

Regeringens proposition

2003/04:50

Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet,
m.m.

Prop.
2003/04:50

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 22 januari 2004

Marita Ulvskog

Laila Freivalds
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i utlänningslagstiftningen som syftar till att klarlägga asylsökandes identitet. Propositionen behandlar härvid bland annat genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985. Direktivets genomförande förutsätter bland annat att det finns regler om kontrollskyldighet för transportörer.

I propositionen föreslås att det i utlänningslagen (1989:529) införs bestämmelser som innebär att det i beslut om avvisning eller utvisning skall anges till vilket land eller vilka länder verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall genomföras och att det är till detta land eller dessa länder som verkställighet skall ske. En utlänning som skall avvisas eller utvisas får dock alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i.

Dag- och bostadsersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås kunna sättas ned helt eller delvis för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Möjligheten att sätta ned dagersättning för en ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år skall tas bort.

I propositionen föreslås vidare i enlighet med direktivet att transportörers skyldighet att kontrollera att utlänningar innehar pass och andra tillståndshandlingar som krävs för att resa in i landet regleras. Genom denna grundläggande kontroll skall transportörerna kunna upptäcka avsaknad av handlingar eller uppenbart falska eller förfälskade handlingar. Vidare regleras transportörens skyldighet att kontrollera att utlänningar har medel för sin hemresa.

I propositionen föreslås även att transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall betala en särskild avgift. Den särskilda avgiften skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kr. Avgift skall tas ut sedan ett beslut om avvisning på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa vunnit laga kraft eller verkställts även om det inte vunnit laga kraft. Utgångspunkten är således att om uppehållstillstånd beviljas skall någon avgift inte tas ut. Transportörer skall dock inte behöva betala avgift om de visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Det föreslås också att transportörer skall vara skyldiga att svara för kostnader för utlänningens uppehälle i de fall där en utlänning vägrats inresa och omedelbar vidaretransport inte är möjlig.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)...	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	11
3	Ärendet och dess beredning.....	13
4	Inledning.....	15
5	Allmänt om inresa och vistelse.....	20
5.1	Visering och uppehållstillstånd.....	20
5.2	Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen.....	21
5.3	Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.....	24
5.4	Avvisning och utvisning	25
6	Regler om verkställighet.....	26
6.1	Verkställande myndighet	26
6.2	Tidpunkten för verkställighet, m.m.	26
6.3	Vart verkställighet skall ske.....	27
7	Verkställighet till visst land eller vissa länder.....	28
8	Regler om mottagande av asylsökande m.fl.....	34
8.1	Mottagandet av asylsökande	34
8.2	EG-regler om mottagande av asylsökande	35
9	Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning	37
10	Regler om transportörsansvar.....	46
10.1	Svenska regler om transportörsansvar	46
10.1.1	Kostnadsansvar	46
10.1.2	Befrielse från kostnadsansvar	47
10.1.3	Verkställighet.....	48
10.2	Internationella åtaganden	49
10.2.1	Schengenkonventionen	49
10.2.2	Direktivet om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen	50
10.2.3	Chicagokonventionen - antagen av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO).....	51
11	Överväganden och förslag om transportörsansvar	53
11.1	Skälen för regler om transportörsansvar	53
11.2	Kontrollskyldighet	55
11.3	Ekonomiska sanktioner	60
11.4	Frågan om preskription	67
11.5	Kostnad för uppehälle	68
11.6	Kostnad för återförande	69
11.7	Definition av Schengenstat	70
12	Konsekvenser och genomförande.....	71

12.1	Utlänningslagen	71	Prop. 2003/04:50
12.2	Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.	73	
13	Författningskommentar	75	
13.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).....	75	
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.	80	
Bilaga 1	Sammanfattning av förslagen i betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25).....	82	
Bilaga 2	Utdrag från utredningens om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut lagförslag	84	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Verkställighet vid oklar identitet m.m. SOU 2003:25)	88	
Bilaga 4	Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.....	89	
Bilaga 5	Sammanfattning av förslagen i departementspromemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen (Ds 2001:74).....	93	
Bilaga 6	Lagförslag Ds 2001:74	94	
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanser (promemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen, Ds 2001:74).....	98	
Bilaga 8	Lagrådsremissens lagförslag	99	
Bilaga 9	Lagrådets yttrande	106	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2004....	109	
	Rättsdatablad.....	110	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår

att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529),
2. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (1989:529)²

dels att 4 kap. 12 §, 8 kap. 5 och 6 §§ och 9 kap. 2 § samt rubriken till 10 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 4 kap. 12 a §, 5 kap. 2 a §, 7 kap. 10 § och 10 kap. 9–11 §§, samt närmast före 4 kap. 12 a §, 5 kap. 2 a § och 7 kap. 10 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 12 §³

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlännen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlännen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2 *eller* 4 § inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

Anvisningar om verkställighet

12 a §

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall anges till vilket land utlännen skall avvisas eller utvisas. Om det finns

¹ Jfr rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L187, 10.7.2001, s. 45, Celex 301L0051).

² Lagen omtryckt 1994:515.

³ Senaste lydelse 2000:292.

särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet.

Beslutet skall innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till.

5 kap.

Transportörers kontrollskyldighet

2 a §

En transportör skall kontrollera att en utlänning, som han transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen), innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.

Transportören skall, om det inte är obehövligt på grund av resultatet av kontroll som utförs enligt första stycket, även kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

7 kap.

Beslut om kostnadsansvar och om särskild avgift

10 §⁴

Beslut om betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § och om särskild avgift enligt 10 kap. 9 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap.

5 §

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4 §§, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 4 §, skall

1. ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av

⁴ Tidigare 10 § upphävd genom 1995:773.

land från vilket han kom till Sverige.

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningsen i stället sändas till något annat land.

regeringen, Utlänningsnämnden, eller Migrationsverket verkställas genom att utlänningsen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet,

2. ett beslut om avvisning som meddelas av en polismyndighet samt domstols dom eller beslut om utvisning verkställas genom att utlänningsen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningsen kom till Sverige. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder får en utlänningsen i stället sändas till ett land som utlänningsen har anknytning till.

En utlänningsen som skall avvisas eller utvisas får alltid sändas till ett land som utlänningsen visar att mottagande kan ske i.

6 §

Om en utlänningsen som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningsen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga honom vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningsen inte får sändas enligt 1–4 §§.

En utlänningsen som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) och som avvisats därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget eller sättas ombord på annat sådant med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningsen inte får sändas enligt 1, 2 eller 4 §.

9 kap.**2 §**

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg *direkt från en stat som inte omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen)* avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för

1. kostnaden för utlänningens resa från Sverige,

2. resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med, och

3. kostnaden för utlänningens uppehälle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

Transportören skall helt eller delvis befrias ifrån denna skyldighet, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

10 kap.**Påföljder för brott m.m.****9 §**

En transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 5 kap. 2 a § första stycket skall betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

Transportören skall dock inte betala någon särskild avgift, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att

utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller Prop. 2003/04:50

2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

10 §

Den särskilda avgiften skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor.

11 §

Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 9 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten.

Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Prop. 2003/04:50

Härigenom föreskrivs att 10, 16 och 17 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §⁵

För den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd kan dag ersättning enligt 17 § sättas ned, dock inte till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Sådan nedsättning kan även göras för ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år.

Om utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 även efter det nedsättning skett enligt första stycket utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, kan bostadsersättning enligt 16 § sättas ned helt, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning, och dag ersättning enligt 17 § sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Dagersättning enligt 17 § får sättas ned för en utlänning som fyllt 18 år om han eller hon

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Bostadsersättning enligt 16 § och dag ersättning enligt 17 § får sättas ned helt för utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 om utlänningen även efter det att nedsättning har gjorts enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,

2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättning och dag ersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

⁵ Senaste lydelse 1994:971.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

I 10 § anges i vilka övriga fall bostadsersättning får sättas ned helt.

En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

I 10 § anges i vilka fall dagersättning får sättas ned.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.
 2. De nya bestämmelserna i 10 § första stycket 2 och tredje stycket 2 skall tillämpas endast i fråga om sådan bristande medverkan att klarlägga sin identitet som ägt rum sedan lagen trätt i kraft.

3 Ärendet och dess beredning

Verkställighet vid oklar identitet m.m.

Regeringen tillkallade år 2002 en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning, särskilt när det gäller ärenden där utlänningens identitet är oklar. Utredningen, som antog namnet Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvísnings- och utvisningsbeslut, överlämnade i mars 2003 betänkandet *Verkställighet vid oklar identitet m.m.* (SOU 2003:25). I betänkandet föreslogs vissa ändringar i utlänningslagen (1989:529) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., bland annat för att underlätta myndigheternas möjligheter att kunna bedriva ett effektivt verkställighetsarbete och för att komma till rätta med de problem som uppstår i utredningen i ärenden om uppehållstillstånd i de fall utlänningen inte medverkar till att klarlägga sin identitet när denna är oklar. En sammanfattning av utredningens förslag finns i *bilaga 1*.

I denna proposition tar regeringen upp endast de föreslagna ändringarna i utlänningslagen som tydliggör till vilket land eller vilka länder verkställighet kan ske, och i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. som gör det möjligt att sätta ned dag- och bostadsersättningen under vissa förutsättningar i de fall utlänningen inte medverkar till att klargöra sin identitet när denna är oklar. Utredningens övriga förslag bereds inom Regeringskansliet.

Utredningens lagförslag i de delar som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 2*. Utredningens betänkande har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr 2003/16392/MAP). Förslaget till ändring i 8 kap. 5 § första stycket 2 utlänningslagen har beretts med berörda myndigheter.

Transportörsansvaret i utlänningslagen

Europeiska unionens ministerråd antog den 28 juni 2001 direktivet 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985. Direktivet finns i *bilaga 4*. Medlemsstaterna skulle senast den 11 februari 2003 ha satt i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Under hösten och vintern 2001 upprättade en arbetsgrupp i Regeringskansliet en departementspromemoria med förslag till hur direktivet kan genomföras i svensk rätt (Ds 2001:74).

I departementspromemorian *Transportörsansvaret i utlänningslagen* föreslogs ändringar i utlänningslagen (1989:529). En sammanfattning av

arbetsgruppens förslag finns i *bilaga 5* och departementspromemorians lagförslag finns i *bilaga 6*. Prop. 2003/04:50

Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD2001/1787/MAP).

Regeringen beslutade den 15 januari 2004 propositionen 2003/04:59 Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden. Vad som föreslås i den propositionen berör också de förslag som lämnas i denna proposition. Dessa förslag behandlas i avsnitt 7.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 4 december 2003 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 8*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 9*.

Regeringen har i propositionen följt Lagrådets förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 7 och i författningskommentaren. Därutöver har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

4 Inledning

Antalet asylsökande i Sverige har ökat under senare år. Under år 2002 sökte cirka 33 000 personer asyl i Sverige. Det är en ökning med 40 procent jämfört med år 2001, då omkring 23 000 personer sökte asyl. Det är inte enbart antalet asylsökande som har ökat under det senaste året utan även den procentuella andelen sökande som saknar identitetshandlingar. Av de personer som år 2002 sökte asyl i Sverige saknade 88 procent passhandlingar. Föregående år var motsvarande andel 76 procent. Under åren 1996 och 1997 var andelen 34 respektive 35 procent.

Orsakerna till varför asylsökande har gjort sig av med sina resehandlingar eller säger sig sakna identifieringsdokument varierar. En del asylsökande uppger antingen att de inte har haft handlingar ens när de lämnade ursprungslandet eller att handlingarna förkommit under resan. Redan svårigheten att resa ut ur flertalet ursprungsländer och genom andra länder utan handlingar visar på en bristande sannolikhet i dessa påståenden. Det finns också en grupp utlänningar som av människosmugglare har lockats att köpa resor till Sverige och instruerats att antingen förstöra sina dokument eller lämna dem till människosmugglarna under resans gång eller när de har kommit till Sverige. Vidare finns det asylsökande som i syfte att försöka hålla sig kvar i landet efter ett avvisningsbeslut uppger att de inte har några identifieringsdokument. Det är ett sätt att försvåra en verkställighet av ett avvisningsbeslut. Asylsökande kan också undanhålla eller göra sig av med sina dokument för att de vill undvika att viseringar och/eller inresestämplar skall kunna spåras. En annan anledning kan vara att sökanden inte vill sändas tillbaka till första asylland, det vill säga att sökanden vill undvika att till exempel rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen) tillämpas. Det sammantaget vanligaste skälet att göra sig av med pass och resehandlingar är dock, enligt regeringens bedömning, att den asylsökande anser att hans eller hennes möjlighet att få stanna i Sverige blir större om handlingarna inte visas fram.

Artikel 14 i Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ger rätt åt var och en att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Den viktigaste överenskommelsen för behandlingen av flyktingar är Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 (SÖ 1954:55) samt 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1967:45) (den så kallade Genèvekonventionen). Asylrätten bygger på enskilda människors rätt att söka asyl samt staters skyldighet att ge skydd åt individer som riskerar förföljelse. Asylsystemet grundas på en individuell prövning, vilket i sin tur förutsätter att utlänningars identitet kan klarläggas.

Genèvekonventionen förutsätter att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus. Den sökandes identitet och medborgarskap är viktiga utgångspunkter i detta klarläggande. Av UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning (punkt 195) framgår att den sökande bör bistå utredningen så att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs. Den sökande bör dessutom anstränga sig att underbygga sina uppgifter genom att lägga fram all tillgänglig bevisning och, i förekommande fall, ge tillfredsställande förklaringar till varför bevis saknas. Den sökande bör lämna all relevant information om sig själv samt redogöra för sina tidigare upplevelser så detaljerat att man i utredningen kan fastställa alla väsentliga fakta. Skyldigheten att säkerställa att alla relevanta fakta kommer fram och att värdera dem ligger både på den sökande och på utredaren.

Ett stort antal asylsökande bedöms av de ansvariga myndigheterna inte riskera förföljelse eller på annan grund vara i behov av skydd och har inte heller rätt att få tillstånd på annan grund. Grunderna för i vilka fall en utlänning skall beviljas asyl eller få uppehållstillstånd i Sverige på annan grund finns fastlagda i utlänningslagen. I dag får, enligt Migrationsverket, cirka 20 procent av de asylsökande uppehållstillstånd i första instans och ytterligare cirka 10 procent i andra instans efter överklagande och ny ansökan, det vill säga cirka 30 procent totalt. Det är dock viktigt att notera att en majoritet av dessa personer får uppehållstillstånd av humanitära skäl eller på grund av att de har fått en anknytning till en person som bor i Sverige under den tid som deras ansökan har behandlats. Endast en mindre del får uppehållstillstånd för att de har asylskäl eller skyddsbehov i övrigt. I samband med att en ansökan om uppehållstillstånd avslås meddelar Migrationsverket normalt ett beslut om avvisning eller utvisning. En utlänning som har avvisats eller utvisats skall lämna landet inom två respektive fyra veckor efter det att beslutet har vunnit laga kraft om inte myndigheten bestämt något annat i beslutet.

Utgångspunkten är att utlänningar, som saknar rätt att stanna i Sverige, skall lämna landet självmant. En av Migrationsverkets uppgifter är att få dem som avvisas att lämna Sverige självmant. Ett självmant återvändande är huvudregeln, främst av uppenbart humanitära skäl men också av kostnadsskäl. Om en utlänning, som vistas olovligt i Sverige, vägrar att lämna landet självmant kan ett påtvingat återvändande bli nödvändigt.

Migrationsverket har huvudansvaret för att avvisnings- och utvisningsbeslut verkställs, det vill säga att de personer som har fått avslag på sina ansökningar återvänder till de länder de har kommit från. Under år 2002 registrerades cirka 17 000 personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut. Antalet personer som återvände självmant genom Migrationsverkets försorg var 8 328. Polisen verkställde avvisningsbeslut avseende 921 personer med tvång. Migrationsverket överlämnade 5 538 ärenden till polismyndigheten för verkställighet. Verkställighetsärenden får lämnas över till polismyndigheten om den som skall avvisas håller sig undan eller om det krävs tvång för att genomföra avvisningen. För att ett påtvingat återsändande skall vara möjligt krävs ofta giltiga resehandlingar (pass och andra dokument). I slutet av år 2002 var cirka

5 100 personer med lagakraftvunna beslut registrerade i Migrationsverkets mottagandesystem. Ungefär 1 100 personer hade varit registrerade mer än sex månader efter att ett verkställbart beslut fattats. Detta berodde framförallt på svårigheten att klarlägga identiteten samt att få resehandlingar utfärdade.

Dokumentlöshet bland asylsökande är ett stort och ökande problem. Problemet har uppmärksammats av UNHCR, som vid flera tillfällen har uttryckt stark oro över att identitets- och resehandlingar i allt större utsträckning undanhålls, förstörs eller förkommer. UNHCR har i olika sammanhang ställt sig bakom uppfattningen att ett avsiktligt förstörande av sådana handlingar kan försvaga en asylsökandes ställning. Även bruket av falska handlingar anses av UNHCR som oförsvarligt, utom i de fall det är nödvändigt för att undkomma förföljelse. Att avsiktligt förstöra identitets- och resehandlingar måste enligt UNHCR alltid anses oförsvarligt (UNHCR Executive Committee Conclusions No. 44 (XXXVII), 1986 och No. 58(XL), 1989).

För den asylsökande kan det vara till stor nackdel att undanhålla eller förstöra sina identitets- och resehandlingar. Den omständigheten att en asylsökande vid ankomsten till Sverige saknar pass och andra resehandlingar kan ge anledning till slutsatsen att den asylsökande undanhåller omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av sökandens rätt att få skydd här. Tilltron till de uppgifter som den asylsökande lämnar till stöd för sin ansökan kan därigenom minska (Utlänningslagen – Vägledande beslut, reg. 27-89, 37-91). I sammanhanget bör uppmärksammas att om handlingar uppvisas kan, i de fall där sökanden riskerar förföljelse eller på annan grund är i behov av skydd, beslut fattas snabbare och dessa personer kan i sin tur snabbare integreras i det svenska samhället.

Allt färre personer söker asyl vid gränserna. Andelen personer som sökte asyl efter inresa i Sverige uppgick år 2001 till 86 procent. Andelen fortsatte att öka under år 2002 till 93 procent. Att asylansökningar lämnas in efter inresan försvårar och fördröjer utredningen när det gäller till exempel fastställandet av resvägar, vistelseländer och tänkbart första asylland. Ett stort antal asylsökande uppger också falskt namn/identitet eller medborgarskap eller ändrar uppgifterna under utredningens gång samtidigt som de uppger att de saknar handlingar som styrker identiteten. Handläggningstiden förlängs, vilket i sin tur i många fall försvårar eller omöjliggör verkställighet av ett beslut om avvisning. Många människor som måste lämna landet far illa av den ovisshet som uppkommer om verkställigheten drar ut på tiden. Särskilt svårt är det för barnen. Från humanitär synpunkt är det mycket angeläget att tiden mellan avslagsbeslut och utresa blir kort.

Migrationsverkets mål är att beslut om uppehållstillstånd eller avvisning skall fattas inom sex månader. Under år 2002 var den genomsnittliga handläggningstiden för grundärenden vid Migrationsverket 221 dagar. I slutet av år 2002 var antalet registrerade personer i Migrationsverkets mottagandesystem närmare 40 000, vilket kan jämföras med drygt 28 800 i slutet av år 2001. Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagandesystemet var 347 dagar under år 2002. Jämfört med år 2001 har den genomsnittliga vistelsetiden ökat med 31 dagar. För de senaste 12 månaderna var den genomsnittliga vistelsetiden i juli 2003

cirka 357 dagar. Att antalet asylsökande har ökat med cirka 40 procent årligen under de senaste åren är inte den enda förklaringen till att den genomsnittliga vistelsetiden i mottagandesystemet har ökat. Dokumentlösheten bland asylsökande samt den omständigheten att allt fler söker asyl efter inresan i landet, vilket försvårar och fördröjer utredningar, har också bidragit till att den genomsnittliga vistelsetiden har ökat. Detta har medfört att verkets kostnader för mottagandeverksamheten ökat.

Frågan är hur man skall kunna lösa problemet med den ökande andelen dokumentlösa asylsökande. Någon fullständig lösning går knappast att finna. Däremot kan olika metoder tillämpas för att bättre komma till rätta med problemen.

En metod är att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte medverkar till att klarlägga sin identitet eller för att få nya resehandlingar inte fullt ut skall få samma förmåner i form av dag- och bostadsersättning som andra personer som ansöker om asyl. I dag gäller samma regler för de personer som har giltiga identitetshandlingar och för de dokumentlösa personer vars identitet är oklar. Ingen åtskillnad görs heller mellan de personer som på grund av förhållandena i hemlandet inte har möjlighet att få fram några dokument till styrkande av sin identitet, men som medverkar till att klarlägga sin identitet, och de personer som av olika skäl inte medverkar till att klarlägga identiteten. För en person som har att välja mellan att antingen visa upp sitt pass eller att undanhålla sådana handlingar måste det innebära någon skillnad i förmåner beroende på vad han eller hon väljer att göra.

