

Målnummer:	UM6594-11	Avdelning:	1
Avgörandedatum:	2012-10-12		
Rubrik:	En kvinna som ansökt om en Schengenvisering enligt bestämmelserna i viseringskodexen har styrkt det uppgivna syftet med sin resa till Sverige. Det har inte heller funnits rimliga tvivel på hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium före viseringstidens slut.		
Lagrum:	<ul style="list-style-type: none">• Artikel 2.3, artikel 14.1, artikel 21.1, artikel 21.3, artikel 22 och artikel 32.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)• 1 kap. 4 a §, 2 kap. 3 § och 3 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716)		
Rättsfall:			

REFERAT

A, medborgare i Pakistan, ansökte i maj 2011 om en enhetlig Schengenvisering hos Sveriges ambassad i Islamabad (ambassaden). I ansökan angavs att A skulle vistas i Sverige under en ungefärlig tidsrymd om 70-80 dagar och samtidigt angavs perioden den 25 juni - den 1 september 2011. Ansökan gjordes under återopande av en personlig inbjudan från B, som är svensk medborgare och bosatt i Sverige. Hon är A:s mormors syster. B drabbades av en allvarlig hjärnblödning den 15 november 2010 sedan hon anlänt till Karachi för att fira eid med sina släktingar där. Därefter har hon, förutom sjukhusvård, fått personlig omvårdnad och tillsyn av släktingarna i Pakistan. Det uppgivna syftet med A:s besök i Sverige var att hon skulle eskortera B hem till Sverige och bo med henne en tid efter hemkomsten. A:s logi och uppehälle garanterades av B. Till ansökan fogades ett flertal handlingar, bl.a. läkarintyg avseende B, personbevis och taxeringsuppgifter avseende B samt intyg som visade att A:s mor vid tiden för ansökan hade ensam vårdnad om dottern och att hon biträdde hennes begäran om visering för det angivna ändamålet. Till ansökan fogades även ett intyg underskrivet av rektorn vid A:s college.

Ambassaden avslog A:s ansökan om visering den 17 juni 2011. Som skäl för beslutet angavs att hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium före viseringstidens slut inte hade kunnat bekräftas. Ambassaden konstaterade att A var ung, inte hade några barn och inte hade rest till Schengenområdet tidigare. Det ansågs inte visat att hon var väletablerad i sitt hemland och inte heller att hon hade för avsikt att återvända dit efter viseringstidens utgång.

A överklagade beslutet och anförde bl.a. följande. Hon är studerande och har inte någon fast inkomst eller några särskilda tillgångar. Ingen annan i familjen kan eskortera B till Sverige för närvarande. Det har inte funnits ett uttalat intresse från hennes sida för att åka till Sverige tidigare, utan resan är helt föranledd av B:s begäran om hjälp.

Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (2011-07-19, ordförande Hasselberg), biföll A:s överklagande och beviljade henne en enhetlig visering. Som skäl angavs bl.a. följande. Det har inte framkommit några specifika uppgifter som tyder på att anknytningen till hemlandet är så svag att A inte kommer att återvända till Pakistan och sina studier efter resan till Sverige. Viseringstiden är inte heller anmärkningsvärt lång med hänsyn till

omständigheterna och framstår som anpassad till det föreliggande vårdbehovet. Utifrån de mycket speciella omständigheter som råder i detta mål väger angelägenhetsgraden av den planerade resan tyngre än de förhållandevis ringa tvivel som finns gällande hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut.

Ambassaden överklagade domen och yrkade att Migrationsöverdomstolen skulle ändra migrationsdomstolens dom och fastställa ambassadens beslut att avslå A:s ansökan om visering. Alternativt yrkades att Migrationsöverdomstolen skulle undanröja domen och återförvisa målet till migrationsdomstolen för ny handläggning. Till stöd för sin talan anförde ambassaden bl.a. följande.

A är ung, ogift, har inte några barn och saknar egna tillgångar. Hon har aldrig tidigare rest till något land inom Schengenområdet. Hon är inte nära släkt med B. A saknar stark anknytning till sitt hemland och det föreligger därför rimliga tvivel på att hon kommer att lämna Sverige när viseringstiden har löpt ut. Vidare framgår det av Migrationsverkets praxis avseende Pakistan att den aktuella ansökan ska prövas utifrån en ökad risk för avhopp. Den omständigheten att A ska vara "bortlovad" till en släkting i Sydafrika är mycket svårbedömd och talar inte uppenbart för en minskad avhoppsrisk.

