35 i direktivet.

I vissa medlemsstater har det framkommit negativa företeelser i anknytning till den fria rörligheten. I Finland känner man inte till några sådana företeelser. Sist och slutligen kan man inte se någon välgrundad risk för att olaglig invandring till Finland eller skenäktenskap skulle öka i betydande mån på grund av den föreslagna ändringen. Förfarandet i anslutning till den fria rörligheten är i normala fall mera summariskt än den prövning som görs i förfarandet med uppehållstillstånd. Detta beror på att den fria rörligheten är en rättighet enligt EG-fördraget som hör till medlemsstaternas medborgare och deras familjemedlemmar. I ett summariskt förfarande är det inte möjligt att utreda förhållanden mera ingående, och i fråga om unionsmed-

borgare är det inte heller nödvändigt, och detta öppnar lättare upp vägen för missbruk av systemet.

Metock-domens konsekvenser för den olagliga invandringen bör följas upp och det bör tas fram metoder för att ingripa om den olagliga invandringen börjar öka. Om Metock-domen skulle ge upphov till mera missbruk i Finland, kan prövningen av ansökningar om uppehållskort för familjemedlem vid behov effektiviseras. Om det i ett enskilt fall finns orsak att misstänka missbruk, kan ansökan prövas noggrannare än normalt. Utlänningslagen möjliggör en sex månader lång prövning av ett ärende. Ett uppehållskort för familjemedlem ska enligt 161 b § i utlänningslagen utfärdas senast sex månader efter det att ansökan lämnades in.

I 172 a § i utlänningslagen finns det en bestämmelse som bygger på artikel 35 i direktivet och som gör det möjligt att förhindra missbruk av rättigheter. Med stöd av bestämmelsen får rättigheter enligt 10 kap. som gäller fri rörlighet nekas, avbrytas eller återtas om de har förvärvats på så sätt att det medvetet har lämnats oriktiga uppgifter om sökandens identitet eller andra oriktiga uppgifter som har påverkat beslutet eller att sådana uppgifter hemlighållits eller att rättigheter annars missbrukats, till exempel att äktenskap ingåtts endast i syfte att förvärva de rättigheter som föreskrivs i 10 kap. Det är upp till de enskilda länderna att besluta om vilka åtgärder de vidtar för att förhindra missbruk. Förutom en noggrannare prövning av ansökningar om uppehållskort är en möjlighet också att utöva tillsyn även efter att uppehållskort har beviljats.

Upphållsrätt för studerandes familjemedlemmar

Konsekvenserna av de ändringar som föreslås i fråga om studerandes uppehållsrätt är i praktiken små. Det är ganska ovanligt att unionsmedborgare som kommer till Finland för att studera har med sig underhållsberättigade föräldrar, far- eller morföräldrar eller barnbarn. För att familjemedlemmar ska få uppehållsrätt krävs det också att unionsmed-

borgaren har tillräckliga tillgångar för att försörja dem.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Utlåtanden om utkastet till proposition har begärts hos inrikesministeriets polisavdelning, gränsbevakningsavdelning och enhet för internationella frågor samt hos utrikesministeriet, justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet och Migrationsverket.

Samtliga remissinstanser tycker att utlänningslagens bestämmelse som gäller tillämpningsområdet för 10 kap. ska ändras med anledning av EG-domstolens Metock-dom. I utlåtandena har man i huvudsak godkänt den lösning som valts i propositionen, dvs. att i

utlänningslagens 153 § 3 mom. skriva in den bestämmelse som gäller tillämpningsområdet för kap. 10 i lagen i samma form som bestämmelsen förekommer i direktivet. I vissa utlåtanden anses Metock-domen inte som en tydlig rättsnorm när det gäller familjemedlemmarnas inresa direkt från ett tredjeland. I några utlåtanden betonas de konsekvenser som den nya tolkningen har för olagliga inresor och olaglig invandring.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 153 och 158 a § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) 153 § 3 och 4 mom. och 158 a §, sådana de lyder i lag 360/2007, som följer:

153 §

Kapitlets tillämpningsområde

—————
 Kapitlet tillämpas på en unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i Finland och på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till honom eller henne.

Kapitlet tillämpas på en finsk medborgares familjemedlemmar, om han eller hon utnyttjat sin rätt att röra sig fritt enligt direktivet om fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat och familjemedlemmarna i fråga följer med honom eller henne till Finland eller ansluter sig till honom eller henne.