En annan metod är tillämpning av regler om transportörsansvar. Genom att ålägga transportören en rimlig kontrollskyldighet kan man undvika att utlänningar kommer till gränsen utan handlingar eller med uppenbart falska eller förfalskade sådana. Det är också avsaknaden av dokument, förekomsten av falska sådana, omsättningen av resehandlingar på nytt samt människosmugglingen som har lett till att vissa åtgärder behöver vidtas, såsom transportörsansvar inom den gemensamma europeiska politiken för asyl och invandring.

Transportörsansvar har funnits i svensk rätt sedan början av 1900-talet. Det nuvarande transportörsansvaret gäller för såväl flygbolag som andra transportörer. Regler om transportörsansvar har sin bakgrund just i de problem som åsamkas stater när utlänningar kommer till gränserna antingen utan erforderliga resehandlingar eller med falska sådana. Vid införandet av bestämmelserna om transportörsansvar i 1954 års utlänningslag angavs som skäl bland annat att Sverige var ett av de länder i vilka redarnas förpliktelser för personer som landsattes från deras fartyg eller luftfartyg var mest begränsade, och att detta medförde att rederierna i stor utsträckning lät personer som inte mottogs på andra platser att landstiga här, samt att staten sedan åsamkades stora kostnader för deras hemsändande.

Reglerna tar sikte på situationer då transportören på något sätt anses kunna bidra till att utlänningar försöker resa in i Sverige utan erforderliga handlingar. Bestämmelsernas syfte är att förmå transportörer att utföra en grundläggande kontroll av de resandes resehandlingar och färdbiljetter och därmed förhindra spridning av det ökande problemet med dokumentlöshet. Genom en grundläggande kontroll skall transportören

kunna upptäcka utlänningar som saknar handlingar eller har uppenbart falska eller förfalskade sådana. Transportörsansvaret handlar inte enbart om staternas intresse att hindra personer att resa till deras territorium utan erforderliga resehandlingar. Det måste också anses ligga i transportörernas och de resandes intresse att av säkerhetsskäl känna till identiteten på de personer som befordras till staters territorium. En kontroll ökar också möjligheterna att motverka organiserade smuglingsaktioner och att människor utan skyddsbehov luras att betala stora summor för att sedan bli avvisade av gränskontrollmyndigheterna.

5 Allmänt om inresa och vistelse

5.1 Visering och uppehållstillstånd

För att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven finns angivna i utlänningslagen (1989:529), UtIL, och i utlänningsförordningen (1989:547), UtIF. Sålunda skall utlänningar ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bland annat för nordbor och medborgare i Europeiska unionen. Bestämmelserna om krav på pass m.m. kan inte heller ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen. Således kan till exempel utlänningar som är i behov av skydd, det vill säga flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, inte vägras att resa in och vistas här enbart av det skälet att de saknar pass eller visering.

Grundregeln att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass* finns i 1 kap. 2 § första stycket UtIL. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Utlänningar som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. Med Schengenstat avses i utlänningsförordningen en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige.

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtIL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering beviljas för exempelvis rena turistbesök och besök hos släktingar. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa. Medborgare i de nordiska länderna, övriga västeuropeiska länder och ett antal andra länder är undantagna från kravet på visering (2 kap. 4 § UtIF och rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, EGT L 81, 21.3.2001, s. 1).

Uppehållstillstånd innebär enligt 2 kap. 2 § UtIL tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd).

Utlänningar som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Den som beviljas tillstånd för bosättning i Sverige beviljas normalt permanent uppehållstillstånd från början. Medborgare i de stater som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) beviljas i normalfallet i stället tidsbegränsat uppehållstillstånd för fem år.

Huvudregeln är enligt 2 kap. 5 § UtIL att utlänningar som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat sådant tillstånd före inresan i landet. Skälet för denna reglering är främst att få till stånd en bättre kontroll över invandringen (prop. 1979/80:96 s. 30). Undantag gäller dock enligt andra stycket 1–4 för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, för dem som har starka humanitära skäl, vid förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts på grund av familjeanknytning eller om det föreligger synnerliga skäl för uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtIL kan uppehållstillstånd beviljas efter inresan också när en utlänning enligt vissa av punkterna i 2 kap. 4 § UtIL har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

5.2 Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen

EG-regler om fri rörlighet och gränskontroll

År 1999 trädde Amsterdamfördraget i kraft vilket innebär att frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring regleras i EG-fördraget och därmed ingår i det överstatliga samarbetet inom Europeiska unionen (EU).

I EU-samarbetet skiljer man på *inre* och *yttre* gräns. Vid den inre gränsen skall personkontrollerna i princip avskaffas som en följd av den gemensamma inre marknaden. Med *inre* gräns avses Schengenstaternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser respektive hamnar för reguljära färjeförbindelser, när det sker trafik till och från andra Schengenländer. Eftersom såväl Danmark som Finland och Norge deltar i Schengensamarbetet räknas Sveriges landgräns och den fasta förbindelsen över Öresund som en inre gräns. Den *yttre* gränsen utgörs av gränsen mellan en Schengenstat och tredje land. Med tredje land menas alla stater som inte deltar i Schengensamarbetet och även gräns mot Storbritannien och Irland. En internationell flygplats och hamn utgör också yttre Schengengräns när den tar emot trafik från tredje land. Den yttre gräns som Sverige har är således sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler när det sker trafik till och från länder utanför Schengenområdet.

Den fria rörligheten för personer innebär att det, i hamnar och på flygplatser som utgör både yttre och inre gräns, finns olika terminaler eller utgångar för dem som reser inom EU och för dem som kommer från tredje land.

Rådet skall inom en femårsperiod från Amsterdamfördragets ikraftträdande år 1999 ha beslutat om åtgärder som säkerställer att det inte förekommer någon kontroll av personer, vare sig de är EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, när de passerar EU:s *inre* gränser.

Rådet skall inom samma femårsperiod besluta också om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas *yttre* gränser. Det gäller förfarandet vid personkontrollen och bestämmelser för denna men också regler för

visering. Den 15 mars 2001 antog rådet den tidigare nämnda förordningen (EG) nr 539/2001 om fastställande av vilka länder utanför EU vars medborgare är skyldiga att ha visering när de passerar de yttre gränserna respektive vilka som är undantagna från detta krav.

Den 4 mars 1996 beslutade rådet om en gemensam åtgärd om ett system för flygplatstransitering. Den gemensamma åtgärden innebär att varje medlemsstat skall kräva visering för flygplatstransitering av medborgare i länder som finns uppräknade i en gemensam förteckning, om de inte redan innehar en inresevisering eller en transitvisering för denna medlemsstat när de passerar via de internationella flygplatsområdena på dess territorium (2 kap. 9 § UtlF och Gemensam åtgärd beslutad av rådet på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ett system för flygplatstransitering, EGT L 63, 13.3.1996, s. 8).

Schengensamarbetet

Inom Schengensamarbetet har vissa stater redan avstått från kontroll av personer vid sina inre gränser. Samarbetet började när Tyskland, Frankrike och Beneluxstaterna år 1985 ingick det så kallade Schengenavtalet för att avveckla personkontrollerna vid de gemensamma (*inre*) gränserna. Fem år senare undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som närmare reglerar samarbetet. Anslutningsinstrument till avtalen har upprättats för senare tillkommande medlemmar i samarbetet. Även för Islands och Norges deltagande i Schengensamarbetet har samarbetsavtal upprättats. Schengensamarbetet är nu, genom ett särskilt protokoll som genom Amsterdamfördraget fogades till EG-fördraget och Unionsfördraget, en del av EU och styrs av EG-regler. År 1999 fastställde rådet genom två beslut den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (rådets beslut nr 435/1999/EG och beslut nr 436/1999/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket, EGT L 176 10.7.1999, s. 1). Sverige deltar operativt i samarbetet sedan den 25 mars 2001.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland fullt ut i Schengensamarbetet. Rådet fattade beslut om Storbritanniens deltagande i maj 2000 (rådets beslut av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket 2000/365/EG, EGT L 131, 1.6.2000, s. 43). Enligt detta beslut skall Storbritannien delta i alla delar av Schengenregelverket utom de delar som rör den fria rörligheten för personer, dock med undantag för bland annat transportörsansvaret. För Irlands del fattades motsvarande beslut i februari 2002 (rådets beslut den 28 februari 2002 om en begäran från Irland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket 2002/192/EG, EGT L 64, 7.3.2002, s. 20).

För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för andra innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom området under högst tre månader inom en tidsperiod om sex månader eller, om personen behöver visering, under den tid viseringen gäller. En utlänning som har uppehållstillstånd i till exempel Sverige kan alltså besöka släkt och bekanta som bor i ett annat Schengenland utan att först behöva söka visering.

Viseringar för inresa och högst tre månaders vistelse i Sverige utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En visering som är längre än tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att *passera genom* de övriga avtalsslutande parternas territorium för att komma till det territorium för vilket tillståndet har beviljats.

Schengenkonventionen behandlar inte frågor som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att bosätta sig och arbeta i en annan Schengenstat. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

De yttre gränserna i Schengenområdet får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Vid yttre gräns skall myndigheterna genomföra vissa kontroller, både vid inresa och vid utresa.

Vid inresa skall kontroll göras av att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengenområdet, det vill säga har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

Undantag från ett eller flera av dessa krav kan göras av en stat som finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Inresetillståndet begränsas då till att avse bara det berörda landet. I sådana fall skall de övriga Schengenstaterna underrättas.

Genomresa skall medges en medborgare i tredje land, om personen har visering eller uppehållstillstånd utfärdat av en annan Schengenstat. Förekommer personen på den gemensamma spärrlista som finns i Schengens datoriserade informationssystem (SIS), kan det utgöra hinder mot genomresa.

De uppgifter som enligt artikel 96 i Schengenkonventionen får registreras på spärrlistan är bland annat att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (exempelvis om utlänningen dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse) eller att utlänningen varit föremål för avvisning eller utvisning.

Både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § UtL en principiell rätt till uppehållstillstånd. Denna och övriga bestämmelser i 3 kap. UtL bygger bland annat på konventionsåtaganden från svensk sida, främst 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, den så kallade Genèvekonventionen, ändrad genom 1967 års tilläggsprotokoll (SÖ 1954:55 och SÖ 1967:45).

Med *flyktingar* avses enligt 3 kap. 2 § UtL utlänningar som befinner sig utanför det land där de är medborgare därför att de känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av medborgarskapslandets skydd. Som flyktingar anses även de som är statslösa och som av samma skäl befinner sig utanför det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Flyktingdefinitionen motsvarar i princip den som återfinns i Genèvekonventionen och i 1967 års tilläggsprotokoll.

Med *asyl* avses i utlänningslagen (3 kap. 1 §) ett uppehållstillstånd som beviljas utlänningar därför att de är flyktingar. Utöver dem som beviljas asyl efter en egen ansökan tar Sverige varje år emot ett visst antal flyktingar och liknande kategorier inom ramen för vidarebosättning. Uttagning och överföring till Sverige sker huvudsakligen i samverkan med UNHCR och IOM.

Med *skyddsbehövande i övrigt* avses enligt 3 kap. 3 § UtL utlänningar som i andra fall lämnat det land där de är medborgare därför att de

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

2. på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller

3. på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

Motsvarande gäller dem som är statslösa och befinner sig utanför det land där de tidigare har haft sin vanliga vistelseort.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § första stycket UtL rätt till uppehållstillstånd. I paragrafens andra stycke anges i vilka fall uppehållstillstånd får vägras dessa kategorier i övrigt. Upphållstillstånd får för det första, med visst undantag, vägras både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får dessutom vägras uppehållstillstånd om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Upphållstillstånd får vidare vägras till exempel utlänningar som har rest in från ett annat nordiskt land och i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet kan sändas åter dit,

5.4 Avvisning och utvisning

Avvisning

Med avvisning avses ett beslut om avlägsnande som fattas av en administrativ myndighet och som rör en utlänning som inte har och inte heller när frågan aktualiseras har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit.

I 4 kap. 1 § UtlL anges de så kallade formella avvisningsgrunderna. Enligt dessa får utlänningar avvisas bland annat om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Avvisning kan dessutom ske av utlänningar som inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvisning får ske också om utlänningen finns registrerad på spärrlista i SIS. Avvisning på formella grunder får ske utan tidsgräns.

De materiella avvisningsgrunderna anges i 2 § samma kapitel och innebär att avvisning får ske bland annat om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse eller hemresa eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås skall samtidigt beslut meddelas om avvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta (4 kap. 6 § UtlL). Särskilda skäl kan vara till exempel att det framstår som sannolikt att sökanden efter avslagsbeslutet frivilligt kommer att lämna landet.

Avvisning beslutas av Migrationsverket enligt 4 kap. 4 § om utlänningen bland annat åberopar någon form av politiska skäl eller om utlänningen vistats i Sverige utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning väcks. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten. Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet överlämnas till Migrationsverket.

Utvisning

Utvisning sker när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats (4 kap. 3 § UtlL) eller om utlänningen har dömts för brott av viss svårighetsgrad (4 kap. 7–10 §§ UtlL). Beslut om utvisning på grund av att utlänningen uppehåller sig här efter det att hans uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats meddelas, enligt 4 kap. 5 § UtlL, av Migrationsverket. Utvisning på grund av brott beslutas, enligt 4 kap. 8 § UtlL, av den domstol som handlägger brottmålet.

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet och på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott finns särskilda bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (4 kap. 11 § UtlL).

6 Regler om verkställighet

6.1 Verkställande myndighet

Huvudregeln enligt 8 kap. 11 § första stycket utlänningslagen (1989:529) (UtlL) är att ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket. Polismyndigheten skall dock verkställa en polismyndighets beslut om avvisning, domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § UtlL, eller beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det (8 kap. 11 § andra stycket UtlL). Polismyndigheten verkställer även ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i de fall Migrationsverket enligt 8 kap. 17 § UtlL har lämnat över ärendet till polismyndigheten för verkställighet. Om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan, eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten, får Migrationsverket nämligen lämna över ett sådant ärende för verkställighet till polismyndigheten.

6.2 Tidpunkten för verkställighet, m.m.

En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall, enligt 8 kap. 12 § första stycket UtlL, verkställas snarast möjligt. I övriga fall skall, enligt 8 kap. 12 § andra stycket UtlL, en utlänning som avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet. Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt göra det, skall, enligt tredje stycket samma lagrum, beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som är ansvarig för verkställigheten.

Polismyndighetens beslut skall verkställas även om beslutet överklagas (8 kap. 7 § UtlL). Migrationsverket kan besluta om inhibition av verkställigheten med stöd av 29 § förvaltningslagen (1986:223). Om den verkställande polismyndigheten finner att verkställigheten inte kan genomföras eller att ytterligare besked behövs, skall myndigheten, enligt 8 kap. 13 § första stycket UtlL underrätta Migrationsverket om detta. Om verkställigheten avser en dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras (8 kap. 13 § tredje stycket UtlL). Regeringen har i prop. 2003/04:59 föreslagit vissa ändringar i bland annat 8 kap. 13 § UtlL.

Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning får normalt inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Verket kan dock förordna om omedelbar verkställighet och ett sådant beslut skall då

verkställas snarast möjligt. Förordnande om omedelbar verkställighet får meddelas, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund (8 kap. 8 § UtlL). Migrationsverket och Utlänningsnämnden kan dock, om beslutet överklagats dit, fatta beslut om inhibition av ett beslut om omedelbar verkställighet. Likaså får Utlänningsnämnden, när den enligt 2 kap. 5 b § UtlL prövar en så kallad ny ansökan (ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft), besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet. Regeringen har i prop. 2003/04:59 föreslagit bland annat att 2 kap. 5 b § UtlL skall upphöra att gälla.

Ett beslut om avvisning upphör att gälla, om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft (8 kap. 15 § UtlL). Har utlänningen hållit sig undan verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning eller på annat sätt själv bidragit till den långa vistelsetiden, kan ett nytt beslut om avvisning fattas (Utlänningslagen – Vägledande beslut, UN 28-92 och 316-98). Beslut om utvisning som inte har meddelats av domstol upphör att gälla fyra år från det att utvisningsbeslutet vann laga kraft.

6.3 Vart verkställighet skall ske

När ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats och verkställighet av beslutet skall ske gäller, enligt huvudregeln i 8 kap. 5 § UtlL, att avvisning eller utvisning av en utlänning skall ske till hemlandet eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige. En förutsättning för att verkställighet skall kunna ske är att det inte föreligger några hinder enligt 8 kap. 1–4 §§ UtlL för detta. Enligt 8 kap. 5 § andra stycket UtlL finns även möjligheter att sända utlänningen till något annat land om verkställighet inte kan ske enligt huvudregeln eller det finns andra särskilda skäl. I förarbetena till bestämmelsen anges att särskilda skäl kan utgöras av förhållanden enligt 2 § i samma kapitel (risk för förföljelse) eller att den stat till vilken utlänningen normalt skulle ha sänts vägrar att ta emot honom. Ett annat särskilt skäl kan vara att utlänningen har uppehållstillstånd i ett visst land och hellre vill återvända dit än till hemlandet (prop. 1988/89:86 s. 196 f.). Det bör även nämnas att det av 5 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll framgår att 8 kap. 5 § UtlL i tillämpliga delar gäller även i ärenden enligt denna lag.

Redan när en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ UtlL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörande verkställs (4 kap. 12 § första stycket UtlL). I beslut av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda. Regeringen har i prop. 2003/04:59 föreslagit vissa ändringar i bland annat 4 kap. 12 § UtlL.

7 Verkställighet till visst land eller vissa länder

Regeringens förslag: Regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall i beslut om avvisning eller utvisning ange det land till vilket utlänningen skall avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet.

Ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller till något av de länder som anges i beslutet.

En polismyndighets beslut om avvisning och domstols dom eller beslut om utvisning skall, liksom hittills, verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Om verkställighet ändå inte kan genomföras till något av dessa länder får utlänningen istället sändas till ett land som han eller hon har anknytning till.

Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får alltid verkställas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog att verkställighet av domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott skall ske endast till utlänningens hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Utredningen lämnade inget förslag till reglering avseende polismyndighets avvisningsbeslut.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har tillstyrkt förslagen eller har inte något att erinra. *Riksdagens ombudsmän* har påpekat att det av 8 kap. 5 § utlänningslagen (1989:529) (UtlL) inte tillräckligt tydligt framgår att utlänningens medgivande krävs angående vilket land han skall skickas till. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har framfört att de föreslagna bestämmelserna även bör omfatta polismyndighets beslut om avvisning. RPS har vidare framfört att bestämmelsen som anger att en utlänning som avvisas eller utvisas skall sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige bör behållas för att undvika påståenden om att beslutande myndigheter godtyckligt väljer ett land dit verkställighet skall ske. *Migrationsverket* har framfört att det kan uppkomma problem när en utlänning endast kan knytas till en region i ett land eller flera länder. *Amnesty International, Svenska sektionen (Amnesty)* anser att som grundregel bör endast ett land kunna anges i beslutet. *CARITAS, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd* har avstyrkt att det i beslutet skall kunna anges mer än ett land som mottagarland. *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* har påpekat att möjligheten att ange mer än ett land som mottagarland starkt bör begränsas.

Beslut av regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket

Bestämmelsen i 8 kap. 5 § UtlL innebär att det vid prövningen av frågan om avvisning eller utvisning måste klargöras till vilket land eller vilka länder verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslutet skall ske. Om detta inte är förhållandet torde det vara omöjligt att kunna verkställa beslutet. Det har dock varit oklart om det enligt bestämmelsen i 8 kap. 5 § UtlL, i förening med bestämmelser i utlänningsförordningen (1989:547), varit möjligt för den verkställande myndigheten att besluta om verkställighet till ett annat land än som angetts i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Det framgår varken av bestämmelsen som sådan eller av förarbetena till denna huruvida bestämmelsen skall tillämpas endast av den beslutande myndigheten eller om även den verkställande myndigheten kan besluta om till vilket land eller vilka länder en avvisning eller utvisning skall ske.

I normalfallet torde detta inte innebära några problem för de verkställande myndigheterna. Beslut om avvisning eller utvisning av Utlänningsnämnden eller Migrationsverket utformas i allmänhet så att det i dessa anges att verkställighet skall ske till hemlandet, om inte utlänningen visar att mottagande kan ske i annat land. I beslutet kan också anges om verkställighet av beslutet skall ske till något särskilt land. Den verkställande myndigheten, främst polismyndigheten, verkställer då beslutet till det utpekade landet eller till det land utlänningen vill åka om personen kan visa att han eller hon exempelvis har uppehållstillstånd där. I domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott anges inte något land till vilket verkställighet skall ske. Det land till vilket verkställighet skall ske får i stället polismyndighetens verkställighetsutredning utvisa när frågan om verkställighet av beslutet är aktuell.