I samband med att avslagsbeslutet överklagades förklarade B:s son att han till följd av moderns vårdbehov efter en hjärnblödning anförtrött åt A att vara personlig vårdassistent åt henne under de uppskattningsvis två månader som det kunde ta innan hon fick den personliga assistans, i form av hemtjänst eller äldreboende, som hon behövde i Sverige. Migrationsdomstolen har mot denna bakgrund ansett att viseringstiden om 70-80 dagar inte varit anmärkningsvärt lång. Ambassaden delar inte denna bedömning. Om syftet med resan varit att eskortera B till Sverige och under en kortare tid vara henne behjälplig, kunde detta ha varit ett ömmande fall och i förlängningen ett släkt- och vänbesök. Kusinbarn anses emellertid inte falla inom definitionen av "nära släkting", såsom t.ex. en son som åtföljer sin mor. I en senare skrivelse från B:s son handlar det om assistans och vård under en längre period och visering begärs för upp till 90 dagar för A:s räkning. Om syftet varit att hon skulle eskortera B till Sverige och säkra överlämnandet av henne till det svenska vårdssystemet borde detta ha kunnat ske tämligen omgående och på kortare tid än 90 dagar, baserat på den allvarliga sjukdomsbild som B:s son förmedlat. A talar varken svenska eller god engelska. Om hon hade gjort det hade det kunnat underlätta ett effektivt bistånd till B i kontakterna med den svenska vården. Det framstår, i stället för ett släkt- och vänbesök, som om A ska utföra en ganska krävande uppgift genom att arbeta som personlig vårdassistent och utföra en hushållsnära tjänst åt B. För att A ska få arbeta i Sverige krävs ett arbetstillstånd enligt 2 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716).

Slutligen har migrationsdomstolen inte beaktat kraven på slagning i Schengens informationssystem (SIS) och konsultation med övriga Schengenanslutna länder när man beviljade A en enhetlig visering.

A bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande.

Hon och hennes egen mor står B mycket nära eftersom de levt tillsammans i den senares hus i Karachi i flera år. B kommer ursprungligen från Pakistan och tillbringar vinterhalvåret i Karachi sedan 16 år tillbaka. Det finns inga släktingar där som står B närmare än hon och hennes familj. B saknar andra nära anhöriga än sin son. Han har inte själv kunnat ta hand om sin mor på grund av att han är bosatt och arbetar i Thailand. I Pakistan är synen på släktband och omhändertagande av äldre släktingar en helt annan än i Sverige. Man kan inte bortse från kulturella skillnader när det gäller begreppet nära släkt. De 70-80 dagar som angavs i ansökan var en indikativ vistelseperiod. De hade planerat så att B skulle komma hem i slutet av juni 2011 och att hennes son skulle ordna allt i Sverige vid ett antal korta besök under sommaren. Det har aldrig

påståtts att hon ska vara personlig vårdassistent åt B och hon har heller ingen sådan utbildning. Syftet med besöket har alltid varit det som uppgetts. Ambassaden har skiftat grund för sitt avslagsbeslut från att ha hävdat att hon är ung och oetablerad till att hävda att det är fråga om arbetstillstånd. Detta visar att den ursprungliga bedömningen var felaktig.

När det gäller hennes anknytning till hemlandet kan konstateras att hon har sin familj i Karachi, att hon avser att fullfölja sina studier där, att hon aldrig själv visat något intresse för att besöka Sverige och att hon dessutom är bortlovad till en släkting i Sydafrika. Det är inte ett alternativ att B blir kvar i Pakistan, inte heller att B:s son eskorterar sin mor till vare sig Thailand eller Sverige. Hon talar B:s språk och har levt tillsammans med henne i flera år. Hon har dessutom redan tidigare tagit hand om B som sin egen mor genom att regelbundet mäta blodtryck och sockernivåer då B sedan förut lider av vissa sjukdomar. Hon förstår B trots den afasi hon utvecklat till följd av sin stroke.

Vad beträffar B:s förmåga att garantera kostnaderna för hennes biljett och uppehälle kan sägas att B äger ett hus i Sverige samt att hon är förtidspensionär med goda inkomster i såväl Sverige som Pakistan och med betydande tillgångar. Även B:s son, som har fast anställning vid EU-kommissionen sedan tio år tillbaka, har ställt upp som personlig och finansiell garant för att stödja henne i Sverige och Pakistan. Han garanterar även att hon avser att återvända till Pakistan efter viseringstidens slut.

Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (2012-10-12, Jagander, C. Bohlin och Ericson, referent), yttrade:

1. Allmänt om Schengenvisering

Begreppet Schengenvisering definieras i 1 kap. 4 a § utlänningslagen. Där sägs att med Schengenvisering avses en visering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex). Av 2 kap. 3 § utlänningslagen framgår att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige ska ha Schengenvisering eller nationell visering, om han eller hon inte har uppehållstillstånd eller har ställning som varaktigt bosatt i landet. När det gäller de villkor som ska vara uppfyllda för att en Schengenvisering ska beviljas hänvisas till viseringskodexen (3 kap. 1 § utlänningslagen). Flertalet av viseringskodexens bestämmelser började tillämpas den 5 april 2010 och kodexen är direkt tillämplig i Sverige. Villkoren för utfärdande av en Schengenvisering regleras uttömmande i viseringskodexen och det finns ingen möjlighet att ha kompletterande bestämmelser i nationell lag. De bestämmelser som tidigare fanns i 3 kap. utlänningslagen om visering enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) har därför upphävts.

Det framgår av flera av de inledande skälen till viseringskodexen att den utgör en utveckling av det internationella regelverk som kallas Schengenregelverket (se t.ex. skäl 31 och 38). I förarbetena till de lagändringar som viseringskodexen gett upphov till beskrivs Schengensamarbetet på följande sätt (prop. 2010/11:121 s. 11). Schengensamarbetet har två syften. Det ska dels främja den fria rörligheten för personer, dels stärka åtgärderna mot internationell kriminalitet och olaglig invandring. Den fria rörligheten ska främjas genom att personkontroller vid nationsgränserna mellan Schengenstaterna upphör för alla som lagligen vistas i Schengenområdet. För att den fria rörligheten för personer inte ska leda till ökad internationell brottslighet och olaglig invandring innefattar Schengensamarbetet ett antal olika kompensatoriska åtgärder i form av bl.a. yttre gränskontroll, polisiärt och rättsligt samarbete samt regler om transportörsansvar.

Viseringskodexen skiljer på enhetlig visering, visering med territoriellt

begränsad giltighet och visering för flygplatstransitering. En enhetlig visering, som det är frågan om i detta mål, gäller inom medlemsstaternas hela territorium (artikel 2.3).

2. Förutsättningarna för att bevilja en enhetlig Schengenvisering

a) Viseringskodexens bestämmelser

Av artikel 14.1 i viseringskodexen framgår vilka handlingar som ska ges in av den som ansöker om en enhetlig visering för att styrka att inresevillkoren är uppfyllda. Där anges bl.a. handlingar som visar på syftet med resan och information som gör det möjligt att bedöma sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan giltighetstiden för den önskade viseringen löper ut. I bilaga II till viseringskodexen finns en förteckning, som inte är uttömmande, över sådana s.k. styrkande handlingar. Här nämns under avsnitt A dokumentation som har med resans syfte att göra. Vid privatresor kan de styrkande handlingarna omfatta handlingar rörande logi, såsom en inbjudan från en värd, och rörande resrutten. Under avsnitt B finns handlingar upptagna som gör det möjligt att bedöma sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium, bl.a. bokning av återresa eller returbiljett, bevis för ekonomiska tillgångar i bosättningslandet, anställningsbevis, bankkontoutdrag, handling som styrker äganderätt till fastighet och bevis på integration i bosättningslandet (familjeband, yrkesställning).

Artikel 21 i viseringskodexen handlar om kontroll av inresevillkoren och riskbedömning. Särskild uppmärksamhet bör i det sammanhanget ägnas åt att bedöma huruvida sökanden utgör en risk för olaglig invandring och huruvida han eller hon har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när viseringen löper ut (artikel 21.1). Av artikel 21.3 b-c i kodexen framgår att konsulatet, när det kontrollerar om sökanden uppfyller inresevillkoren, bl.a. ska kontrollera sökandens skäl rörande den avsedda vistelsens syfte och om personen finns på en spärrlista i SIS i syfte att vägras inresa. Artikel 22 i viseringskodexen föreskriver att samråd under handläggningen av en ansökan i vissa fall ska ske med andra medlemsstaters centrala myndigheter.