158 a §

Uppehållsrätt för längre tid än tre månader

Varje unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i Finland under längre tid än tre månader, om han eller hon

1) bedriver ekonomisk verksamhet i egen-skap av anställd eller egenföretagare,

2) har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belast-

ning för Finlands socialvårdssystem under vistelsen genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt,

3) är inskriven vid en erkänd läroanstalt i Finland med huvudsyftet att bedriva studier och har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belastning för Finlands socialvårdssystem under vistelsen genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt, eller

4) är familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i 1, 2 eller 3 punkten.

Också de familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte själva är unionsmedborgare har uppehållsrätt enligt 1 mom., om unionsmedborgaren uppfyller kraven i 1, 2 eller 3 punkten i nämnda moment.

En nordisk medborgares familjemedlem har uppehållsrätt trots att hans eller hennes försörjning inte är tryggad.

—————
 Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 29 maj 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Migrations- och Europaminister *Astrid Thors*

Lag

om ändring av 153 och 158 a § i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) 153 § 3 och 4 mom. och 158 a §, sådana de lyder i lag 360/2007, som följer:

Gällande lydelse

153 §

Kapitlets tillämpningsområde

Kapitlet tillämpas på en unionsmedborgare som reser till Finland och på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till honom eller henne från en annan medlemsstat och före resan har uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med unionsmedborgaren annat än tillfälligt.

Kapitlet tillämpas på en finsk medborgares familjemedlemmar, om han eller hon utnyttjat sin rätt att röra sig fritt enligt direktivet om fri rörlighet genom att resa till eller uppehålla sig i en annan medlemsstat och om familjemedlemmarna i fråga följt med eller anslutit sig till honom eller henne och före resan har uppehållit sig lagligt i en annan medlemsstat med den finska medborgaren annat än tillfälligt.

158 a §

Upphållsrätt för längre tid än tre månader

Varje unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i Finland under längre tid än tre månader, om han eller hon

- 1) bedriver ekonomisk verksamhet i egen-
skap av anställd eller egenföretagare,
- 2) har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belast-

Föreslagen lydelse

153 §

Kapitlets tillämpningsområde

Kapitlet tillämpas på en unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i Finland och på de familjemedlemmar som följer med eller ansluter sig till honom eller henne.

Kapitlet tillämpas på en finsk medborgares familjemedlemmar, om han eller hon utnyttjat sin rätt att röra sig fritt enligt direktivet om fri rörlighet genom att bosätta sig i en annan medlemsstat och familjemedlemmarna i fråga följer med honom eller henne till Finland eller ansluter sig till honom eller henne.

158 a §

Upphållsrätt för längre tid än tre månader

Varje unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i Finland under längre tid än tre månader, om han eller hon

- 1) bedriver ekonomisk verksamhet i egen-
skap av anställd eller egenföretagare,
- 2) har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belast-

ning för Finlands socialvårdssystem under vistelsen genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt,

3) är inskriven vid en erkänd läroanstalt i Finland med huvudsyftet att bedriva studier och har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belastning för Finlands socialvårdssystem under vistelsen genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt, eller

4) är familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i 1–3 punkten.

Också de familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte själva är unionsmedborgare har uppehållsrätt enligt 1 mom., om unionsmedborgaren uppfyller kraven i 1 mom. 1–3 punkten.

Om uppehållsrätten grundar sig på studier har endast följande personer uppehållsrätt i egenskap av unionsmedborgarens familjemedlemmar:

1) maken, samt

2) de barn till unionsmedborgaren eller dennes make som är under 21 år eller för sin försörjning beroende av unionsmedborgaren eller dennes make.

En nordisk medborgares familjemedlem har uppehållsrätt trots att hans eller hennes försörjning inte är tryggad.

ning för Finlands socialvårdssystem under vistelsen genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt,

3) är inskriven vid en erkänd läroanstalt i Finland med huvudsyftet att bedriva studier och har tillräckliga tillgångar och vid behov sjukförsäkring för egen och sina familjemedlemmars räkning så att de inte blir en belastning för Finlands socialvårdssystem under vistelsen genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt, eller

4) är familjemedlem till en unionsmedborgare som uppfyller kraven i 1, 2 eller 3 punkten.

Också de familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte själva är unionsmedborgare har uppehållsrätt enligt 1 mom., om unionsmedborgaren uppfyller kraven i 1, 2 eller 3 punkten i nämnda moment.

En nordisk medborgares familjemedlem har uppehållsrätt trots att hans eller hennes försörjning inte är tryggad.