De nuvarande reglerna har gett upphov till tillämpningssvårigheter för utlänningsmyndigheterna när det under verkställighetsarbetets gång framkommit att det land eller de länder som den beslutande myndighetens prövning utmynnat i – och som angetts som verkställighetsland i beslutet – visat sig vara felaktigt, eller när det av andra orsaker har visat sig vara omöjligt att verkställa beslutet till det land som anvisats. Svårigheterna har främst uppkommit när utlänningens identitet inte har kunnat klarläggas vid prövningen av asylansökan. Om utlänningens identitet har varit oklar eller om utlänningen har haft alternativa identiteter samt falska passhandlingar har den beslutande myndigheten efter utredning beslutat om avvisning till det land som utlänningen sannolikt kommer ifrån. I beslutet har därvid regelmässigt angetts att verkställighet skall ske till hemlandet, om inte utlänningen visar att mottagande kan ske i annat land. Begreppet hemland kan uppfattas som det land som är utlänningens egentliga hemland och detta land skulle i så fall kunna komma att ändras i samband med att nya uppgifter om utlänningens identitet kommer fram under verkställighetsstadiet.

Enligt regeringens uppfattning bör den verkställande myndigheten aldrig kunna fatta egna beslut om verkställighet till annat land än vad

som anges i exempelvis Utlänningsnämndens och Migrationsverkets beslut om avvísning eller utvisning. Den verkställande myndigheten skall nämligen aldrig kunna fatta ett beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats.

För att undanröja de otydligheter som utformningen av nu gällande bestämmelser ger upphov till, anser regeringen att det av utlänningslagen klart bör framgå att regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket i beslut om avvísning eller utvisning skall ange det land eller de länder till vilka verkställighet skall ske. Den verkställande myndigheten kan om ordningen utformas på det viset endast verkställa ett sådant beslut till det land eller de länder som klart anges i beslutet.

Några remissinstanser har haft invändningar mot möjligheten att kunna ange fler än ett land som verkställighetsland i beslut om avvísning eller utvisning. Redan nuvarande bestämmelser i utlänningslagen medger emellertid att ett avvísnings- eller utvisningsbeslut kan verkställas till fler än ett land. Det är också viktigt att framhålla att den ordning regeringen nu föreslår självfallet inte innebär att det regelmässigt i beslut skall anges fler än ett land dit verkställighet skall ske. Den föreslagna ordningen innebär endast att det av lagen tydligt skall framgå för de beslutande myndigheterna att det i beslutet om avvísning eller utvisning skall anges det land eller de länder som myndighetens prövning har utmynnat i. Det är, vilket *RPS* också haft synpunkter på, således endast detta land eller dessa länder som den beslutande myndigheten skall ange i beslutet. De beslutande myndigheterna har vidare redan i dag att ta ställning till vilket land eller vilka länder ett beslut om avvísning eller utvisning skall verkställas till i de fall utlänningsen endast kan knytas till en region i ett eller flera länder.

Huvudprincipen bör även i fortsättningen vara att utlänningsen skall avvísas eller utvisas till sitt hemland eller till det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Det kan – i likhet med i dag – finnas situationer när andra länder är tänkbara att avvisa eller utvisa en utlänning till. Utlänningen kan exempelvis ha dubbla medborgarskap eller ha uppehållstillstånd i ett annat land än hemlandet och dessa länder kan vara möjliga verkställighetsländer. Vidare kan utlänningsen vara gift med någon från ett annat land eller ha annan familjanknytning till ett land där mottagande av personen skulle kunna ske. Utlänningen kan dessutom av annan orsak vilja åka till ett land där han eller hon visar att mottagande kan ske. Möjligheten att anvisa fler än två länder torde dock ytterst sällan komma i fråga. Eftersom ett beslut om avvísning eller utvisning har till syfte att utlänningsen skall lämna landet anser regeringen att möjligheterna att ange fler än ett land i beslutet inte bör begränsas. Det finns inte heller några tungt vägande skäl som skulle kunna motivera den tunga administrativa ordning det skulle innebära för de beslutande myndigheterna om flera separata beslut skulle behöva fattas i ett och samma ärende. Huvudregeln bör komma till uttryck i utlänningslagen genom att mer än ett land får anges endast om det finns särskilda skäl för det.

Regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket skall enligt gällande rätt ge anvisningar i fråga om verkställigheten i vissa fall, exempelvis vad som skall iakttas vid avvísning av ensamkommande barn och övriga underåriga personer. I dessa fall kan särskilda arrangemang

behöva övervägas med hänsyn till barnets situation. Det kan även i övrigt i beslut behöva anges särskilda anvisningar för verkställigheten, såsom till exempel att beslutet skall verkställas till viss provins eller region i det land som anvisats i beslutet. De beslutande myndigheterna bör därför även i fortsättningen kunna ge närmare anvisningar om hur verkställigheten av avvisningen eller utvisningen skall genomföras.

Domstols dom eller beslut om utvisning samt polismyndighets beslut om avvisning

När det gäller domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott ges, till skillnad från beslut om utvisning som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket, aldrig någon anvisning om det land till vilket verkställighet skall ske. Detta får polismyndighetens verkställighetsutredning utvisa när verkställighet är aktuell. Enligt regeringens uppfattning bör verkställighet av domstols dom eller beslut om utvisning även i fortsättningen ske genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige.

Regeringen har under den fortsatta beredningen av förslagen funnit att möjligheterna att verkställa domstols dom eller beslut om utvisning skulle bli alltför snävt begränsad om utredningens förslag genomförs. För att möjligheterna att verkställa domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott inte skall begränsas alltför snävt, bör i de fall verkställighet inte kan genomföras till dessa länder därför den verkställande myndigheten kunna sända utlänningen till ett land som han eller hon har anknytning till. Detta kan exempelvis vara fallet om utlänningen redan har uppehållstillstånd eller uppenbarligen skulle kunna få det i ett annat land. Detsamma gäller om han eller hon i övrigt har en stark anknytning till ett visst land, exempelvis genom tidigare långvarig vistelse där, genom giftermål med en medborgare i det landet, eller genom annan familjeanknytning till det landet.

I de fall polismyndigheterna fattar beslut om avvisning torde, enligt utredningen, redan i dag verkställighetsland, eller i undantagsfall verkställighetsländer, anges i beslutet. Det torde i dessa fall vara uppenbart vart personen i fråga skall sändas och verkställighet sker i regel omedelbart. Enligt gällande ordning omfattas frågan om verkställighet av en polismyndighets beslut av bestämmelserna i 8 kap. 5 § UtlL. Mot bakgrund av den ändring av bestämmelserna som nu föreslås, anser regeringen att frågan vart verkställighet av polismyndighetens beslut om avvisning skall genomföras även fortsättningsvis bör regleras i lag. Regeringen föreslår därför att verkställighet av dessa beslut även i fortsättningen skall genomföras till utlänningens hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Om verkställighet inte kan genomföras till något av dessa länder bör utlänningen, i likhet med vad som gäller för verkställighet av domstols dom eller beslut, i stället kunna sändas till ett land som utlänningen har anknytning till.

Det skall även nämnas att en grundläggande förutsättning enligt gällande ordning för att kunna verkställa beslut om avvisning eller utvisning som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller

Migrationsverket är att det inte föreligger några verkställighetshinder som skall beaktas. Detsamma gäller verkställighet av en polismyndighets beslut om avvisning eller domstols dom eller beslut om utvisning. Denna förutsättning framgår redan av bestämmelserna om verkställighetshinder i 8 kap. UtlL.

Övriga överväganden

Från rättssäkerhetssynpunkt bör det precis som i dag alltid finnas möjlighet att sända en utlänning till ett land som han eller hon själv vill åka till om utlänningen kan visa att han eller hon kommer att mottas där. Denna möjlighet bör finnas som komplement till vad som i övrigt föreslås gälla för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det kan exempelvis under verkställighetsstadiet förekomma att en utlänning vill åka till ett land som inte framgår av beslutet. Om utlänningen kan visa att han eller hon kan mottas i det landet bör utlänningen kunna sändas dit i stället. Det handlar här självfallet endast om fall där en utlänning själv har påtalat att han eller hon vill åka till ett visst land och där utlänningen kan visa att mottagande kan ske. Det kan med andra ord underförstått inte komma i fråga att sända en utlänning till ett land han eller hon inte vill åka till i dessa fall. En bestämmelse med detta innehåll bör införas i utlänningslagen.

Det skall också erinras om den underrättelseskyldighet till Migrationsverket som utlänningslagen anvisar om en verkställande polismyndighet finner att verkställigheten inte kan genomföras till det land eller de länder som anges i ett beslut om avvisning eller utvisning, eller att ytterligare besked behövs. Migrationsverket får i sådana fall besluta i fråga om verkställigheten eller vidta de åtgärder i övrigt som behövs. Om verkställigheten avser en dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall Migrationsverket skyndsamt överlämna ärendet till regeringen för prövning om verkställigheten inte kan genomföras.

Åttonde kapitlet i utlänningslagen reglerar frågor om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. En tillämpning av bestämmelserna förutsätter därmed att ett sådant beslut är fattat. I fjärde kapitlet utlänningslagen regleras förutsättningarna för när avvisning eller utvisning får beslutas. Den ordning regeringen nu föreslår, nämligen att regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket i beslut om avvisning eller utvisning skall ange det land eller de länder till vilka verkställighet skall ske, hör lämpligen hemma i en ny bestämmelse i fjärde kapitlet utlänningslagen. Övriga föreslagna ändringar bör införas i 8 kap. 5 § UtlL. Regeringen avser även att göra de ändringar i utlänningsförordningen som föranleds av de aktuella förslagen.

I några av de paragrafer som föreslås bli ändrade genom denna proposition görs hänvisningar till de hinder mot verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som regleras i 8 kap. 1–4 §§ UtlL. Det skall härvid nämnas att 8 kap. 3 § upphävdes genom SFS 1996:1379. Genom ett förbiseende gjordes inte de följdändringar i andra bestämmelser i utlänningslagen som då borde ha gjorts. Detta rättas nu till på så sätt att hänvisningar i nu aktuella bestämmelser görs till 8 kap. 1, 2 eller 4 § UtlL. Av avsnitt 12.1 nedan framgår att de nu föreslagna

ändringarna i utlänningslagen skall träda i kraft den 1 juli 2004. Prop. 2003/04:50
Regeringen har i proposition 2003/04:59 Prövning av
verkställighetshinder i utlänningsärenden föreslagit att en ny
bestämmelse, 8 kap. 3 §, skall införas i utlänningslagen. Den
bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 september 2004. De ändringar
som det förslaget föranleder i här aktuella paragrafer behandlas i den
propositionen. Vidare föreslås i båda propositionerna ändringar i bland
annat 4 kap. 12 § UtlL. *Lagrådet* har påpekat att de två lagförslagen
fordrar viss samordning under ärendenas fortsatta beredning. Regeringen
delar den uppfattningen. Vissa justeringar föranledda av den nämnda
propositionen görs därför på sätt framgår i den föreslagna lagtexten.

8 Regler om mottagande av asylsökande m.fl.

8.1 Mottagandet av asylsökande

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ett huvudansvar för mottagandet av asylsökande, för utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (1989:529) (UtlL) och som inte är folkbokförda här i landet, eller har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. Av detta ansvar följer främst att Migrationsverket skall ordna lämpligt boende i anläggningar för de utlänningar som ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov eller som har tillfälligt skydd och som inte kan ordna boendet på egen hand. Därutöver skall verket lämna dagersättning och särskild ersättning för att täcka behovet av mat, kläder m.m. till de utlänningar som är registrerade i verkets mottagandesystem och som inte genom eget arbete eller med egna tillgångar kan tillgodose sin försörjning. De personer som väljer att ordna boendet på egen hand kan få en viss bostadsersättning. Migrationsverket är alltid skyldigt att erbjuda asylsökande och utlänningar som beviljats tillfälligt skydd plats på en anläggning. I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. anges storleken på dag- och bostadsersättningen och vad ersättningen avser att täcka.

Landstingen ansvarar för hälso- och sjukvård för asylsökande m.fl. enligt en överenskommelse mellan staten och Landstingsförbundet. Enligt överenskommelsen skall barn under 18 år erbjudas hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som gäller för barn bosatta i Sverige. Vuxna över 18 år skall i huvudsak erbjudas omedelbar vård samt vård som inte kan anstå.

En kommun har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Vistelsens art kan ha betydelse för det bistånd som skall ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än via den kommunala socialtjänsten. Enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Ekonomisk ersättning till asylsökande m.fl. lämnas som regel enligt LMA och inte enligt socialtjänstlagen (2 kap. 2 § socialtjänstlagen och 1 § tredje stycket LMA). Däremot kan dessa utlänningar komma i fråga för andra insatser enligt socialtjänstlagen samt enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser för vård av unga eller enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna för de personer som omfattas av LMA framgår således av lagstiftningen.

Kommunerna erhåller statlig ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. för vissa kostnader som kommunen haft för dem som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. En kommun som lämnat bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har, enligt 1 och 3 § förordningen, rätt att få ersättning från staten för det lämnade biståndet.

8.2 EG-regler om mottagande av asylsökande

Den 27 januari 2003 antog Europeiska unionens råd ett direktiv (2003/9/EG) om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 6.2.2003, s. 18, Celex 32003L0009), vilket är ett steg i riktning mot en gemensam asylpolitik. Direktivets huvudsakliga syfte är att garantera asylsökande inom Europeiska unionen ett värdigt mottagande med jämförbara mottagningsvillkor i medlemsstaterna. Ett långsiktigt syfte är också att begränsa asylsökandes sekundära förflyttningar då förhoppningen om att finna bättre mottagningsvillkor i en annan medlemsstat inte längre är relevant. Direktivet innehåller både tvingande miniminormer, det vill säga bestämmelser som föreskriver att medlemsstaterna skall se till att nationell lagstiftning har visst innehåll, och fakultativa regler, det vill säga bestämmelser som anger att medlemsstaterna får utfärda eller behålla lagstiftning av viss innebörd.

Direktivet är tillämpligt enbart på asylsökande (artikel 2 c i direktivet), det vill säga personer som omfattas av 1 § första stycket 1 LMA. För utlännningar som, enligt LMA, har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 2 a kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtL (1 § första stycket 2 LMA) gäller rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12, Celex 32001L0055). Enligt artikel 3.3 i direktiv 2003/9/EG skall detta direktiv inte tillämpas när direktiv 2001/55/EG tillämpas. Regleringen av materiella förmåner i direktiv 2001/55/EG skiljer sig i nu aktuellt hänseende inte i något väsentligt avseende från den i direktiv 2003/9/EG.

De minimivillkor som en asylsökande har rätt till enligt direktiv 2003/9/EG handlar om förutsättningar för bosättning och rörelsefrihet, hälso- och sjukvård, underårigas skolgång och utbildning, sysselsättning och yrkesutbildning m.m. I artikel 13 i direktivet anges att medlemsstaterna skall se till att materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle utfärdas. Kraven på levnadsstandard skall uppfyllas även för personer med särskilda behov i enlighet med artikel 17 och för personer som hålls i förvar. Som villkor för att bevilja bland annat samtliga eller några av de materiella mottagningsvillkoren får fastställas att de sökande inte har tillräckliga medel för att garantera en levnadsstandard som täcker deras behov i fråga om hälsa eller uppehälle. Medlemsstaterna får dessutom kräva att de sökande täcker eller bidrar till

kostnaderna för bland annat de materiella mottagningsvillkoren om de har tillräckliga medel. Materiella mottagningsvillkor får tillhandahållas in natura eller i form av ekonomiska bidrag eller kuponger, eller i form av en kombination av dessa.

I artikel 16 i direktivet finns bestämmelser som anger ett antal situationer när förmånerna i mottagandet helt eller delvis kan dras in. Medlemsstaterna får inskränka eller dra in dessa förmåner om en asylsökande lämnar den bostadsort som fastställts av den behöriga myndigheten utan att meddela denna eller om begärt tillstånd inte har erhållits. Vidare får förmånerna inskränkas eller dras in om en asylsökande underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell lagstiftning eller om en asylsökande redan har lämnat en ansökan i samma medlemsstat. Om den sökande spåras upp eller frivilligt anmäler sig till den behöriga myndigheten, skall det fattas ett motiverat beslut baserat på orsakerna till försvinnandet angående återinförande av vissa eller alla av de ovan nämnda mottagningsvillkoren.

Förmånerna får dessutom inskränkas eller dras in om den sökande har undanhållit information om sina ekonomiska resurser och därför utan rätt fått del av de materiella mottagningsvillkoren. Om det kommer fram att en sökande hade tillräckliga medel för att täcka materiella mottagningsvillkor och hälso- och sjukvård vid den tid då dessa grundläggande behov tillgodosågs, får medlemsstaten begära att dessa återbetalas av den asylsökande.

Medlemsstaterna får vägra förmåner i de fall där en asylsökande inte kan visa att asylansökan lämnades in så snart det var praktiskt möjligt efter ankomsten till medlemsstaten. Medlemsstaten får också fastställa påföljder för allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt för synnerligen våldsamt uppträdande.

Beslut om inskränkning, indragning eller vägran av mottagningsvillkoren eller om påföljder skall grundas på den berörda personens särskilda situation, särskilt när det gäller personer som omfattas av artikel 17 i direktivet, med beaktande av proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna skall också se till att de materiella förmånerna i mottagandet inte inskränks eller dras in förrän ett beslut om avslag har fattats.

Enligt artikel 17 i direktivet skall vid genomförandet av vissa av direktivets bestämmelser beaktas den speciella situationen för utsatta personer, till exempel underåriga, underåriga utan medföljande vuxen, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande har i betänkandet EG-rätten och mottagandet av asylsökande (SOU 2003:89) behandlat frågan hur direktivet skall genomföras i Sverige. Därvid har utredningen främst tagit ställning till hur de tvingande bestämmelserna i direktivet bör genomföras i Sverige. Betänkandet har remitterats. Direktiv 2001/55/EG är genomfört i svensk rätt genom bland LMA.

9 Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning

Regeringens förslag: Det skall i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. införas en möjlighet att sätta ned dagersättning och bostadsersättning för utlänningar som försvårar utredningen i ärenden om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet.

Möjligheten att sätta ned dagersättning för en ensamstående person mellan 16 och 18 år skall tas bort.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till förslagen eller har inte något att erinra. *Kammarrätten i Stockholm* anser att rimliga krav på förutsebarhet i beslutsfattandet innebär att det i bestämmelserna är att föredra att använda ordet skall istället för får. *Barnombudsmannen* har dock motsatt sig att barnfamiljers ekonomiska ersättning skall kunna reduceras. *Migrationsverket* har tillstyrkt förslagen, men har även framfört en alternativ lösning som bygger på principen att ersättning bör utgå efter prestation. Enligt Migrationsverkets förslag skall en minimiersättning utgå till alla asylsökande. Ytterligare förmåner skall vara behovsprövade och utgå endast efter viss prestation. *Integrationsverket* har avstyrkt förslaget om ekonomiska sanktioner, eftersom vissa personer från likabehandlingssynpunkt kommer att missgynnas i förhållande till andra asylsökande. *Sundsvalls kommun* har påpekat att förslagen inte får resultera i att den sökandes försörjningsstöd blir så lågt att biståndsbehov enligt socialtjänstlagen uppstår. Även *Göteborgs Stad* har påpekat att förslagen kan medföra behov av ökat försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. *Sveriges Advokatsamfund* delar utredningens förslag men har framhållit att detaljerade riktlinjer måste utformas för att tydliggöra den bedömningsmarginal handläggaren skall ha. *Svenska Röda korset* har avstyrkt förslagen om ekonomiska sanktioner. Röda korset anser bland annat att det är orimligt att begära att asylsökande utan identitetshandlingar skall medverka till att sådana utverkas från hemlandet innan asylskälen slutligt har prövats i två instanser. *Amnesty* har avstyrkt förslaget om ekonomiska sanktioner av bland annat diskrimineringsskäl. *CARITAS*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd* anser att förslagen om ekonomiska sanktioner varken är acceptabla från rättssäkerhetssynpunkt eller fyller någon praktisk funktion. *Flyktinggruppernas och Asylkommittéernas Riksråd (FARR)* har avstyrkt förslaget att dagersättningen skall kunna sättas ned, eftersom det medför en ökad risk för ”svartarbete” om de legala försörjningsmöjligheterna stryps. *Svenska Barnläkarföreningen* har påpekat att det är självklart att barn inte skall ha en lägre dagersättning än de barn som lever med socialbidrag.

Utgångspunkter för förslagen

Det är av flera skäl mycket angeläget att en utlännings identitet kan klarläggas tidigt i asylprocessen. Identiteten hos en person är nämligen en av flera viktiga delar i underlaget att bedöma personens skyddsskäl. Avsaknaden av handlingar som styrker identiteten innebär att stora resurser måste läggas ned på utredningar om bland annat utlännings resväg och hemvist m.m. för att försöka utröna i förhållande till vilket land eventuella skyddsskäl skall prövas. Det förhållandet att asylsökande saknar handlingar som styrker identiteten försvårar därför avsevärt utredningen i ärendet om uppehållstillstånd och utgör en starkt bidragande orsak till att handläggningstiden i asylärenden blir onödigt lång. En väsentlig del av rättssäkerheten i bland annat utlänningsärenden är att sökanden kan räkna med ett slutligt beslut inom rimlig tid. Lång handläggningstid innebär också höga kostnader för samhället.