En ansökan om visering ska avslås bl.a. om sökanden inte kan styrka ändamålet för den planerade vistelsen (artikel 32.1 a ii). Detsamma gäller om sökanden finns på en spärrlista i SIS i syfte att vägras inresa (artikel 32.1 a v) eller om det finns rimliga tvivel på dennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut (artikel 32.1 b).

b) Europeiska kommissionens handledning

Europeiska kommissionen har, på grundval av artikel 51 i viseringskodexen, publicerat en handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar (kommissionens beslut K(2010) 1620 av den 19 mars 2010; i fortsättningen benämnd handledningen). Av handledningens förord framgår att dess syfte är att ge handläggningsanvisningar, dvs. riktlinjer, god praxis och rekommendationer, för medlemsstaternas konsulära personal och personal vid andra myndigheter med ansvar för att pröva och besluta om viseringsansökningar samt för personal vid myndigheter med ansvar för att ändra utfärdade viseringar. Vidare framgår det av handledningen att den inte är rättsligt bindande utan syftar till att säkra en harmoniserad tillämpning av de rättsliga bestämmelserna.

I handledningens del II punkt 7.1 under rubriken "Grundläggande principer" anges, angående den prövning som ska ske enligt viseringskodexens artikel 21, att hur ingående granskningen bör vara beror på den risk som den sökande utgör med hänsyn tagen till hans eller hennes nationalitet, lokala förhållanden, profil och personliga historia. Varje ansökan ska bedömas för sig och på grundval av all tillgänglig information.

I del II punkt 7.5 i handledningen anges bl.a. att konsulatet särskilt ska kontrollera om det uppgivna syftet med den planerade vistelsen är logiskt och trovärdigt och om stöddokumentet motsvarar det uppgivna syftet. Konsulatet ska även kontrollera bl.a. om syftet med resan följer ett mönster för olaglig anställning eller invandring.

Handledningens del II punkt 7.12 behandlar bedömningen av risken för olaglig invandring på medlemsstaternas territorium, dvs. att den sökande använder resesyften som turism, affärer, studier eller familjebesök som förevändning för permanent olaglig bosättning, och den sökandes avsikt att lämna territoriet innan giltighetstiden för viseringen löper ut. Punkt 7.12 innehåller vidare följande rekommendation.

Inom ramen för det lokala Schengensamarbetet bör konsulaten fastställa "profiler" för sökande som utgör särskilda risker med utgångspunkt från lokala förhållanden och omständigheter, som också tar hänsyn till den allmänna situationen i hemlandet (t.ex. politiskt instabila områden, hög arbetslöshet och utbredd fattigdom). Profilerna kan bygga på stabiliteten hos den sökandes socioekonomiska situation, men varje enskild ansökan ska bedömas för sig oberoende av vilka profiler som har utarbetats. Den enskilda stabilitetsnivån beror på ett antal faktorer, bl.a. familjeband eller andra personliga band i hemlandet och i medlemsstaterna, civilstånd, sysselsättningsituation (lönenivå för anställda), regelbundenheten hos inkomsten för den sökande eller hans/hennes make, barn eller andra som är beroende av den sökande för sin försörjning, inkomsten, den sociala ställningen i hemlandet och fastighetsägande. Faktorerna kan variera beroende på den sökandes hemland.

Därutöver framgår av punkt 7.12 i handledningen att den socioekonomiska situationen också kan vara olika beskaffad. En arbetslös sökande kan ha en mycket stabil ekonomisk situation och en högavlönad sökande kan överväga olaglig invandring av personliga skäl. Alla beståndsdelar bör beaktas för att bedömningen ska bli objektiv. Andra aspekter som ska kontrolleras är exempelvis inbjudarens trovärdighet när ett inbjudningsbrev inlämnas.

3. Migrationsöverdomstolens bedömning

a) "Syfte med resan"

Migrationsöverdomstolen tar inledningsvis upp frågan om syftet med A:s resa till Sverige. Som framgått ovan ska en person som söker visering ge in handlingar som anger syftet med resan (artikel 14.1 i viseringskodexen och dess bilaga II avsnitt A). Vid granskningen av om sökanden uppfyller inresevillkoren ska konsulatet kontrollera bl.a. hans eller hennes skäl rörande den avsedda vistelsens syfte (artikel 21.3 b i viseringskodexen). En ansökan om visering ska avslås bl.a. om sökanden inte kan styrka ändamålet för den planerade vistelsen (artikel 32.1 a ii i viseringskodexen).

A har till sin ansökan om visering bifogat bl.a. en inbjudan från B och läkarintyg som visar att den senare av medicinska skäl har behov av en följeslagare på sin återresa till Sverige. Ambassaden har i sitt överklagande anfört att syftet med A:s vistelse i Sverige är ett annat än det hon uppgett i sin ansökan och att hennes avsikt i stället är att arbeta som personlig assistent och utföra en hushållsnära tjänst, vilket skulle kräva att hon hade arbetstillstånd här.