Den långa handläggningstiden i asylärenden och den tid det därutöver tar för att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning innebär en lång tid i ovisshet för den enskilde utläningen. Detta medför att många människor kommer att leva under mycket pressade förhållanden under lång tid. Det är inte minst för barnen en mycket olycklig situation som innebär att många drabbas av allvarliga psykiska besvär. Lång tid i ovisshet kan även bidra till att asylsökande som erhåller ett avvisnings- eller utvisningsbeslut väljer att gömma sig därför att det efter lång tid i Sverige är svårare att acceptera att man måste lämna landet.

I dag gäller samma regler för personer som har giltiga identitetshandlingar som för dokumentlösa personer vars identitet är oklar. Att många utläningar som ansöker om asyl saknar identitetshandlingar är ett allvarligt problem för möjligheterna att bedriva en generös och rättvis flykting- och migrationspolitik. Problemen som är kopplade till dokumentlösheten drabbar, förutom de personer som har verkliga skyddsskäl och som får vänta längre än nödvändigt på att få sin sak prövad, även dem som inte bedöms ha skyddsskäl och som slutligen får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Att en asylsökandes identitet inte går att klarlägga på grund av att identitets- och resehandlingar saknas medför också en risk för att uppehållstillstånd kan beviljas för personer som kommit hit av andra orsaker än att de behöver skydd. I många fall kan identiteten döljas för att förhindra verkställighet och därmed öka chanserna till uppehållstillstånd i landet.

Att en persons identitet inte kunnat klarläggas i asylutredningen innebär vidare att verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- och utvisningsbeslut i många fall drar ut på tiden. Det förhållandet att asylsökande i ökande omfattning saknar giltiga identitets- och resehandlingar utgör således en stor påfrestning för hela asylsystemet.

Det är också viktigt att framhålla att den omständigheten att utlännings identitet inte kan klarläggas under asylprocessen även leder till bestående identifieringsproblem beträffande de personer som tillåts bosätta sig här. En oklar identitet innebär exempelvis svårigheter när det är aktuellt att söka svenskt medborgarskap. En person som ansöker om

svenskt medborgarskap och som inte kan styrka sin identitet får nämligen beviljas svenskt medborgarskap endast om han eller hon har hemvist i Sverige sedan minst åtta år och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Utlänningen riskerar även att ett beviljat uppehållstillstånd kan komma att återkallas om det senare kommer fram att han eller hon har uppgett fel identitet. En oklar identitet påverkar således individen även på längre sikt, efter det att uppehållstillstånd beviljats.

Det skall betonas att utlänningar inte alltid råder över orsakerna till svårigheterna med att klarlägga sin identitet. Förhållandena i hemlandet kan exempelvis vara sådana att personen inte har några möjligheter att få fram dokument som styrker identiteten. I åtskilliga andra fall är anledningen till dokumentlösheten och möjligheterna att klarlägga identiteten däremot beroende av den enskilde personens eget handlande eller underlåtenhet att handla. I dessa fall har utlänningen ett stort ansvar för att försöka få sin identitet klarlagd.

Allmänt om ekonomiska förmåner enligt LMA

Asylsökande och utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd har enligt 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) rätt till bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. Andra utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd här i landet och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas har enligt 9 § LMA rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Logi på förläggning, så kallat anläggningsboende, har alla asylsökande och utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd rätt till som inte själva ordnar bostad (14 § LMA). Den som har inkomst eller egna tillgångar och som har logi och eventuell kost på en förläggning skall betala ett skäligt belopp till Migrationsverket som ersättning (15 § LMA). Asylsökande och utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som på egen hand ordnar boende har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning) (16 § LMA). Reglerna om bidrag för eget boende infördes som ett led i att mottagandet skulle präglas mindre av omhändertagande och mera av ökat eget ansvarstagande.

En utlänning som omfattas av LMA har, enligt 17 §, även rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Grunderna för beräkning av bland annat dag- och bostadsersättning läggs fast av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (19 § LMA). Den nivå på dagersättningen som år 1994 fastställdes i 6 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) gäller fortfarande.

Föreligger annat angeläget behov har utlänningen, enligt 18 § LMA, alltid rätt till särskilt bistånd (särskilt bidrag). Detta bidrag lämnas enligt 7 § FMA för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, till exempel kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.

Enligt LMA får dag- och bostadsersättning sättas ned under vissa förutsättningar som anges i 10 §. Dagersättningen kan sättas ned för de personer som omfattas av lagen och som fyllt 18 år om de utan giltigt skäl vägrar att delta i sådan organiserad verksamhet som anges i 4 § LMA eller genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Ersättningen får dock inte sättas ned i den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Nedsättning av dagersättningen kan även göras för en ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år (10 § första stycket).

Om asylsökande eller andra utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd även efter det att nedsättning av dagersättning skett enligt 10 § första stycket LMA fortsättningsvis vägrar att delta i organiserad verksamhet eller försvårar utredningen genom att hålla sig undan, kan såväl dagersättning som bostadsersättning sättas ned helt. Bostadsersättning får dock sättas ned helt endast om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och dagersättningen endast om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen (10 § andra stycket LMA).

Enligt 10 § tredje stycket LMA tillämpas bestämmelserna om nedsättning av dag- och bostadsersättningen också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att ett sådant skäl kan vara vägran att medverka till att söka en passhandling som krävs för återresan (prop. 1993/94:150 bilaga 11 s. 6).

Den som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas har, enligt 12 § LMA, inte rätt till bistånd enligt LMA överhuvudtaget. Bestämmelsen infördes i den lag som föregick LMA, nämligen lagen (1988:153) om bistånd åt asylsökande m.fl., för att undvika att bidrag betalas ut till någon som håller sig undan delgivning eller verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut (prop. 1987/88:80 s. 42, bet. Sfu 1987/88:17).

Regeringen har ovan redogjort för de problem avsaknaden av handlingar som styrker asylsökandes identitet medför för bland annat asylprocessen. För att komma till rätta med dessa problem är det viktigt att samhället ger tydliga signaler om att ett visst handlande är mindre önskvärt. Det är också otillfredsställande med en ordning som innebär att den grupp asylsökande som inte råder över möjligheterna att klarlägga sin identitet skall behandlas på samma sätt som asylsökande som på grund av eget handlande inte medverkar till att undanröja dessa oklarheter. För en person som fritt kan välja mellan att antingen visa upp en identitetshandling eller att undanhålla sådana handlingar måste det, enligt regeringens uppfattning, finnas ett tydligt incitament som påverkar den enskildes handlande. Regeringen anser därför, i likhet med flera remissinstanser, att det är av största vikt att en asylsökande inte försvårar asylutredningen – och därmed fördröjer handläggningen av ärendet – genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Mot bakgrund av att dokumentlösheten bland asylsökande ökar framstår de åtgärder som står till buds enligt nu gällande ordning som otillräckliga. Det får också anses rimligt att ett mindre önskvärt handlande kan få ekonomiska

konsekvenser för den enskilde genom att vissa förmåner han eller hon annars skulle få tillgång till kan dras in helt eller delvis.

Några remissinstanser har haft invändningar mot en ordning som innebär att ekonomiska förmåner kan dras in helt eller delvis för asylsökande som inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Regeringen vill här, i likhet med utredningen, framhålla att alla individer har ett eget ansvar för sina handlingar och att de åtgärder som föreslås avser asylsökande som själva valt att inte medverka till att klarlägga sin identitet.

Det bör i sammanhanget beaktas att Förenta nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951 samt 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning förutsätter att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus. Den sökandes identitet och medborgarskap är viktiga utgångspunkter i detta klarläggande. Enligt UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning bör den sökande bistå utredningen så att alla fakta i ärendet fullständigt klarläggs. Den sökande bör dessutom anstränga sig att underbygga sina uppgifter genom att lägga fram all tillgänglig bevisning och, i förekommande fall, ge tillfredsställande förklaringar till varför bevis saknas. Den sökande bör lämna all relevant information om sig själv samt redogöra för sina tidigare upplevelser så detaljerat att man i utredningen kan fastställa alla väsentliga fakta. Skyldigheten att säkerställa att alla relevanta fakta kommer fram och att värdera dem ligger både på den sökande och på utredaren.

Det måste alltså anses rimligt att personer som inte medverkar till att göra sin identitet sannolik inte heller fullt ut får tillgång till samma förmåner som andra asylsökande. Redan enligt gällande ordning är det möjligt att helt eller delvis sätta ned vissa ekonomiska förmåner för en utlänning som omfattas av LMA – och som inte medverkar till att exempelvis ansöka om pass eller annan resehandling – för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

Det är emellertid av stor vikt att regelsystemet utformas så att det blir möjligt att vidta åtgärder mot dem som inte medverkar till att klarlägga sin identitet även före det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut fattas. Detta kan åstadkommas genom att utöka de möjligheter som i dag finns när det gäller nedsättning av dag- och bostadsersättningen i LMA. Mot bakgrund av den nu gällande systematiken i denna lag bör åtgärderna utformas så att en utlänning som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, inte fullt ut får samma förmåner som andra personer som omfattas av lagen. Regeringen föreslår därför att en bestämmelse med ovan nämnda innehåll införs i LMA.

Kammarrätten i Stockholm anser att bestämmelserna bör utformas så att nedsättning av dag- och bostadsersättningen *skall* ske om förutsättningarna för tillämpning av bestämmelsen är aktuella. Möjligheterna att sätta ned ersättningen enligt gällande rätt är emellertid fakultativ, det vill säga ersättningen *kan* sättas ned under vissa förutsättningar. Att införa en skyldighet för Migrationverket att sätta ned dag- eller bostadsersättningen kräver dock ytterligare överväganden beträffande de nedsättningsmöjligheter som nu finns. Regeringens

förslag innebär endast att en ny grund för nedsättning införs i den gällande ordningen. Denna bör lämpligen inordnas i den systematik i LMA som gäller i dag.

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande betänkandet EG-rätten och mottagandet av asylsökande (SOU 2003:89), vilket behandlar genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (EUT L 31, 6.2.2003, s. 18, Celex 32003L0009). I betänkandet har bland annat redogjorts för de förslag som är föremål för överväganden i denna proposition. Bedömningen har gjorts i betänkandet att den gällande svenska ordningen rörande nedsättningsmöjligheter av dag- och bostadsersättning i LMA synes såväl rättsligt som faktiskt uppfylla direktivets krav. Den nedsättningsgrund som regeringen i denna proposition föreslår skall inordnas i gällande ordning. Regeringen finner härvid inte anledning att göra annan bedömning än som gjorts i betänkandet.

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12, Celex 32001L0055) är genomfört i svensk rätt. De nu aktuella förslagen påverkar denna grupp utlänningar endast i den mån dessa ansöker om asyl här och är, enligt regeringens bedömning, i förekommande fall förenliga med direktivet.

Migrationsverket har förordat en ordning som bygger på principen om att ersättning skall medges efter prestation, utöver en basersättning som alla asylsökande har rätt till. Denna ordning fordrar emellertid helt andra överväganden än de förslag som regeringen har att ta ställning till i denna proposition och kan inte beaktas i detta sammanhang. Regeringen avser vidare att noga följa utvecklingen av effekterna av den föreslagna ordningen.

Bristande medverkan att klarlägga identiteten

De föreslagna åtgärderna att kunna sätta ned dag- och bostadsersättningen bör användas endast i de fall den enskilde utlänningen råder över orsakerna till svårigheterna med att klarlägga identiteten. Ersättningen bör således aldrig kunna sättas ned för en person som på grund av förhållandena i hemlandet inte har möjlighet att få fram några dokument som styrker identiteten, men som ändå efter bästa förmåga försöker bistå myndigheterna vid klarläggandet av identiteten.

Vid prövningen av asylansökan måste utlänningens skyddsskäl prövas i förhållande till det land eller de länder han eller hon kommer ifrån. Det är således ytterst viktigt att utlänningens identitet kan klarläggas eller göras sannolik för att beslut i ärendet skall kunna fattas. I de fall utlänningens identitet är oklar har Migrationsverket flera möjligheter att ändå försöka klarlägga personens identitet. Verket kan till exempel söka efter personen i nationella databaser där fingeravtryck finns registrerade eller i den databas för fingeravtryck som införts genom rådets förordning (EG) nr 2725/2000 av den 11 december 2000 om inrättande av Eurodac

för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av Dublinkonventionen (Eurodac). Vid den inledande utredningen med en asylsökande kan också vissa kunskapsfrågor ställas för att försöka klarlägga identiteten. Det kan röra sig om frågor om födelseort, bostadsort, yrke, familje- och släktförhållanden och adress i hemlandet. Vidare kan det handla om kunskapsfrågor om landet, regimen eller orten samt frågor om kultur och lokala sedvänjor. Även geografiska och religiösa kunskapsfrågor kan bidra till att klarlägga identiteten, liksom frågor om statskick och politisk ledning, större dagstidningar m.m. Det finns således goda möjligheter att – under förutsättning att utlänningen själv medverkar – genom utredningsinsatser klarlägga hans eller hennes identitet. En utlänning som inte medverkar till detta kommer med det nu föreslagna systemet att riskera att dag- och bostadsersättningen sätts ned.

Det bör vidare kunna krävas av utlänningen att han eller hon i möjligaste mån försöker skaffa fram handlingar som kan styrka identiteten. Utlänningen kan exempelvis utan godtagbara skäl, trots upprepade uppmaningar om att försöka nyttja de möjligheter som står till buds i detta hänseende, underlåta att försöka skaffa fram identitetshandlingar. En systematisk brist på medverkan torde i allmänhet anses som att utredningen i ärendet om uppehållstillstånd försvåras på sådant sätt att en nedsättning av dag- och bostadsersättningen bör kunna komma i fråga. Det kan även framstå som uppenbart att vederbörande inte talar sanning om det förhållandet att han eller hon saknar pass eller annan identitetshandling. I sådana fall bör det kunna övervägas om personens handlande utgör en sådan bristande medverkan som kan föranleda att dag- och bostadsersättningen bör sättas ned. Detsamma gäller om utlänningen inte medverkar till åtgärder eller förtiger omständigheter som skulle kunna medföra att hans eller hennes identitet klarläggs.

Nivån på dag- och bostadsersättningen

Barnombudsmannen (BO) har motsatt sig att dag- och bostadsersättning skall kunna sättas ned för barnfamiljer. BO menar att en lägre levnadsstandard för asylsökande barn i jämförelse med barn bosatta i Sverige inte är förenligt med FN:s barnkonvention. Även *Svenska Barnläkarföreningen* har haft synpunkter på dagersättningens nivå i den mån den berör barn. Som framgår av förslaget i avsnittet nedan skall möjligheterna att kunna sätta ned dag- och bostadsersättningen enligt LMA endast kunna användas avseende en utlänning som fyllt 18 år. Det innebär att den del av dagersättningen som rör barn inte kan reduceras. En följd av förslagen är att den sammanlagda disponibla ersättningen för en barnfamilj, där föreslagna nedsättningsmöjligheten har nyttjats beträffande en eller flera vuxna familjemedlemmar, blir lägre än för andra barnfamiljer. Regeringen anser att det utifrån barnets perspektiv är särskilt viktigt att handläggningstiden i ärenden om uppehållstillstånd inte blir onödigt långvarig. Det är också den vuxnes ansvar att inte försvåra utredningen och därmed bidra till förlängd handläggningstid. Lång tid i ovisshet kan påverka barnens psykiska hälsa negativt. Långa vistelsetider innebär också att barnen hinner rota sig i Sverige genom

skolgång, vänner och aktiviteter. Regeringen anser att det är viktigt med tydliga signaler för att utredningen i ärendet om uppehållstillstånd inte skall försvåras. Detta är viktigt även utifrån barnets bästa.

Det skall här allmänt framhållas att de nu föreslagna åtgärderna inte berör nivån på dagersättningen till asylsökande eller hur stor ersättning som skall erläggas för kost och logi av den som har inkomst eller egna tillgångar. Den nivå på ersättningen som år 1994 fastställdes i 6 § förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) gäller alltså. Därvid har beaktats behoven hos bland annat barnfamiljer. Dagersättningen, som är lägre än de normer som tillämpas för försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen, har motiverats utifrån att asylsökande vistas här under en begränsad tid och att de därmed inte har samma utgifter som dem som är bosatta här. Det anses således rimligt att asylsökande under utredningstiden ges en lägre ekonomisk standard än vad som tillkommer dem som är stadigvarande bosatta i landet (prop. 1993/94:94 s. 45 och 47). De föreslagna ändringarna påverkar inte möjligheterna att bevilja särskilt bidrag i den mån förutsättningar för detta bidrag föreligger.

Regeringen vill också framhålla att det i dag inte föreligger rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för den som har rätt till bistånd enligt LMA. Vid införandet av LMA uttalade regeringen också att möjligheterna att sätta ned dagersättningen skulle bli illusorisk om vederbörande skulle kunna bli berättigad till kompletterande bistånd enligt socialtjänstlagen (a. prop. s. 93). Gällande ordning innebär att den enskilde alltid är garanterad ersättning för utgifter för mathållning eller fri kost på förläggning. De föreslagna åtgärderna innebär inte någon förändring beträffande de grundläggande försörjningsmöjligheter som står till buds i dag för asylsökande, utan innebär endast att en ytterligare grund för när dag- och bostadsersättning kan sättas ned finns att tillgå. Förslagen påverkar således inte kommunerna i det avseende *Sundsvalls kommun* och *Göteborgs Stad* har framfört. Inte heller i övrigt berör förslagen kommunernas ansvar när det gäller asylsökandes m.fl. behov av andra biståndsinsatser än försörjningsstöd.

Regeringens arbete med att reformera asylprocessen fortsätter. Klarläggandet av asylsökandes identitet är ett viktigt led i arbetet för att förkorta handläggningstiden samt underlätta verkställandet av avvisnings- och utvisningsbeslut för personer som av utlänningsmyndigheterna inte bedömts ha skäl att få uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen fortsätter arbetet med att förkorta handläggningstiden i ärenden om uppehållstillstånd samt se över möjligheterna att öka effektiviteten i verkställighetsarbetet.

Nedsättning av dagersättning för barn mellan 16 och 18 år

När det gäller möjligheterna till nedsättning av dagersättningen kan sådan för närvarande i vissa fall göras även för en ensamstående person som fyllt 16 år men inte 18 år. Möjligheten infördes av riksdagen för att motivera ungdomar att delta i den verksamhet som organiseras för dem (bet. 1993/94:SfU11 s. 24 f, rskr. 1993/94:188). Som framhållits ovan anser regeringen visserligen att regelsystemet bör utformas så att det

markeras för den enskilde utlänningen att han eller hon agerar på ett sätt som inte är godtagbart från samhällets sida. De åtgärder som finns enligt LMA att ingripa mot personer som inte följer de åtaganden som ankommer på dem enligt lagen bör emellertid i första hand rikta sig mot vuxna. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) går åldersgränsen mellan barn och vuxen vid 18 års ålder. De särskilda möjligheter att sätta ned dagersättning för barn mellan 16 och 18 år som saknar legal vårdnadshavare bör enligt regeringens uppfattning således tas bort. Remissinstanserna har också ställt sig positiva till en sådan lösning. Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i LMA som reglerar möjligheterna att sätta ned dagersättningen ändras på detta sätt. Det skall framhållas att det självfallet även i fortsättningen eftersträvas att ungdomar i studieverksamhet följer vanliga närvaroregler.

10 Regler om transportörsansvar

10.1 Svenska regler om transportörsansvar

10.1.1 Kostnadsansvar

Enligt 9 kap. 1 § första stycket utlänningslagen (1989:529) (UtlL) gäller att en utlänning som avvisas eller utvisas är skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort dit utlänningen sänds eller åläggs att resa genom myndighets försorg.

Transportörernas kostnadsansvar regleras i 9 kap. 2 § UtlL. Enligt bestämmelsens första stycke är den som med fartyg eller luftfartyg transporterar utlänningar, som avvisas för att de saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller medel för sin hemresa, skyldig att ersätta staten för utlänningens resa från Sverige och för bevakningspersonals resa från och tillbaka till Sverige.

Svensk lagstiftning får anses ålägga transportörerna att utföra viss kontroll, eftersom transportörerna i annat fall riskerar att få ersätta kostnaderna för återresan för utlänningen och för eventuell eskort. Någon uttrycklig kontrollskyldighet finns dock inte inskriven i lagtexten. Inte heller finns i princip någon skyldighet att kontrollera äktheten av utlänningens handlingar. I motiven anförs dock, att en förfälskning kan vara så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts. I sådant fall kan det inte göras gällande att utlänningen har haft ifrågavarande handling i den bemärkelse som bestämmelsen förutsätter. Syftet med 9 kap. 2 § UtlL är (prop. 1988/89:86 s. 127 ff. och 205 f., bet. 1988/89:SfU19 s. 64 ff., rskr. 1988/89:325) att förmå berörda transportörer att utföra en grundläggande kontroll av de resandes behörighetshandlingar och biljetter före avresan och därmed förhindra ytterligare spridning av det ökande problemet med dokumentlöshet, det vill säga att resenärer anländer utan pass och biljetter till ett främmande land och där ansöker om uppehållstillstånd.

Bestämmelsen med nuvarande utformning infördes år 1989. Redan dessförinnan fanns bestämmelser om att en transportör kunde åläggas att återföra en utlänning. En förutsättning var dock att farkosten skulle avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden.

I förarbetena till den skärpning som alltså gjordes år 1989 anförde det föredragande statsrådet följande (prop. 1988/89:86 s. 128).

Enligt min uppfattning svarar den begränsning av ansvaret, som anknyter till att återtransport kan ske inom en mycket kort tid efter ankomsten till Sverige, inte mot vad som kan antas vara den reella grunden för bestämmelserna. Det väsentliga torde vara om transportören har fört någon till Sverige trots att han vetat eller bort veta att denne saknade rätt att resa hit. Ansvaret bör därför i fortsättningen gälla under i princip obegränsad tid i fall där transportören har försummat att kontrollera att utlänningen uppfyller de svenska föreskrifterna för inresa i Sverige. För ansvar bör dock krävas att transportören har en realistisk möjlighet att kontrollera att det förhåller sig så. Flera av avvisningsgrunderna är sådana att det i praktiken är omöjligt för transportören att bedöma om grund för avvisning föreligger. Kostnadsansvar och ansvar för återtransport bör därför endast komma i fråga om avvisning sker på grund av att utlänningen saknar pass

eller erforderliga tillstånd eller medel för hemresa, det vill säga i princip de fall där avvisningsgrund föreligger enligt 4 kap. 1 § och 2 § 1 lagförslaget. Att medel för hemresa finns måste alltid anses vara fallet om utlänningen har returbiljett.

År 1989 utvidgades transportörernas kostnadsansvar till att gälla även kostnaden för eventuell bevakningspersonals resa från och tillbaka till Sverige. Regeringen ansåg detta vara rimligt, eftersom kostnaden är en direkt följd av att en utlänning trots brister i inresehandlingarna har medtagits till Sverige (prop. 1988/89:86 s. 129).

Kostnadsansvar får utkrävas av den som i varje enskilt fall stått för transporten till Sverige, vilket innebär antingen ägaren eller brukaren av transportmedlet. Ansvaret gäller även om transporten tillbaka sker med ett annat transportföretag.

Betalningsskyldighet beslutas, enligt 7 kap. 8 § utlänningsförordningen (1989:547) (UtlF), av den myndighet som verkställer avvisningen. I vissa fall då verkställande myndighet anser att kostnadsansvar skall åläggas tillämpas ett förenklat förfarande. Detta innebär att transportören ställer ut biljetter i stället för att biljetter beställs genom myndigheten och att ersättning därefter krävs från transportören. Detta tillvägagångssätt tillämpar den verkställande myndigheten genom kontakter med vissa flygbolag. Dessutom tillämpas det regelmässigt gentemot rederier vid direktavvisningar.

Polismyndigheten på inreseorten tar upp frågan om kostnadsansvar med transportören och överlämnar blanketten ”Notification of Inadmissible Passenger”. Blanketten innehåller uppgifter om resenären, avreseort och flightnummer samt information om vad kostnadsansvaret kan innebära.

Kopia av blanketten med yttrande av polismyndigheten följer med utlänningsärendet till dess det är slutgiltigt avgjort. I praktiken innebär detta att handlingarna sätts in i Migrationsverkets dossier. Denna dossier hamnar vid överklagande hos Utlänningsnämnden. Först när nämnden fastställer avvisningsbeslutet blir frågan om verkställighet aktuell. Det är också då som den verkställande myndigheten skall fatta ett eventuellt beslut om betalningsskyldighet för transportören. Processen kan vara lång.

Beslut om betalningsskyldighet överklagas enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) hos allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 9 § UtlF).

10.1.2 Befrielse från kostnadsansvar

Transportörerna kan helt eller delvis befrias från ersättningsskyldigheten enligt 9 kap. 2 § andra stycket UtlL. Det gäller för det första om transportören visar att han hade skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Skälig anledning kan enligt förarbetena bestå i exempelvis att utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa och dessutom medel till hemresan. Detta kan transportören visa, anför det, genom att förete kopior av de aktuella handlingarna.

Transportören kan för det andra befrias från kostnadsansvar om det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden. Det skall enligt motiven inte få

komma i fråga att transportören skall behöva stå för kostnaden för transport med ett fartyg eller flygplan som har en annan ägare eller brukare, om detta ställer sig väsentligt dyrare och dessutom transportören själv är utan skuld till att ett sådant transportmedel måste väljas. I stället skall då den del av statens kostnad kunna utkrävas, som motsvarar vad det skulle ha kostat för transportören att ordna resan med eget fartyg eller flygplan. Däremot bör transportören få stå för sådana resekostnader, om de har uppkommit därför att transportören har vägrat att uppfylla sin skyldighet att själv ordna återresan (prop. 1988/89:86 s. 206).

Härutöver anfördes följande i frågan (a. a. s. 206).

Kostnadsansvaret bör också falla bort när transportören haft goda grunder att anta att utläningen hade flyktingstatus eller om det av praktiska skäl varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar. Detta kan till exempel vara fallet vid färjor, där det stora passagerarantalet omöjliggör en kontroll, eller vid flygningar där det flygbolag som är ansvarigt för transporten till Sverige inte av myndigheterna på avreseorten har tillåtit utföra erforderliga kontroller. Undantagsvis kan det också komma att te sig oskäligt att utkräva hela återresekostnaden från det bolag som endast har svarat för sista delen av en resa. I allmänhet bör det dock kunna krävas att erforderlig kontroll företas just inför den sista sträckan och att flygbolagen därför sinsemellan löser hur kostnadsansvaret skall fördelas.

10.1.3 Verkställighet

Transportörsansvaret enligt 9 kap. 2 § UtL skall ses i samband med en av lagens verkställighetsbestämmelser, nämligen den i 8 kap. 6 § UtL. Det är med stöd av den bestämmelsen som avvisning på grund av att pass, tillstånd för inresa eller medel för hemresa saknas kan ske genom att utläningen förs tillbaka till det fartyg eller luftfartyg utläningen kom med eller sätts ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg som tillhör transportören. Även skyldigheten att ta med en avvisad utläning tillbaka är således begränsad till att avse fall där det har funnits en verklig möjlighet för transportören att låta kontrollera att utläningen hade rätt att resa in i Sverige (se uttalandena av regeringen i prop. 1988/89:86, vilka redovisats i avsnitt 10.1.1 ovan).

Verkställighet får inte ske till ett land, om det finns skälig anledning att tro att utläningen där riskerar döds- eller kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och inte heller till annat land där utläningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett sådant land. Verkställighetshinder till hemlandet föreligger också, om utläningar på grund av en där rådande yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända, och inte heller till ett land där de riskerar att sändas vidare till hemlandet, om de har synnerliga skäl mot detta. Utläningar får som huvudregel inte heller sändas till ett land där de riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där de inte är skyddade mot att sändas vidare till ett land där de löper risk för förföljelse (8 kap. 1, 2 och 4 §§ UtL).

Enligt 8 kap. 11 § UtL är det som huvudregel Migrationsverket som verkställer beslut om avvisning. Dock är det polismyndighet som verkställer sina egna beslut om avvisning, domstols dom eller beslut om utvisning samt beslut om avvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller

Utlänningsnämnden bestämmer det. Migrationsverket har också möjlighet att lämna över ett avvsningsärende till polismyndigheten för verkställighet, om den som skall avvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten (8 kap. 17 § UtIL). Verkställande myndighet i ärende där kostnadsansvar skall beslutas kan därför vara antingen Migrationsverket eller en polismyndighet.

10.2 Internationella åtaganden

10.2.1 Schengenkonventionen

I artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) föreskrivs följande angående följdåtgärder för transportörer.

1. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, skall de avtalsslutande parterna förplikta sig att i sin egen lagstiftning införa följande regler:

a) Om en utlänning vägras inresa till någon avtalsslutande parts territorium, skall den transportör som ombesörjt luft-, sjö- eller landtransport fram till den yttre gränsen vara skyldig att utan dröjsmål återtaga ansvaret för denne. På anmodan av gränsövervakande myndigheter skall transportören ombesörja utlänningens återresa till det tredje land där han påbörjat sin resa, eller det tredje land som utfärdat det resedokument med vilket resan företagits, eller något annat tredje land som med säkerhet tillåter inresa.

b) Transportören är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning, som transporterats luft- eller sjövägen, är innehavare av de dokument som krävs för inresa till de avtalsslutande parternas territorium.

2. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juni 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, samt med hänsyn till sin egen grundlag skall de avtalsslutande parterna förbinda sig att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.

3. Bestämmelserna i 1 b och 2 avser även transportörer som ansvarar för grupptransporter i samband med internationella bussförbindelser, gränstrafik undantagen.

Med *utlänning* avses i Schengenkonventionen varje annan person än en EU-medborgare. Med EU-medborgare likställs här medborgare i Island och Norge.

Tidigare bedömningar av artikel 26 i Schengenkonventionen

När den svenska regeringen år 1995 fattade beslut om att ansöka om anslutning till Schengensamarbetet besvarade regeringen ett stort antal frågor angående de svenska reglerna om transportörsansvar. Året därpå

följde ytterligare frågor inför anslutningen och efter att dessa hade besvarats kunde fördraget om Sveriges inträde i Schengensamarbetet undertecknas. I anslutningsfördraget krävs att Sverige fullt ut skall leva upp till Schengenkonventionen. Att så är fallet kontrolleras inför ett lands operativa inträde av en inspektionspatrull, ledd av ordförandelandet och med medverkan av bland annat EG-kommissionen.

I regeringens proposition 1997/98:42 om Schengensamarbetet, s. 73, anförs bland annat följande om Schengenkonventionens regler i förhållande till svensk rätt.

De svenska bestämmelserna på området har presenterats och noggrant övervägts under Sveriges förhandlingar om anslutning till Schengensamarbetet. Någon kritik riktades inte i det läget mot den svenska lagstiftningen. Regeringen gör därför den bedömningen att de nuvarande bestämmelserna om transportörsansvar får anses uppfylla Schengenkonventionens krav. Detta hindrar dock inte att det kan finnas anledning att i ett senare skede, särskilt när större erfarenhet finns av konventionens praktiska tillämpning, att på nytt ta upp frågan till diskussion.

Riksdagen beslöt den 16 april 1998 att bifalla Justitiekottets hemställan om att godkänna regeringens proposition (bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181, prot. 1997/98:91). Sveriges anslutning till Schengensamarbetet var därigenom godkänd.

I februari 2000 besvarade den svenska regeringen ytterligare frågor. När inspektion sedan gjordes under hösten samma år hade Schengenstaterna synpunkter på de svenska reglerna. Den invändning som framfördes handlade om att Sverige saknar ett bötes- eller annat sanktionssystem. Med anledning av inspektionen gjordes ett svenskt uttalande i rådet i december 2000 i anslutning till beslutet om Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet (EGT L 309, 9.12.2000, s. 24). Här bekräftade den svenska regeringen Sveriges skyldighet att tillämpa Schengenreglerna i deras helhet och anförde dels att det tillsatts en statlig utredning för att se över de svenska reglerna för att dessa skulle överensstämma med artikel 26.2 i Schengenkonventionen, dels att regeringen med utgångspunkt i utredningens slutsatser skulle lämna förslag till riksdagen i frågan i syfte att Sverige före juli 2002 skulle anta en ny lagstiftning.

10.2.2 Direktivet om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen

Genom rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 45, Celex 32001L0051) skall en harmonisering ske av medlemsstaternas lagar om ekonomiska sanktioner för transportörer som försummar sin skyldighet att kontrollera att de medborgare i tredje land som de befordrar till medlemsstaternas territorium har giltiga resehandlingar.

Av artikel 3 framgår att om en tredjelandsmedborgare vägras inresa vid en av medlemsstaternas yttre gränser, skall den transportör som befordrat honom till gränsen vara skyldig att omedelbart återföra honom. Dessa åtgärder skall även, under vissa förutsättningar, tillämpas i fråga

om tredjelandsmedborgare i transit (se artikel 2). I det fall då transportören inte kan sörja för återresan skall han stå för kostnaderna. Om återresan inte kan ske omedelbart skall transportören dessutom ta ansvar för den tredjelandsmedborgare som förvägrats inresa.

Av artikel 4 framgår att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning också skall fastställa ekonomiska sanktioner för de transportörer som till medlemsstaternas territorium befordrar en tredjelandsmedborgare som saknar de resehandlingar och i förekommande fall de viseringar som krävs. Sanktionen skall vara avskräckande, effektiv och proportionerlig. I artikeln anges tre alternativa former för påföljderna. Ett alternativ är att bestämma ett maximibeloppet för de tillämpliga ekonomiska påföljderna som inte understiger 5 000 euro (eller motsvarande belopp) per person som befordras. Denna regel skall dock inte påverka medlemsstaternas skyldigheter i de fall när en tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd.

Transportörer som ådöms sanktion skall kunna överklaga beslutet.

10.2.3 Chicagokonventionen - antagen av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO)

1944 års konvention angående internationell civil luftfart, den så kallade Chicagokonventionen också kallad ICAO-konventionen (SÖ 1946:2), reglerar internationell civil luftfart och syftar till att upprätthålla säkerhet under internationell lufttrafik och att underlätta och befrämja luftfarten. Så gott som alla världens länder har anslutit sig till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 7 november 1946. Den trädde i kraft för svensk del den 4 april 1947. Den svenska luftfartslagstiftningen baseras i stora delar på konventionen.

I artikel 37 i konventionen förbinder sig de fördragsslutande staterna ”till samarbete för att i alla sådana hänseenden, där likformighet kan underlätta och befrämja luftfarten, säkerställa största möjliga likformighet i fråga om författningar, normer, tillämpningsförfaranden och organisation i avseende å luftfartyg, besättning, luftfartslinjer och markorganisation”. I detta syfte antar det permanenta rådet av FN:s fackorgan Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO) olika internationella normer och rekommendationer, vilka tas in i Annex till konventionen. Annex 9, som bär titeln ”International Standards and Recommended Practices - Facilitation”, innehåller bland annat följande internationella normer.

Artikel 3.39 ålägger transportörer att kontrollera att passagerare vid ombordstigningen innehar pass och tillstånd för transit och inresa. De fördragsslutande staterna och transportörerna skall enligt artikel 3.54 samarbeta, om möjligt, för att fastställa giltigheten och äktheten av de pass och viseringar som visas upp.

Om passagerare vid ankomsten eller i transit inte innehar nödvändiga resehandlingar, skall de fördragsslutande parterna inte bötfälla transportörerna, om transportörerna kan visa att de vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att passagerarna innehaft nödvändiga resehandlingar (artikel 3.55). Enligt artikel 3.58 skall myndigheterna utan dröjsmål informera transportören när en person inte tillåts inresa och

rådgöra med transportören angående möjligheterna till återförande. Varje fördragsslutande stat skall se till att personer som inte tillåts inresa förs tillbaka till transportörens förvar. Transportören är därefter ansvarig för att passageraren snabbt återförs till den plats där han eller hon påbörjade sin resa eller förs till någon annan plats där passageraren tas emot (artikel 3.60). Transportören får enligt artikel 3.62 inte hindras från att från den avvisade personen ta ut transportkostnaden. Återförandeplikten upphör när personen tillåts att resa in i landet (artikel 3.65).

Prop. 2003/04:50

11 Överväganden och förslag om transportörsansvar

11.1 Skälen för regler om transportörsansvar

Syftet med regler om transportörsansvar är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av de resandes pass och andra resehandlingar att genomföra en grundläggande sådan. Det underlättar möjligheterna att upprätthålla den reglerade invandringen.

Som beskrivits inledningsvis har antalet asylsökande i Sverige ökat under senare år. Under år 2002 sökte cirka 33 000 personer asyl i Sverige. Det är en ökning med 40 procent jämfört med år 2001, då omkring 23 000 personer sökte asyl. Förutom en ökning av antalet asylsökande har även den procentuella andelen dokumentlösa sökande ökat samtidigt som allt färre personer söker asyl vid gränserna. Av de personer som år 2002 sökte asyl i Sverige saknade 88 procent passhandlingar. Andelen personer som sökte asyl efter inresa uppgick till 93 procent.

Ett stort antal asylsökande uppger falsk identitet eller medborgarskap eller ändrar uppgifterna under resans gång samtidigt som de uppger att de saknar handlingar som styrker identiteten. Dokumentlöshet bland asylsökande och ansökningar som lämnas in efter inresan i landet försvårar och fördröjer utredningen när det gäller till exempel klarläggande av sökandens identitet, resvägar, vistelseländer och tänkbart första asylland. En stor andel av de asylsökande uppger att de inte har haft några handlingar när de lämnade ursprungslandet eller att handlingarna förkommit under resan. Som tidigare nämnts är det emellertid svårt att resa ut ur flera ursprungsländer och att resa genom andra länder utan handlingar. De asylsökande har under något skede av sin resa passerat EU:s yttre gräns. Om de vid gränsen hade saknat handlingar eller haft falska eller förfalskade sådana hade de vägrats inresa. Alternativet hade varit att söka asyl vid gränsen och därigenom beviljas inresa. Det finns självfallet också asylsökande som inte har passerat någon gränskontroll då de har smugglats in i Schengenområdet.

Det är avsaknaden av dokument, förekomsten av falska sådana, omsättningen av handlingar på nytt samt människosmugglingen som har lett till ett behov av vissa åtgärder inom en gemensam europeisk politik för asyl och invandring. Transportörsansvaret är en del, men inte den enda, i en sådan. Genom att ålägga transportören en rimlig kontrollskyldighet kan man undvika att utlänningar kommer till gränsen utan handlingar eller med uppenbart falska eller förfalskade sådana.

Schengenkonventionen och rådets direktiv 2001/51/EG om komplettering av artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 förutsätter att regler om kontrollskyldighet för transportörer finns. En rimligt utformad kontrollskyldighet som kopplas till en sanktionsmöjlighet behöver inte minska skyddsbehövandes möjligheter att söka skydd.

I Chicagokonventionen finns det sedan länge en skyldighet för transportörer att kontrollera att passagerare när de går ombord har pass och tillstånd för transit och inresa. Staterna och transportörerna skall vidare samarbeta, om möjligt, för att fastställa giltigheten och äktheten av pass och visering. Likaså finns en bestämmelse om när flygbolagen inte bör bötfällas, nämligen om de kan visa att de vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att passagerarna haft nödvändiga resehandlingar. Sverige ratificerade konventionen den 7 november 1946.

Transportörsansvar har funnits i svensk rätt sedan lång tid. Det gäller för såväl flygbolag som andra transportörer. Att regler om transportörsansvar finns har sin bakgrund i de problem som åsamkas staterna när utläningar kommer till gränserna antingen utan erforderliga resehandlingar eller med falska sådana. Även om en del av förfalskningarna är lätta att upptäcka för passkontrollanter, medför de avsevärda problem när det gäller att kontrollera varifrån en utläning kommer. Även när en utläning kommer till landet utan handlingar uppstår problem. Det rör sig ofta om personer som söker asyl antingen vid gränsen eller efter en tids vistelse i landet. Detta leder till att utredningarna av asylärenden tar längre tid och medför stora kostnader. Utläningar kan dessutom förringa tilltron till sina egna uppgifter och därmed försämra sina egna möjligheter att erhålla sökt skydd om de har förstört sina handlingar eller utan godtagbara skäl har falska sådana.

Reglerna om transportörsansvar har alltid tagit sikte på situationer då det ansetts att transportören på något sätt kunnat bidra till att undvika problemen med att utläningar försöker resa in i Sverige utan erforderliga handlingar.

En stor mängd människor söker sig i dag av olika anledningar till bland annat Europa. Det handlar om människor som lämnar sina hemländer eller dess närområde och som efter att ha sökt asyl beviljas flyktingstatus eller skydd på annan grund. Men det handlar också om människor som utan att ha sådana behov lämnar sitt hemland för att söka en bättre eller tryggare tillvaro någon annanstans.

Av såväl formella som praktiska skäl kan ett lands myndigheter inte alltid genomföra någon fullständig kontroll av handlingar på ett annat lands territorium. Transportörerna har däremot i de flesta fall möjlighet att göra något slags kontroll. Genom sådana kontroller ökar möjligheterna att motverka organiserade smugglingsaktioner och att människor utan skyddsbehov luras att till smugglare betala stora summor för att sedan bli avvisade av gränskontrollmyndigheterna.

Det som beskrivits ovan handlar främst om staternas intressen i vissa avseenden. Men det ligger också i transportörernas och de resandes intresse att av säkerhetsskäl känna till identiteten på de personer som befordras.