Migrationsöverdomstolen anser att det uppgivna syftet med resan är logiskt och trovärdigt. De dokument som getts in ger stöd för denna bedömning. Det har inte kommit fram i målet att det uppgivna syftet skulle följa ett mönster för olaglig anställning eller invandring. Enligt Migrationsöverdomstolens uppfattning medför det som utredningen visar om det uppgivna ändamålet för A:s planerade vistelse i Sverige att hon har styrkt, i den mening som avses i viseringskodexen, syftet med sin resa hit.

b) "Avsikt att lämna medlemsstaternas territorium"

Den andra frågan som Migrationsöverdomstolen tar upp gäller om det ändå finns grund för att avslå A:s viseringsansökan av det skälet att det finns rimliga tvivel på hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium innan den sökta viseringen löper ut (artikel 32.1 b i viseringskodexen).

Som angetts ovan finns det i bilaga II avsnitt B till viseringskodexen exempel på handlingar som gör det möjligt att bedöma sökandens avsikt att lämna medlemsstaternas territorium. Därutöver finns det i handledningen, som visserligen inte är rättsligt bindande men som ändå kan anses vara en viktig rättskälla vid bedömningen av viseringsansökningar, en uppräknig av faktorer som också kan läggas till grund för bedömningen. Av handledningen framgår även att de lokala förhållandena och den allmänna situationen i hemlandet ska beaktas, samtidigt som en individuell bedömning av den sökandes situation ska göras.

Vad gäller de lokala förhållandena och den allmänna situationen i Pakistan, samt dessas inverkan på A, har det inte kommit fram sådana omständigheter som talar för att det finns rimliga tvivel på hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium senast vid viseringstidens slut.

Beträffande A:s personliga situation visar utredningen följande. Hon var vid tidpunkten för viseringsansökan 17 år gammal. Hennes närmaste familj består av hennes föräldrar och syskon, som är bosatta i Pakistan. Hon saknar anknytning till Sverige utöver släktskapet med sin mormors syster B. Hon är ogift och går i skola i Karachi och hon planerar att fullfölja sina studier där. Hon har inte några inkomster och hon äger inte heller någon fastighet i Pakistan. B har åtagit sig att ansvara för alla kostnader som är förknippade med hennes vistelse i Sverige.

Vid en samlad bedömning av vad som kommit fram om A:s förhållanden anser Migrationsöverdomstolen att det inte finns rimliga tvivel på hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium före den sökta viseringens utgång. Inte heller frågan om hennes avsikt i detta avseende utgör alltså ett hinder för att bevilja hennes viseringsansökan.

4. Sammanfattning

Det har inte kommit fram att A:s syfte med vistelsen i Sverige har varit ett annat än det som angetts i hennes viseringsansökan. Hon får tvärtom i viseringskodexens mening anses ha styrkt ändamålet för sitt planerade besök här. Det finns vidare inte rimliga tvivel på hennes avsikt att lämna medlemsstaternas territorium före viseringstidens slut. Hennes ansökan om en enhetlig Schengenvisering kan därför inte avslås på någon av dessa grunder.

Migrationsöverdomstolen konstaterar emellertid att migrationsdomstolen inte borde ha beviljat A en enhetlig Schengenvisering utan att först ha kontrollerat om hon förekom på en spärrlista i SIS. Inte heller borde hon ha beviljats viseringen utan att samråd dessförinnan ägt rum i enlighet med artikel 22.1 i viseringskodexen, eftersom Pakistan vid tiden för migrationsdomstolens dom var upptaget på förteckningen över tredjeländer för vilka det krävs sådan föregående konsultation (se viseringskodexen artikel 53.1 d och 53.2).

Den tid som A:s ansökan om visering avser har, som framgått tidigare, numera passerat. Målet ska därför avskrivas från vidare handläggning.

Migrationsöverdomstolens avgörande. Migrationsöverdomstolen avskriver målet från vidare handläggning.

Sökord: Avsikt att lämna medlemsstaternas territorium; Enhetlig visering; Samråd; Schengenvisering; SIS; Syfte med resan; Visering; Viseringskodex

Litteratur: Prop. 2010/11:121 s. 11; Europeiska kommissionens handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av viseringar (kommissionens beslut K(2010) 1620 av den 19 mars 2010)