De ovan beskrivna förhållandena har lett fram till att det i Schengenkonventionen har intagits en skyldighet för Schengenstaterna att införa regler om transportörsansvar. Konventionens artikel 26 är utformad på ett sådant sätt att den omfattar regler om såväl kostnadsansvar för återförande som sanktioner. Även direktivet 2001/51/EG reglerar båda dessa frågor.

Det är numera klarlagt att artikel 26 i Schengenkonventionen inte ger något utrymme för att välja *antingen* betalningsansvar för återförande

eller sanktioner. För att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen och direktivet är det en förutsättning att regler av båda dessa slag finns i svensk rätt. Vidare krävs det att det införs en skyldighet för transportörer att göra viss kontroll av de resandes handlingar (se artikel 26.1 b i Schengenkonventionen). Ett vidare transportörsansvar än i dag bör därför införas.

Det finns således flera skäl som talar för att transportörerna skall ha ett rimligt ansvar för kontrollen av resehandlingar. Svensk grundlag utgör inte något hinder mot sådana regler, som skall utformas och tillämpas så att de inte inverkar på de åtaganden som gjorts enligt Genèvekonventionen eller andra åtaganden enligt folkrätten. De grundläggande förutsättningarna för regler av detta slag är därmed för handen.

11.2 Kontrollskyldighet

Regeringens förslag: Transportörer skall vara skyldiga att kontrollera att utlänningar innehar pass och andra tillstånd som krävs för att resa in i landet. Genom denna grundläggande kontroll skall transportörerna kunna upptäcka om handlingar saknas eller om de är uppenbart falska eller förfalskade. Kontrollskyldigheten skall gälla utlänningar som reser till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg direkt från en annan stat än en stat som omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen). Transportörer skall också vara skyldiga att kontrollera att utlänningar har medel för sin hemresa.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har i princip tillstyrkt eller lämnat förslagen i princip utan erinran. *Justitiekanslern (JK)* har påpekat att reglerna om kontrollansvar för transportörer och om sanktioner mot transportörer som inte uppfyller sitt ansvar väcker vissa rättssäkerhetsfrågor. JK anser att även om den uttryckliga kontrollskyldigheten som föreslås i praktiken redan gäller för transportörer, är det inte orimligt att tänka sig att risken för ekonomiska sanktioner kan komma att minska viljan hos dessa att transportera en asylsökande utan resedokument. *Domstolsverket* delar promemorians uppfattning att en uttrycklig kontrollskyldighet bör införas men påtalar att de åtgärder som kan krävas av transportören ytterst överlämnas åt rättstillämpningen. Verket anser att gränserna för kontrollskyldigheten måste tydliggöras genom någon form av anvisningar. *Statskontoret* – som har tillstyrkt förslagen – delar inte arbetsgruppens resonemang om att transportörer har befogenhet att avgöra om en utlänning får resa till Sverige medan myndigheterna avgör om en person får resa in i Sverige och att endast det sistnämnda är myndighetsutövning. För att en utlänning skall få resa till Sverige måste en transportör i praktiken ta ställning till om utlänningen har rätt att resa in i Sverige. Statskontoret anför också att ett utvidgat transportörsansvar riskerar att leda till att personer som, enligt 3 kap. 4 § UtlL, har principiell rätt till uppehållstillstånd aldrig får sin sak prövad av svenska myndigheter. *Migrationsverket* har påpekat att det

kontrollansvar som åläggs transportörerna måste framstå som rimligt och även innehålla vissa rättssäkerhetsgarantier. *Utlänningsnämnden* har anfört att transportörens kontrollskyldighet kan försvåra för en utlänning, som behöver skydd, att resa till Sverige. En utlänning har dock inte någon rätt att själv bestämma i vilket land han skall få skydd mot förföljelse. *Luftfartsverket* har ställt sig tveksamt till förslagen och anför att dessa med största sannolikhet medför att transportörerna kommer att tvingas utföra strängare kontroller av passagerares dokument än vad som sker i dag. Verket anser att den kontroll som åläggs transportörer påminner om myndighetsutövning då transportörer har att ensidigt göra en bedömning av om passageraren har rätt att resa in i Sverige och därefter fatta beslut som påverkar passagerarens möjlighet att följa med på flygningen och därmed in i Sverige. Ett antal remissinstanser har avstyrkt förslagen. *Sveriges advokatsamfund* anser att den lagstadgade kontrollskyldigheten utgör myndighetsutövning i och med att transportören på avreseorten avgör om utlänningen har de resehandlingar och andra tillstånd som berättigar resa inte bara till utan också in i Sverige. *Svenska Röda Korset* anser att den kontrollskyldighet som transportörsansvaret bygger på, minskar de skyddsbehövandes möjlighet att söka skydd och är av den uppfattningen att transportörsansvaret istället kommer att leda till att allt fler människor kommer att ta hjälp av smugglare och under riskabla förhållanden utsätta sig för olika faror och i många fall djupt skuldsätta sig för att kunna ta sig till andra länder. Oavsett hur transportbolagens kontrollskyldighet utformas kommer det att leda till att transportörerna gör uppskattningar och bedömningar av en persons möjligheter att bli insläppt i destinationslandet. All kontroll som går utöver den kontroll som ett flygbolag eller ett rederi har behov av är att hänföra till myndighetsutövning. *Amnesty International*, *Svenska sektionen (Amnesty)* anser att tillämpandet av kontrollmekanismer bortser inte bara från det särskilda skyddsbehovet hos flyktingar och asylsökande utan kan också, under vissa förutsättningar, utgöra brott mot internationell rätt. Amnesty anser vidare att stater varken kan eller bör frånta sig det ansvar som åligger dem att pröva flyktingars och asylsökandes behov av skydd. För den asylsökande som förvägras ombordstigning på transportmedel som skulle föra honom eller henne till säkerhet torde transportörens agerande uppfattas som myndighetsutövning. *CARITAS*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Rädda Barnen*, *Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling* och *Sveriges Kristna Råd* har anfört att transportörerna kommer att tvingas till en utökad kontroll med utgångspunkt från omständigheter såsom hudfärg, språkfärdigheter, utseende i övrigt. Frivilligorganisationerna anser att transportörers kontroll av resehandlingar måste uppfattas som en form av myndighetsutövning, särskilt i de fall där transportören nekar en person att följa med under åberopande av att resehandlingarna inte är korrekta och därtill bedömer att personen inte har ett skyddsbehov. *Scandinavian Airlines System (SAS)* har anfört att liksom i nuvarande lagstiftning är det ett problem att kontrollskyldigheten inte närmare specificeras. Det är också ett problem att avvisningsgrunderna i 4 kap. 1 och 2 § UtIL numera även omfattar att en utlänning inte uppfyller de krav för inresa som uppställs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Dessa krav är långtgående och omfattar förutom

pass, visering och andra resehandlingar även att utlänningen inte finns på en spärlista eller att utlänningen inte medför risk för allmän ordning eller statens säkerhet. Det är oklart hur transportörer skall kunna avgöra om en utlänning finns på spärlista eller om det finns anledning att misstänka att passageraren kan komma att störa den allmänna ordningen. Transportörens kontroll är att likställa med myndighetsutövning, eftersom SAS har en rätt att neka ombordstigning på grund av att inresehandlingarna (inte själva biljetten) inte är i ordning och passagerarna därmed kan sägas stå i ett beroendeförhållande till transportören. *FN:s flyktingkommissariat – UNHCR Stockholm (UNHCR)* har anfört att sanktioner mot transportörer och den kontrollskyldighet som hänger samman därmed kommer att leda till att rätten för flyktingar att söka och åtnjuta asyl undermineras. UNHCR har också påpekat att uppgiften att bestämma vem som uppfyller kraven för flyktingstatus inte bör delegeras till privata bolag och delar de synpunkter som framförts av privata bolag.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för förslaget

Det är numera, se avsnitt 10.2.1 ovan, klarlagt att Sverige enligt Schengenkonventionen åläggs (se artikel 26.1 b) att i den egna lagstiftningen ha regler med innebörden att transportörer är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att utlänningar har de dokument som krävs för inresa. Enligt Schengenkonventionen skall sådana regler införas i svensk rätt om inte annat följer av förpliktelserna i samband med anslutning till Genèvekonventionen och 1967 års tilläggsprotokoll. Skyldigheten gäller vid transporter luft- eller sjövägen samt för internationella bussförbindelser som inte är gränstrafik. Tågtrafik är däremot undantagen. Sveriges geografiska förhållanden gör att det bara är via luft- eller sjövägen som Sverige utgör första Schengenstat för transporter. Även vid bussförbindelser med färjeöverfart är det rederiet som står för transporten till yttre gräns. Skyldigheten är kopplad till ett kostnadsansvar och en sanktionsmöjlighet. Sverige har i dag ett kostnadsansvar för transportörer för återförande av utlänningar som avvisas därför att de saknar de tillstånd som krävs för att resa in i Sverige. Någon uttrycklig kontrollskyldighet finns dock inte. En sådan bör mot ovan angiven bakgrund införas.

Kostnadsansvar för återresa gäller i dag även de fall då medel för hemresa saknas. Så bör även vara fallet i fortsättningen (se avsnitt 11.6). Kontrollskyldigheten framgår dock endast indirekt av 9 kap. 2 § Utll. Regeringens föreslår därför att även denna kontrollskyldighet tydliggörs i lagtexten.

Kontrollskyldigheten skall gälla utlänningar som reser till Sverige direkt från en annan stat än en stat som omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen). Det går inte att för samtliga transporter ställa upp identiska krav i fråga om den kontroll som krävs. Vilka åtgärder som

är rimliga att kräva i olika situationer får liksom hittills bedömas i varje fall för sig och ha betydelse för frågan om betalningsskyldighet för återresa samt om sanktioner skall åläggas transportören.

Syftet med kontrollskyldigheten är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av sina resandes handlingar att genomföra en grundläggande sådan. Sådan underlåtenhet förekommer hos vissa flygbolag. Det är samtidigt viktigt att påpeka att det bakom resonemangen om behovet av ett transportörsansvar inte ligger något påstående om att beskrivningen stämmer på samtliga transportörer. Reglerna måste därför utformas och tillämpas så, att de kan motverka negligeranden av kontrollskyldigheten.

Regeringen anser att transportörer skall kontrollera att utlänningar innehar pass och de övriga tillstånd som krävs för att resa in i landet. Skyldigheten avser därmed åtgärder som inte kräver några större utredningsinsatser.

Reglerna får inte te sig orimliga i förhållande till transportörernas egentliga uppgifter och intressen i fråga om service och vinstkrav. En stat bör inte heller ålägga privata rättssubjekt en uppgift som riskerar att äventyra några av staten gjorda internationella åtaganden. Kontrollåtgärderna måste ligga inom transportörernas kompetens.

Kontrollskyldighetens omfattning

Vad transportörerna vid sin kontroll bör kunna upptäcka är avsaknad av eller uppenbart falska eller förfalskade handlingar. Det skall däremot inte vara fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Reglerna skall bara träffa transportörer som åsidosätter denna grundläggande kontrollskyldighet. Tillämpad på ett riktigt sätt kan en sådan kontrollskyldighet inte anses orimlig. Denna kontroll motsvarar den grundläggande kontroll av resedokument som transportörerna redan i dag måste göra för att undgå kostnadsansvar för återförande. Den sanktionsmöjlighet som bör knytas till kontrollskyldigheten för att denna skall få effekt skall också vara försedd med lämpliga undantag för exempelvis fall då utlänningen erhåller uppehållstillstånd i Sverige. Det är däremot inte tal om att transportörerna skall göra någon egen bedömning av huruvida en utlänning har skyddsbehov. Transportörernas bedömningar av en persons rätt att resa får naturligtvis inte grundas på omständigheter såsom hudfärg, språkfärdighet, utseende i övrigt m.m. med den risk för diskriminering detta innebär.

Någon mer ingående kontroll än vad som kan göras för att upptäcka avsaknad av handlingar eller uppenbart falska eller förfalskade sådana vore inte rimlig, eftersom det skulle ställa för höga krav på tid, resurser och ändrade rutiner. Transportörerna skall dock vid den kontroll som görs vid incheckning eller ombordstigning kunna upptäcka förhållanden som att ett pass eller en visering tydligt skiljer sig från hur dessa skall se ut. Utan att transportörerna skall vara experter på området bör de därför ha en grundläggande kännedom om hur de äkta passen och viseringarna ser ut. På så sätt bör transportörerna kunna upptäcka de handlingar och tillstånd som är uppenbart falska. De bör vidare kunna upptäcka

uppenbara förfalskningsåtgärder som att uppgifter har ändrats på ett oprofessionellt sätt, att någon uppgift tydligt raderats och ersatts med annan, att ett fotografi på ett märkbart sätt bytts ut eller att den person som innehar passet skiljer sig från personen på passbilden eller att uppgifterna i passet ändrats på ett sätt som gör det osannolikt att det rör sig om samma person.

Den kontroll transportörerna kan göra får som huvudregel göras i samband med att resan påbörjas eller fortsätter i transit. Att handlingar förstörs under resans gång torde oftast vara svårt för transportörerna att förhindra. Det åligger dock transportörerna att, inom ramen för gällande regler för behandling av personuppgifter, bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas.

För att ett regelsystem med transportörsansvar skall kunna anses acceptabelt måste krävas att det inte är oförenligt med de andra internationella åtaganden som staterna är bundna av och då framför allt dem som gäller enligt Genèvekonventionen. Enligt denna har Sverige och andra konventionsländer åtagit sig att inte avvisa eller utvisa flyktingar till ett land där flyktingarnas liv eller frihet av vissa skäl är hotad. En fråga om avvisning kan formellt sett inte uppstå förrän de söker asyl, det vill säga i de flesta fall i samband med inresan i det land där de söker skydd. Regler om transportörsansvar får inte utgöra hinder för skyddsökande att utnyttja grundläggande rättigheter som att söka fristad från förföljelse.

Med de angivna utgångspunkterna för reglernas innehåll och tillämpning bör kontrollskyldigheten inte bli mer omfattande än vad som redan gäller och som det finns skäl att behålla. Det kan därför antas att det, liksom hittills har varit fallet, inte blir aktuellt att ålägga ett kostnadsansvar i något större antal fall. Risken för ekonomiska sanktioner utöver eventuella kostnader för återresa kan visserligen komma att göra vissa transportörens kontroll noggrannare än den tidigare varit. Någon principiell skillnad mot den kontroll som transportörerna förväntas utföra redan i dag blir det dock inte fråga om. Regeringen anser också att den kontrollskyldighet som i dag föreligger om huruvida utlänningsen har medel för sin hemresa skall regleras. Den framgår i dag indirekt av 9 kap. 2 § UtIL. Om transportören skulle bryta mot denna del av kontrollskyldigheten skall han dock inte kunna åläggas någon sanktionsavgift. Denna kontrollskyldighet skall endast ha betydelse för hans kostnadsansvar.

SAS har anfört att det är oklart hur transportörer skall kunna avgöra om en person finns på en spärrlista eller om det finns anledning att misstänka att passageraren kan komma att störa den allmänna ordningen. Som ovan framhållits tar kontrollskyldigheten sikte på att transportörerna skall kunna upptäcka avsaknad av pass och andra tillstånd som krävs för inresa liksom uppenbart falska eller förfalskade handlingar. Transportörsansvar omfattar således inte de situationer där en utlännings vägras inresa i Sverige på grund av att denne finns på en spärrlista eller bedöms komma att störa den allmänna ordningen.

Transportörernas kontroll av de resandes handlingar kan – särskilt mot bakgrund av att bristande kontroll kan föranleda kostnadsansvar för återresa samt sanktioner – leda till att transportören bestämmer att en person som saknar fullständiga resehandlingar inte tillåts resa med ett visst färdmedel *till* Sverige. Frågan om en person får resa *in i* Sverige avgörs däremot av svenska myndigheter. Även en person som av transportören tillåtits resa till Sverige kan ju sedan av till exempel säkerhetsskäl nekas inresa av gränskontrollmyndigheten. Omvänt kan en person, som med annan transportör än den som nekat honom eller henne att resa, ta sig till landets gräns och beviljas inresa efter att ha ansökt om asyl. Dessutom kan en transportör av ordnings- eller säkerhetsskäl neka en person att resa även om resehandlingarna är i sin ordning. Transportörerna har således redan i dag befogenhet att bevilja eller neka en person att resa till Sverige.

Några remissinstanser har gjort gällande att det här skulle vara fråga om myndighetsutövning av transportörer i förhållande till resenärer. Innebörden av denna uppfattning torde vara att det inte är lämpligt att transportörer anförtros en sådan uppgift.

Med begreppet myndighetsutövning avses utövning av offentlig makt i form av befogenhet att bestämma om bland annat skyldigheter för enskild. Någon sådan situation föreligger emellertid inte i de fall som nu är aktuella. Relationen transportör–resenär vilar helt på civilrättslig grund. Den myndighetsutövning som är aktuell med avseende på resa till Sverige riktar sig till transportören och innebär en kontrollskyldighet för denne. Ett åsidosättande av denna skyldighet kan medföra ansvar för transportören. I förhållande till resenären sker myndighetsutövning först genom den prövning av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige, som äger rum då vederbörande har anlänt hit.

Regeringen delar således inte den uppfattning som ett par remissinstanser har givit uttryck för i denna del.

Huruvida transportören har gjort den kontroll som kan krävas kommer, liksom i dag, att få bedömas när frågan om åläggande av kostnadsansvar eller avgift prövas.

11.3 Ekonomiska sanktioner

Regeringens förslag: Transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall, om utlänningar avvisas för att de saknar de handlingar som behövs, betala en särskild avgift. Denna skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor. Frågan om avgift skall, liksom kostnadsansvaret för återförande, vara kopplad till att en avvisning verkställs. Om uppehållstillstånd beviljas skall avgiften inte tas ut. Avgiften skall dock kunna tas ut även i de fall ett lagakraftvunnet beslut om avvisning föreligger men detta inte har verkställts. Transportörer skall inte behöva betala någon särskild avgift, om de visar att de har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Länsrätten i Stockholms län* har anfört att transportörers möjligheter att bedöma om en utlänning har rätt till uppehållstillstånd i många fall är begränsade. Länsrätten anser att lagtexten i förening med förarbetena närmare bör ange dels hur transportörerna bör agera i fall då personer som önskar transport uppger att de är i behov av skydd, dels vilka omständigheter som vid eftergiftsprövningen skall anses tala för att en transportör har haft "goda grunder" för sin bedömning av de transporterades behov. Vad gäller avgiftens storlek anför länsrätten att ett föreskrivet maximibelopp utan närmare reglering av hur beloppet skall differentieras och utan vägledande förarbetsuttalanden kan medföra tillämpningssvårigheter för domstolarna och bristande enhetlighet i rättstillämpningen. Detta gäller särskilt som antalet ärenden kan förutsättas bli litet och någon praxis inte kommer att kunna utvecklas under överskådlig tid. Lagtexten bör ange vad som skall anses vara försvårande eller förmildrande omständigheter och regeringen bör i propositionen utveckla sin uppfattning om vilket belopp avgiften normalt bör uppgå till och vilka omständigheter som bör påverka avgiftens storlek i höjande eller sänkande riktning. *Länsrätten i Skåne län* har tillstyrkt förslaget, men anser att det särskilt bör övervägas om avgiftsansvaret skall vara strikt. Länsrätten har anfört att hänsyn inte kan tas till svårigheter att upptäcka förfalskningar när det gäller att påföra avgiften. Sådana svårigheter får istället beaktas vid frågan om eventuell befrielse från avgiften. Avgiftsskyldigheten kan göras mindre strikt genom att det i 9 kap. 2 § UtIL införs en skälighetsbedömning. Vidare har länsrätten anfört att i fråga om kostnadsansvar för återresa kan befrielse medges helt eller delvis. När det gäller den särskilda avgiften är det enligt förslagen inte möjligt att delvis befria från den. Det torde uppkomma fall då det finns särskilda skäl att sänka avgiften utan att hel befrielse kan komma ifråga. En möjlighet att helt eller delvis befria transportören från avgiftsskyldigheten bör därför införas. I egenskap av överprövande myndighet bör länsrätten ha samma möjlighet som beslutsmyndigheten att ta ställning till avgiftens storlek. *JK* anser att den möjlighet till befrielse från avgiftsskyldighet som föreslås om transportören har haft skälig anledning att anta att den resande varit i behov av skydd, och transportörers bevisbörda härför, inte får komma att tillämpas för snävt. *Domstolsverket* har ifrågasatt om det finns fördelar med att låta beslutet om avgift kopplas till att en avvisning skall verkställas. För att avgiften skall uppfylla kravet på avskräckande effekt måste den tas ut i nära anslutning till att en brist i kontrollskyldigheten har kunnat konstateras. Verket har förordat att avgift tas ut i samtliga fall och att transportören sedan får överklaga och anföra sina skäl för avgiftsbefrielse. Verket har konstaterat att någon minimigräns nedåt inte är angiven och anför att bestämmelsen för att bli effektiv bör innehålla en lägsta nivå för avgiftens storlek. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* anser att man bör skilja mellan transportörers kostnadsansvar för återförande och avgiftsskyldigheten för transportörer som brustit i sin kontrollskyldighet. Ansvar för kostnader för återförande kan endast uppkomma när en

utlänning avvisas. Den föreslagna avgiftsskyldigheten skall däremot vara en sanktion som skall tillgripas i de fall där transportörer inte fullgjort sin kontrollskyldighet och skall kunna påföras även om någon verkställighet inte sker. RPS anser därför att den särskilda avgiften inte bör vara kopplad till att ett avvisningsbeslut verkställs utan till att det vid inresan på objektiva grunder kan konstateras att utlänningen saknar pass eller inresehandlingar eller att dessa uppenbarligen är falska eller förfalskade. Reglerna om att påföra avgift bör vara tydliga och enkla att tillämpa och konsekvenserna förutsebara för transportörerna. RPS anser vidare att frågan om i vilka fall transportörer kan befrias från att betala avgift bör utvecklas. Även *Statskontoret* anser att det finns behov att ytterligare klargöra vilka omständigheter som skall föreligga för att en transportör skall kunna visa att han har haft "skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige". *Migrationsverket* har uppmärksammat att förslaget att sanktionsavgiften skall vara beroende av att avvisningsbeslut meddelas, kan innebära att situationer uppkommer då avgift påförs som inte kunde förutses vid tidpunkten för den uteblivna kontrollen. Verket har föreslagit antingen att sanktionsavgiften kopplas till transportörens uppgift att kontrollera utlänningens dokument och inte innehåller krav på att transportören även skall göra en bedömning av utlänningens möjlighet att få tillstånd i Sverige eller att förutsättningar för sanktionsavgift bör föreligga som huvudregel men att undantag görs i de ärenden där utlänningen meddelas uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande. Verket har också förordat att beslut om sanktionsavgift tas i nära anslutning till inresan och inte att beslut om sanktionsavgift och beslut om kostnadsansvar fattas vid samma tidpunkt. Verket har också framhållit att handläggningstiden i asylärenden i dagsläget är långa och detta bör inte gagna den transportör som brustit i sin kontrollskyldighet. Transportörer skall inte heller behöva göra några bedömningar om resenärers eventuella möjligheter att få uppehållstillstånd. Undantag bör normalt inte göras i dessa fall. Däremot anser verket att det vore rimligt att om myndigheterna i ett tidigt skede kan göra en bedömning att utlänningen är flykting, så skall transportören inte åläggas sanktionsavgift. *Kustbevakningen* har ifrågasatt om det i 10 kap. 10 § UtIL skall anges att avgiften skall betalas till Migrationsverket. Vart avgiften skall betalas är främst en administrativ fråga som inte inrymmer myndighetsutövning, varför det bör vara tillräckligt att ange betalningsmottagare i utlänningsförordningen. *Sveriges Advokatsamfund* anser att möjligheten till avgiftsbefrielse bör tillämpas generöst. *Röda Korset* har frågat sig hur befrielsegrunderna bedöms om det visar sig att en transportör gjort en felbedömning av en utlännings skyddsbehov. *Amnesty* anser att det är orealistiskt att transportörer skulle ha en möjlighet att skapa sig en uppfattning om en utlännings skyddsbehov under incheckningen. *SAS* har framhållit att om förslaget med ekonomiska sanktioner genomförs, innebär det att transportörer straffas dubbelt eftersom de redan i dag har kostnadsansvar för återresa om en utlänning avvisas.

Åläggande av avgift

Artikel 26.2 i Schengenkonventionen och artikel 4 i rådets direktiv 2001/51/EG förutsätter att det finns en sanktionsmöjlighet mot transportörer som från tredje land befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.

Tillämpningen av det transportörsansvar Sverige hittills har haft har fungerat relativt väl. Från de tillämpande myndigheternas sida har dock förts fram att det inte haft någon egentlig avskräckande effekt på de transportörer som underlåter att göra kontroller. Att stå för återresan kan visserligen i vissa fall ställa till en del praktiska bekymmer och kan också bli en ekonomisk pålaga. Ofta blir det dock inte särskilt ekonomiskt kännbart för flygbolaget, eftersom passagerarna i många fall har en returbiljett som kan bokas om eller det finns obokade platser eller flygbolaget ingår i en allians varigenom återresan relativt enkelt kan ordnas med ett annat bolag i alliansen.

I promemorian föreslås sanktionsavgift när transportörer inte fullgör sin kontrollskyldighet. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot valet av sanktionsform. Regeringen instämmer i promemorians val av sanktionsform.

Eftersom dagens transportörsansvar i stora drag har fungerat, och då det hos de myndigheter som tillämpat reglerna finns en viss erfarenhet, bör de nya reglerna så långt det är möjligt följa den ordning som gäller för utkrävande av dagens kostnadsansvar. Det är dessutom väsentligt att regelverket som helhet blir lätt att tillämpa och förutsebart för transportörerna. Detta talar för att reglerna om avgift och om kostnadsansvar för återförande utformas på ett så enhetligt sätt som möjligt.

Transportörerna har redan i dag en kontrollskyldighet. Underlåtenhet att fullgöra kontrollskyldigheten medför enligt regeringens förslag att en sanktionsavgift får tas ut. Transportörerna skall dock i vissa fall kunna befrias från avgift.

Länsrätten i Skåne län anför att eftersom avgiftsskyldigheten enligt förslaget blir strikt kan hänsyn inte tas till svårigheter att upptäcka förfalskningar när det gäller att påföra avgiften och att sådana svårigheter istället får beaktas vid frågan om eventuell befrielse från avgiften. Länsrätten föreslår att avgiftsskyldigheten kan göras mindre strikt genom att i 9 kap. 2 § UtL införa en skälighetsbedömning. Regeringen vill här framhålla att enligt förslaget åläggs transportörer att kontrollera att utlänningar innehar pass och andra tillstånd som krävs för att resa in i landet. Vad transportörerna vid sin kontroll bör upptäcka är avsaknad av och uppenbart falska handlingar. Om det visar sig att en utlänning innehar en resehandling som inte är en uppenbar förfalskning, kommer transportören inte att påföras någon avgift.

Den grundläggande förutsättningen för att avgift skall påföras bör således vara att transportören bryter mot kontrollskyldigheten. Denna skyldighet har beskrivits i avsnitt 11.2. Vidare skall det vara fråga om

utlänningar som avvisas därför att de saknar pass eller andra tillstånd som krävs för inresa i landet.

Regeringen anser att det finns fördelar med att beslutet om avgift kopplas till en avvisning. Ett alternativ hade varit att, såsom görs i vissa länder, ta ut avgift i samtliga fall och sedan återbetala denna när grund för återbetalning föreligger. Regeringen menar dock att det är rimligare att staten avvaktar med bedömningen av om avgift skall påföras. Transportören måste annars ligga ute med ibland stora summor samt bevaka att återbetalning verkligen görs. Som regel bör det därför bli aktuellt att besluta om avgift först i samband med att ett avvisningsbeslut verkställs. Ansvaret kommer att gälla verkställighet av såväl lagakraftvunna avvisningsbeslut som avvisningsbeslut som verkställs utan hinder av att de inte vunnit laga kraft, till exempel då polismyndighet fattat beslutet eller då Migrationsverket beslutat om avvisning med omedelbar verkställighet och beslutet inte inhiberats. I likhet med vad som gäller i dag beträffande transportörernas kostnadsansvar kommer beslutet om avgift att fattas av Migrationsverket eller en polismyndighet.

Som utgångspunkt skall alltså gälla att om uppehållstillstånd på någon grund beviljas, blir det inte aktuellt att ålägga någon avgift eftersom avvisning inte skall ske i de fallen.

Kopplingen till verkställighet kan dock inte göras utan reservationer. Målet med sanktionerna – att förmå transportörerna att utföra en grundläggande kontroll – kan knappast nås om transportörerna kan undgå ansvar när en utlänning efter en längre tid lämnar in en ny ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtIL. Beslut om avgift skall således fattas även om en ny ansökan om uppehållstillstånd lämnas in och det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet på grund av en sådan ansökan inhiberas eller ändras.

En ny ansökan om uppehållstillstånd enligt den nämnda bestämmelsen innebär att utlänningar som skall avvisas eller utvisas enligt ett lagakraftvunnet beslut kan ansöka om ny prövning, trots att de befinner sig i landet. Möjligheten att ge in en ny ansökan innebär ett avsteg från huvudregeln att uppehållstillstånd skall sökas före inresan i landet. En ny ansökan får bifallas, om den grundar sig på omständigheter som inte har prövats tidigare i ärendet om avvisning eller utvisning och om utlänningen antingen är flykting eller skyddsbehövande i övrigt eller det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa det tidigare beslutet.

Beslut om avgift skall fattas även i de fall då ett lagakraftvunnet beslut om avvisning föreligger men då verkställighet av praktiska skäl inte har kunnat ske. Även om utlänningen i de fallen i ett senare skede skulle få uppehållstillstånd, kommer ett sådant tillstånd att vara grundat på omständigheter som inte är intressanta för bedömningen av vilken kontroll transportören bort göra vid resan till Sverige. Detsamma skall gälla om verkställighetshinder enligt 8 kap. utlänningslagen har uppkommit eller om utlänningen håller sig undan verkställighet.

Regeringens förslag innebär också att även om ett lagakraftvunnet beslut inhiberas enligt 8 kap. 10 a § UtIL skall avgift tas ut. Enligt den bestämmelsen kan ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda rikta en begäran till Sverige om inhibition av ett avvisningsbeslut eller ett utvisningsbeslut.

Regeringen har i prop. 2003/04:59 föreslagit bland annat att Prop. 2003/04:50 2 kap. 5 b § UtilL skall upphöra att gälla.

Grunderna för befrielse från avgiftsansvar

Redan i dag finns undantagssituationer i vilka transportörerna helt eller delvis kan befrias från betalningsskyldighet för återresan. Samma typer av situationer bör enligt regeringen gälla även i fråga om avgift. Avgift skall därmed inte åläggas om transportörerna visar att de har haft skäligen anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige.

Avgiftsskyldigheten bör kunna falla bort då transportörerna har haft goda grunder att anta att utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd. Detta innebär inte att transportörerna skall försöka bedöma en persons ställning i förhållande till svenska regler om uppehållstillstånd och transportörsansvar. Det skulle däremot i något fall kunna förekomma att utlänningen saknar resehandlingar eller det framgår att de är uppenbart falska samtidigt som transportören är av den uppfattningen att skyddsbehov föreligger men denne har svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Transportören kanske då väljer att låta en person stiga ombord.

Inte heller skall transportörerna åläggas någon avgift om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Detta kan vara fallet när det av praktiska skäl varit omöjligt för transportörerna att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar, till exempel vid färjor, där ett stort passagerarantal omöjliggör en kontroll, eller vid flygningar där det flygbolag som är ansvarigt för transporten till Sverige inte av myndigheterna på avreseorten har tillåtits utföra erforderliga kontroller. Utgångspunkten är dock att även vid stora färjor skall en kontroll göras. Undantagsvis kan det också komma att te sig uppenbart oskäligt att ta ut avgift från det bolag som endast har svarat för sista delen av en resa. I allmänhet bör det dock kunna krävas att erforderlig kontroll företas just inför den sista sträckan.

Ett eventuellt undantag för asylsökande

Enligt artikel 4.2 i direktivet 2001/51/EG skall de sanktioner som skall tillämpas enligt punkten 1 i samma artikel inte påverka en medlemsstats skyldigheter i de fall när en tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd. Artikel 4.2 skulle kunna uppfattas så, att den ger utrymme för att underlåta sanktioner i de fall då utlänningar söker asyl. Syftet med detta skulle vara att så långt möjligt värna asylrätten. Mot en sådan tolkning talar dock artikel 4.1, av vilken det framgår att de åtgärder som medlemsstaterna skall vidta skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga. Ett generellt undantag för asylsökande skulle innebära att det i ytterst få fall av bristande kontroll skulle gå att påföra transportörer någon sanktion. De flesta utlänningar som anländer utan erforderliga resehandlingar ansöker nämligen om asyl, även om många av dessa ansökningar bedöms som uppenbart ogrundade och endast ett fåtal bifalls.

Det är vidare väsentligt att det svenska regelverket som helhet blir lätt att tillämpa och att ansvaret blir förutsebart för transportörerna. Reglerna om avgift och om betalningsskyldighet för återförande bör därför utformas på ett enhetligt sätt. Varken Schengenkonventionen eller direktivet 2001/51/EG ger utrymme för att inskränka den betalningsskyldighet för återförande som gäller i dag. Det finns således inte någon möjlighet att underlåta betalningsskyldighet på den grunden att utlänningen *söker* asyl. Att inskränka transportörsansvaret enbart i den del som gäller avgift är därför inget realistiskt alternativ i syfte att värna asylrätten. En sådan tolkning av artikel 4.2 kan därför inte anses rimlig.

Transportörens utredningsansvar

Det är transportörens ansvar att visa att han har fullgjort sin kontrollskyldighet eller haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Transportören är den part som har möjlighet att ta reda på vad som har förevarit, redogöra för sina rutiner och visa anteckningar eller eventuellt kopierade handlingar. Motsvarande ordning gäller även enligt Chicagokonventionen. Det får dock inte ställas alltför höga krav på transportören.

Sätten för transportörerna att visa detta är, bortsett från att åberopa eventuell dokumentation, att med hjälp av sin personal på plats redogöra för rutiner och förhållanden i det enskilda fallet. Om samråd har förekommit med till exempel myndighetspersonal eller UNHCR, bör även detta anges. Det finns exempel på lagstiftning i andra länder där transportörerna åläggs att kopiera handlingar. Enligt regeringens mening bör det dock överlåtas till transportörerna att bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas. Transportören bör dock kunna undgå ansvar om resehandlingarna dokumenterats, såvida inte myndigheterna kan visa att resehandlingarna var uppenbart falska eller tillhörde någon annan och att detta var uppenbart.

Om transportörerna visar att de har gjort vad som varit möjligt för att kontrollera att erforderliga resehandlingar fanns, skall avgift således inte påföras.

Avgiftens storlek

Direktivet 2001/51/EG anger att sanktionen skall vara avskräckande, effektiv och proportionerlig. När det gäller avgiftens storlek ger direktivet medlemsstaterna tre alternativ, nämligen att bestämma ett maximibelopp som inte understiger 5 000 euro för varje person som har befordrats, att bestämma ett minimibelopp som inte understiger 3 000 euro för varje person som har befordrats eller att bestämma ett maximibelopp, där schablonbelopp tillämpas, som för varje överträdelse inte understiger 500 000 euro oberoende av det antal personer som har befordrats. I samtliga fall gäller som alternativ till angivna belopp i euro motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som

offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning den 10 augusti 2001. Prop. 2003/04:50

I promemorian har man stannat för det första alternativet, vilket ger den beslutande myndigheten större utrymme att beakta olika omständigheter vid bestämmandet av avgiftens storlek. Regeringen instämmer i valet av alternativ.

I direktivet anges avgiftens storlek i euro. Sverige deltar inte i den ekonomiska och monetära unionens (EMU) tredje fas och har heller inte något växelkurssamarbete med länderna som deltar i EMU. Den avgift en transportör påförs i ett enskilt fall bör därför bestämmas i svenska kronor. Avgiften skall högst uppgå till 46 000 kronor.

Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet är avsedda för de grava fallen och vid upprepade överträdelser. Förutom upprepade förseelser kan det exempelvis vara fråga om fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att personerna tillåtits följa med till Sverige. För ett fall av normalgraden bör en betydligt lägre avgift kunna fastställas. Vid bestämmandet av avgiftens storlek måste dock beaktas direktivets föreskrift om att sanktionerna skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga.

Överklagande

Förslaget innebär att det är Migrationsverket och polismyndigheter som skall fatta beslut om den särskilda avgiften. Beslut om betalningsskyldighet för återresa kan i dag överklagas till förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs det prövningstillstånd. Motsvarande ordning bör gälla också för avgifter. Beslut om avgifter skall således kunna överklagas till förvaltningsdomstol med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. En sådan ordning uppfyller också direktivets skyldighet att ha effektiva rättsmedel mot de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtas.

11.4 Frågan om preskription

Regeringens bedömning: Någon särskild preskriptionsregel gällande avgifterna bör inte införas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kustbevakningen* har väckt frågan om inte en preskriptionsregel bör övervägas i anslutning till de föreslagna ändringarna i utlänningslagen. En bestämd preskriptionsregel skulle innebära att reglerna blir mer förutsebara för transportörerna än om den beslutande myndigheten med hänsyn till lång handläggningstid kan besluta att det är oskäligt att ta ut avgiften. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har övervägt huruvida möjligheten att påföra transportörerna avgift bör bortfalla (preskriberas) en viss tid efter det att åsidosättandet av

kontrollskyldigheten ägde rum. Någon särskild begränsning föreligger inte i dag beträffande kostnaden för återförande.

De flesta fall i vilka frågan om påförande av avgift väcks kommer sannolikt, liksom beträffande kostnadsansvaret i dag, vara sådana att någon längre utredningstid inte krävs. De avvísningar som sker omedelbart vid gränsen erbjuder inte något problem i form av tidsutdräkt. I de fall då utlänningar söker asyl tillkommer en viss utredningstid. Det finns i de flesta fall inte anledning, enligt regeringens bedömning, att räkna med någon utredningstid som ter sig orimligt lång i förhållande till transportörens ansvar.

Transportörerna får redan i dag i samband med att frågan om kostnad för återförande väcks, information om detta och ges också tillfälle att yttra sig (7 kap. 8 § UtIF). Samma förfarande bör tillämpas när frågan om avgift väcks. Även i de fall det kan dröja innan en avvisning verkställs kommer transportörerna därför att få möjlighet att redan i inledningsskedet, när uppgifter och bevisning är som mest aktuella, ta reda på vad som förevarit och bestämma sin inställning till ett eventuellt ansvar.

Mot bakgrund av anförda skäl kan, enligt regeringens bedömning, något behov av en särskild preskriptionsregel inte anses föreligga.

För det fall det skulle dröja lång tid innan beslut om avvisning fattas, har den beslutande myndigheten möjlighet att ta hänsyn till detta genom att befria transportören från avgift om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

11.5 Kostnad för uppehälle

Regeringens förslag: Transportörer skall vara skyldiga att svara för kostnader för uppehälle för en tredjelandsmedborgare i de fall där han eller hon vägrats inresa och omedelbar vidaretransport inte är möjlig. Ett beslut om betalningsskyldighet för uppehälle skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslogs att rådsdirektivets bestämmelse om transportörernas ansvar att svara för kostnader för uppehälle inte skulle föranleda någon författningsändring. Eventuella kostnader skulle enligt promemorians förslag kunna beaktas genom att påverka storleken på den särskilda avgiften.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Jönköping och Länsrätten i Skåne län* anser att det inte är lämpligt att staten genom sanktionsavgiften kompenseras för kostnad för utlänningens uppehälle. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Artikel 3 i direktivet 2001/51/EG förutsätter att transportörerna skall kunna åläggas betalningsskyldighet för kostnader för utlänningars uppehälle, om omedelbar vidaretransport inte är möjlig. Ansvaret gäller när en person vägrats inresa. Det innebär att det måste finnas ett beslut om avvisning som antingen vunnit laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte har gjort det. Betalningsskyldigheten för uppehälle förutsätter dessutom att ansvaret

för återförande har överlämnats till transportören och att denne inte har kunnat ordna med omedelbar vidaretransport. Den kostnad för uppehälle det kan vara frågan om är därför den som eventuellt uppstår i tiden mellan det att ett verkställbart beslut om avvisning fattas och själva verkställigheten av beslutet.

Förutsättningen för att transportören skall kunna åläggas betalningsansvar för kostnad för uppehälle måste dock vara att denne på något sätt kan lastas för dröjsmålet. Om Migrationsverket eller en polismyndighet kan visa att en sådan kostnad uppkommit för staten kan dessa myndigheter besluta om att transportören skall svara för denna kostnad.

Med anledning av de påpekanden som gjorts av *Kammarrätten i Jönköping* och *Länsrätten i Skåne län* finner regeringen att direktivets bestämmelse om transportörens betalningsskyldighet för kostnader för utlänningars uppehälle bör genomföras genom att en sådan betalningsskyldighet införs i 9 kap. 2 § UtIL.

Även i fortsättningen kommer det sannolikt att, i många av de fall där transportörsansvaret aktualiseras, vara fråga om avvisningsbeslut som kan verkställas omedelbart eller annars utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. I de fallen skall det inte behöva gå någon längre tid mellan beslut och verkställighet av beslutet. Det bör därför oftast inte heller bli tal om någon större kostnad för staten avseende utlänningens uppehälle. Såväl statens som transportörernas kostnader för utlänningars uppehälle kan således antas bli blygsamma.

Beslut om betalningsansvar för uppehälle skall kunna överklagas till förvaltningsdomstol på samma sätt som beslut om avgifter, se ovan avsnitt 11.3.

11.6 Kostnad för återförande

Regeringens bedömning: Det kostnadsansvar som finns i dag då avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa bör finnas kvar. Möjligheten att verkställa ett avvisningsbeslut genom att föra tillbaka en utlänning till det fartyg eller luftfartyg som han eller hon har kommit till Sverige med eller sätta honom eller henne ombord på annat sådant med samma ägare eller brukare bör även fortsättningsvis gälla när avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa.

Skyldigheten enligt direktivet att ombesörja återresa för utlänningar i transit täcks av nuvarande lagstiftning.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslogs att transportörens kostnadsansvar när avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa tas bort. Vidare föreslogs att kravet att ombesörja återtransport i dessa situationer upphävs.

Remissinstanserna: *Riksrevisionsverket* har påtalat att i de fall en person direktavvisas vid en gränskontroll vid ett färjeläge på grund av avsaknad av erforderliga medel och återreser med samma färja skulle

med föreslagna regler transportörer kunna kräva att staten betalar returbiljetten om personen ifråga saknar sådan eller medel härför. Verket anser det inte rimligt särskilt med hänsyn till att det i normalfallet inte uppstår någon extra kostnad för transportören. Detsamma kan gälla vid en flygplats i de fall det finns tomma platser i ett återvändande flyg. Övriga remissinstanser har inte yttrat sig särskilt över förslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Transportörens kostnadsansvar enligt 9 kap. 2 § UtlL gäller även när en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar medel för sin hemresa. Vidare gäller enligt 8 kap. 6 § UtlL att när avvisning sker på grund av att utlänningen saknar medel för sin hemresa får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare. Promemorians förslag att ta bort kostnadsansvaret i fall där avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa är inte ett direkt led i genomförandet av EG-direktivet i svensk rätt. Regeringen anser att det inte finns behov av att göra andra ändringar än de som föranleds av EG-direktivet. Promemorians förslag skall därför inte genomföras i denna del.

Enligt artikel 2 i direktivet 2001/51/EG skall transportörernas skyldighet att ombesörja återresa enligt artikel 26.1 a i Schengenkonventionen även gälla i vissa situationer när inresa förvägras en tredjelandsmedborgare i transit. Det gäller dels när den transportör som skulle ha befordrat tredjelandsmedborgaren till bestämmelslandet vägrar låta denne gå ombord, dels när myndigheterna i bestämmelslandet har förvägrat utlänningen inresa och återsänt honom eller henne till den medlemsstat som varit transitland.

Enligt regeringens bedömning täcker gällande regler i utlänningslagen in artikel 2 i direktivet. Det krävs således inte någon ytterligare reglering. Det är också svårt att se de angivna situationerna uppkomma i Sverige. Erfarenheten säger att den utlänning som i Sverige ”fastnar” i transit antingen frivilligt återvänder till avreselandet eller ansöker om asyl i Sverige.

11.7 Definition av Schengenstat

Regeringens bedömning: En definition av vad som avses med Schengenkonventionen och Schengenstat bör inte införas i utlänningslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslogs att det införas en ny paragraf i utlänningslagen som anger vad som avses med Schengenkonventionen och Schengenstat.

Remissinstanserna: Har inte yttrat sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen gör bedömningen att det inte i detta lagstiftningsarbete är nödvändigt att införa en definition av begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat i utlänningslagen. Frågan kan däremot komma att aktualiseras i en kommande allmän översyn av utlänningslagen.

12 Konsekvenser och genomförande

12.1 Utlänningslagen

Regeringens bedömning: Förslagen beräknas inte medföra några större ekonomiska eller andra konsekvenser. Eventuella merkostnader för staten kan finansieras inom berörda myndigheters ordinarie anslag.

Promemorians och utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* har påtalat att promemorians förslag till en början kommer att innebära en ökad belastning på förvaltningsdomstolarna, vars närmare omfattning är svår att förutse. *RPS* har anfört att det i dagens läge är svårt att bilda sig en uppfattning om antalet ärenden där det kan bli aktuellt att påföra en särskild avgift. Erfarenhetsmässigt åtgår det alltid en relativt stor arbetsinsats när nya ärendetyper skall introduceras och hanteras i förvaltningsrättslig ordning. Det kan också inledningsvis komma att bli åtskilliga ärenden som överklagas innan en praxis har etablerats. *Statskontoret* anser att det inte med säkerhet går att fastställa att statens utgifter vad avser avvissningssituationer då utlänningar saknar medel för sin hemresa totalt sett kommer att bli ringa eftersom det saknas statistik över den här typen av avvissningsfall. *SAS* anser att om förslaget med ekonomiska sanktioner införs innebär det att transportörer straffas dubbelt eftersom de redan i dag har kostnadsansvaret för återresa om utlänning avvisas och transportören inte kan visa att den gjort den nödvändiga kontrollen. Flygbolagen tvingas betala ytterligare och dessa ökade kostnader kommer att påföras passagerarna som får betala mer för sina biljetter.

Skälen för regeringens bedömning

Staten

När det gäller möjligheten att ta ut avgift blir efterlevnaden av kontrollskyldigheten och tillämpningen av avgiftsmöjligheten avgörande för eventuella intäkter för staten. De nu gällande reglerna om kostnadsansvar för återförande har tillämpats i ganska begränsad utsträckning. Det är svårt att uppskatta i hur många fall det kan bli aktuellt att ålägga avgift, men eftersom förutsättningarna är desamma som de som gällt för kostnadsansvar finns det ingen anledning anta att det skulle röra sig om något större antal fall eller några större belopp. Därmed skulle det inte heller röra sig om några större påfrestningar i administrativt hänseende. En mindre effekt på statens intäkter respektive kostnader kan dock påräknas.

Det är troligt att en del av avgiftsbesluten kommer att överklagas. Liksom i dag kommer länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten att vara överprövningsinstanser, de två senare med krav på

prövningstillstånd för att frågan skall prövas. Eftersom regeringen räknar med att antalet beslut över huvud taget inte kommer att bli särskilt stort, gäller detsamma för antalet överklaganden. I övrigt kan inte några kostnadshöjande eller intäktsminskande effekter av förslagen förutses. Förfarandet vad gäller information till och rådgörande med transportörerna motsvarar vad som hittills gällt enligt praxis.

När en utlänning kommer till Sverige antingen utan handlingar eller med falska sådana uppstår problem. Det rör sig ofta om personer som ansöker om asyl vid gränsen eller efter en viss tids vistelse i landet. Utredningarna i asylärenden tar längre tid och medför stora kostnader. Ett utökat transportörsansvar kan tänkas leda till att antalet utlänningar som försöker resa in i Sverige utan erforderliga handlingar minskar, vilket i sin tur medför kortare handläggningstid. Detta medför kortare vistelsetider och därmed minskade kostnader i Migrationsverkets mottagandesystem.

Övriga ändringar i utlänningslagen bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Regeringen avser att noga följa utvecklingen hos berörda domstolar och myndigheter och vid behov återkomma med nödvändiga åtgärder.

Transportörer

Förslaget innebär bland annat att en viss kontrollskyldighet för transportörer regleras. Som framgått är det en grundläggande kontroll som efterfrågas och det ställs inte krav på att transportörerna skall behöva genomgå någon utbildning eller anställa personal med särskild kompetens med anledning av förslaget. Regeringen anser att det är fråga om samma slags kontroll som transportörerna redan enligt gällande regler och praxis förutsätts göra. Kontrollskyldigheten i sig bör därför inte innebära några utökade kostnader för transportörerna.

I den utsträckning avgift tas ut blir detta en kostnad för transportörerna. Efterlevnaden av kontrollskyldigheten och tillämpningen av avgiftsmöjligheter blir avgörande även för transportörernas kostnader. Av samma skäl som anförts ovan finns det dock ingen anledning anta att det skulle röra sig om något större antal eller några större belopp. En viss ökning av transportörernas kostnader kommer dock sannolikt att bli följden.

Övriga konsekvenser

När det gäller det brottsförebyggande arbetet är ett av skälen bakom regler om transportörsansvar just att minska människosmugglingen. Förslaget syftar till att försvåra för organisatörer av människosmuggling genom att göra det mindre intressant att försöka resa till ett annat land utan resehandlingar eller med falska eller förfalskade sådana.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

Regeringens bedömning: Förslagen leder sammantaget till minskade årliga kostnader. I övrigt medför förslagen inte några direkta ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Statskontoret* anser att det kan vara värdefullt att följa upp kostnadsbilden när man ser effekterna av förändringen av asylprocessen. *Migrationsverket* anser att det finns vissa svårigheter att göra ekonomiska bedömningar. *Sundsvalls kommun* har påpekat att det i utredningen inte finns några bedömningar av ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Skälen för regeringens bedömning: År 2002 saknade 76 procent av de asylsökande identitetshandlingar; 88 procent saknade pass. Detta medför längre handläggningstid och ökade kostnader i Migrationsverkets mottagandesystem. Regeringen gör bedömningen att förslaget om nedsättning av dag- och bostadsersättning på kort sikt bör leda till att utbetalningarna av denna ersättning minskar betydligt. Den faktiska utgiftsminskningen är dock svår att beräkna, eftersom andelen asylsökande som ej medverkar till att klarlägga sin identitet är svår att förutse. De föreslagna ändringarna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. kan dock leda till att ett antal personer flyttar från eget boende till Migrationsverkets anläggningsboende. En plats i anläggningsboende innebär en merkostnad för Migrationsverket i jämförelse med att personen bor i eget boende. Det är dock, enligt regeringens bedömning, inte sannolikt att omflyttning kommer att ske i någon större utsträckning.

Regeringen gör vidare bedömningen att förslagen på längre sikt leder till kortare handläggningstid genom att fler personer förväntas medverka till att klarlägga sin identitet. Om identiteten klarläggs tidigt i asylprocessen underlättar detta även en persons återvändande i de fall det meddelas avvisnings- eller utvisningsbeslut. Sammantaget innebär detta lägre kostnader i prövningsdelen, men framförallt kortare vistelsetider i mottagandesystemet och därmed minskade kostnader för samhället.

Förslaget att ta bort möjligheten att sätta ned dagersättningen för ensamstående personer mellan 16 år och 18 år bedöms inte få några ekonomiska effekter, eftersom möjligheten att sätta ned dagersättningen för barn i praktiken inte har använts av Migrationsverket i någon större omfattning.

Det finns inte heller någon anledning att tro att förslagen kommer att medföra några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har de som omfattas av denna lag inte rätt till bistånd för förmåner av motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Regeringen gör bedömningen att den ökade administrationen för Migrationsverket påverkar verket marginellt. Redan i dag finns möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättningen för exempelvis de personer som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet. Regeringen förutsätter därför att Migrationsverket har ett utvecklat administrativt system för att tillämpa dessa regler.

Migrationsverkets beslut om dag- och bostadsersättning kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Utökade möjligheter att sätta ned ersättningen kan inledningsvis komma att innebära att fler beslut överklagas till domstol. Skillnaden bedöms dock bli marginell. De ekonomiska incitamenten för att medverka till utredningen bör på sikt leda till ökad medverkan från berörda personer, vilket innebär färre beslut om nedsättning. Förslagen bedöms därför inte nämnvärt påverka domstolarnas resursbehov.

Regeringen avser att noga följa utvecklingen hos berörda domstolar och myndigheter samt effekterna av förslaget för att vid behov återkomma med nödvändiga åtgärder.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004. De nya bestämmelserna om nedsättning av dag- och bostadsersättning bör dock tillämpas i fråga om sådan bristande medverkan att klarlägga sin identitet som ägt rum först sedan lagen trätt i kraft.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

4 kap. 12 §

Ändringen i *första stycket* följer av att 8 kap. 3 § upphävdes år 1997. Även i prop. 2003/04:59 föreslår regeringen en ändring av stycket. *Lagrådet* har påpekat att båda ändringarna bör uppmärksammas i motivtexten. Ändringen av hänvisningen till de hinder mot verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som regleras i 8 kap. 1, 2 eller 4 § behandlas närmare i avsnitt 7.

Bestämmelsen i *andra stycket* upphävs till följd av den lagändring som sker genom den nya bestämmelsen i 4 kap. 12 a § utlänningslagen (1989:529) (UtlL).

4 kap. 12 a §

Paragrafen är *ny*.

Bestämmelsen i *första stycket* införs tillsammans med ändringarna i 8 kap. 5 § för att det av lagtexten tydligt skall framgå att regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket aldrig skall kunna besluta om verkställighet till ett annat land än vad som framgår av beslutet om avvisning eller utvisning. Enligt bestämmelsen skall regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket som huvudregel ange det land till vilket ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall verkställas. Om det föreligger särskilda skäl får i beslutet dock anges fler än ett land dit verkställighet kan ske. De fall som här främst åsyftas är att en person har dubbelt medborgarskap eller är medborgare i ett land och samtidigt har permanent uppehållstillstånd i ett annat land. Det kan även tänkas att den person som skall avvisas eller utvisas är gift med någon från ett annat land eller har en annan familjeanknytning som möjliggör mottagande där. Verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får, enligt 8 kap. 5 § andra stycket, också alltid ske till ett land som utlännen själv anvisar.

Enligt *andra stycket* skall beslutet innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det enskilda fallet kan ge anledning till, exempelvis när det gäller avvisning av ensamkommande barn och andra underåriga personer. Bestämmelsens innehåll har överförts från 4 kap. 12 § andra stycket UtlL och har anpassats till den nya bestämmelsen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen avser endast beslut av regeringen, Utlänningsnämnden och Migrationsverket. Skälen härför behandlas i avsnitt 7.

5 kap. 2 a §

Paragrafen är *ny*.

Första stycket innebär att transportörer åläggs en uttrycklig skyldighet att kontrollera att en utlänningsperson, som de transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av konventionen om tillämpning av

Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen), innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.

Transportören bör vid kontrollen kunna upptäcka avsaknad av eller uppenbart falska handlingar. När en förfalskning är så uppenbar att den bör upptäckas, kan det inte göras gällande att utlänningen har haft giltig passhandling eller de tillstånd som krävs. Däremot skall transportören inte behöva göra någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Exempelvis bör transportören kunna upptäcka om uppgifter ändrats på ett oprofessionellt sätt, att någon uppgift tydligt raderats och ersatts med en annan uppgift, att ett fotografi på ett märkbart sätt bytts ut eller att den person som innehar ett pass skiljer sig från personen på passbilden eller uppgifterna i passet på ett sätt som gör det osannolikt att det rör sig om samma identitet.

De stater som omfattas av Schengenavtalet är de stater som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Ordalydelsen medför att när nya stater ansluter sig till konventionen kommer de också att omfattas av bestämmelsen.

Andra stycket har med en mindre justering utformats enligt *Lagrådets* förslag. I detta stycke anges att transportören även skall kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa. Denna kontroll skall dock inte göras om den är obehövlig på grund av resultatet enligt första stycket, till exempel då utlänningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige.

Av 10 kap. 9 § UtL framgår att transportören kan åläggas att betala en särskild avgift om han bryter mot kontrollskyldigheten i 5 kap. 2 a § första stycket. I 5 kap. 2 a § tydliggörs även den kontrollskyldighet som endast indirekt framgår av 9 kap. 2 § UtL.

Paragrafens första stycke svarar mot den skyldighet som finns i artikel 26.1 b i Schengenkonventionen, där det framgår att transportören är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning, som transporteras bland annat luft- eller sjövägen, är innehavare av de dokument som krävs för inresa.

7 kap. 10 §

Paragrafen är *ny*.

I bestämmelsen anges att beslut om betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § UtL och om särskild avgift enligt 10 kap. 9 § UtL får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att det vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd. Detta motsvarar vad som enligt utlänningsförordningen (1989:547) gäller för överklagande av beslut om betalningsskyldighet för återresa.

8 kap. 5 §

Enligt *första stycket punkt 1* skall, om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 4 §, verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket genomföras genom att utlänningen sänds till det land eller något av de länder som anges i beslutet.

När det gäller en polismyndighets verkställighet av egna beslut om avvisning och av domstols dom eller beslut om utvisning skall, enligt *första stycket punkt 2*, utlänningen sändas till sitt hemland eller, om

möjligt, det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Enligt *andra meningen* i bestämmelsen får, i de fall verkställighet av dessa beslut inte kan genomföras till utlänningens hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige, utlänningen i stället sändas till ett land som han eller hon har anknytning till. Detta kan exempelvis vara fallet om utlänningen redan har uppehållstillstånd, eller uppenbarligen skulle kunna få det, i ett annat land. Detsamma gäller om han eller hon i övrigt har en stark anknytning till ett visst land, exempelvis genom tidigare långvarig vistelse där, genom anställning i landet eller genom giftermål med en medborgare i det landet eller annan familjeanknytning till det landet.

I 8 kap. 1, 2 eller 4 § regleras vilka hinder mot verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som alltid skall beaktas vid verkställighet av sådana beslut. Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt någon av punkterna i första stycket kan således inte genomföras om sådana hinder föreligger i ärendet. Regeringen föreslår i prop. 2003/04:59 en ändring av paragrafen. *Lagrådet* har påpekat att båda ändringarna bör uppmärksammas i motivtexten. Ändringen av hänvisningen till de hinder mot verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som regleras i 8 kap. 1, 2 eller 4 § behandlas närmare i avsnitt 7.

Enligt *andra stycket* skall utlänningen alltid kunna sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i. Detta kräver dock att utlänningen kan visa att han eller hon kommer att tas emot där. Bestämmelsen gäller som komplement till vad som i övrigt gäller för verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut. Bestämmelsen ger endast utrymme för att sända en utlänning till ett land han eller hon själv vill åka till och som utlänningen kan visa att mottagande kommer att ske i.

Ändringarna i paragrafen behandlas i avsnitt 7.

8 kap. 6 §

Första stycket ändras på så sätt att det anges att utlänningen skall ha kommit direkt från en stat som inte omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen). De stater som omfattas av Schengenavtalet är de stater som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Ordalydelsen medför att när nya stater ansluter sig till konventionen kommer de också att omfattas av bestämmelsen. I övrigt har stycket justerats språkligt.

Andra stycket är oförändrat.

Ändringen i *tredje stycket* följer av att 8 kap. 3 § upphävdes 1997. Även i prop. 2003/04:59 föreslår regeringen en ändring av stycket. *Lagrådet* har påpekat att båda ändringarna bör uppmärksammas i motivtexten. *Lagrådets* påpekande behandlas närmare i avsnitt 7.

9 kap. 2 §

Innehållet i paragrafen är delvis nytt.

I *första stycket* har lagts till att utlänningen skall ha kommit direkt från en stat som inte omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen). De stater som omfattas av Schengenavtalet är de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Ordalydelsen medför att när nya stater ansluter sig till konventionen kommer de att omfattas av bestämmelsen.

Dessutom har lagts till som en *tredje punkt* i första stycket att transportörerna skall svara för kostnaderna för utlänningens uppehälle. Om verkställighet av ett avvisningsbeslut dröjer, uppkommer en kostnad för staten avseende utlänningens uppehälle. Denna kostnad skall transportören svara för under förutsättning att transportören kan lastas för dröjsmålet.

Kostnadsansvaret för utlänningens uppehälle grundas på artikel 3 i direktivet 2001/51/EG, enligt vilken transportörerna skall ta på sig ansvaret för kostnaderna för vistelse av tredjelandsmedborgaren om de inte själva kan verkställa återresan för tredjelandsmedborgaren som vägrats inresa om omedelbar vidaretransport inte är möjlig.

Andra stycket justeras språkligt.

10 kap. 9 §

Paragrafen är *ny*.

Enligt *första stycket*, som har utformats enligt *Lagrådets* förslag, kan en transportör som inte uppfyller sin kontrollskyldighet enligt 5 kap. 2 a § första stycket UtIL påföras en särskild avgift. En grundläggande förutsättning för påförande av avgift är att ett beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa i landet. Beslutet om avvisning skall dessutom ha vunnit laga kraft eller ha verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.

Av *andra stycket* framgår under vilka förutsättningar som transportören inte skall åläggas den särskilda avgiften. I avsnitt 11.3 redogörs närmare för de olika förutsättningarna.

Av *första punkten* framgår dessutom att det är transportören som skall visa att det finns skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Det får dock inte ställas alltför höga krav för att transportören skall anses ha visat det som krävs. Sättet för transportören att visa detta kan vara att förete kopior på de aktuella handlingarna eller att med hjälp av sin personal på platsen redogöra för rutiner och förhållanden i det enskilda fallet. Om samråd förekommit med till exempel myndighetspersonal eller UNHCR kan även detta anges.

Av *andra punkten* framgår att transportören inte skall betala någon särskild avgift om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Detta kan vara fallet när det varit omöjligt för transportörerna att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar vid flygningar där det flygbolag som är ansvarigt för transporten till Sverige inte av myndigheterna på avreseorten har tillåtits att utföra erforderliga kontroller. Ett annat fall kan vara då det dröjt mycket länge innan ett beslut om avvisning har fattats.

10 kap. 10 §

Paragrafen är *ny*.

Här anges avgiftens storlek. I rådets direktiv 2001/51/EG anges – som ett av tre möjliga alternativ – att avgiften kan bestämmas till ett maximibelopp som inte understiger 5 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggjordes i Europeiska gemenskapernas officiella tidning den 10 augusti 2001. Beloppet motsvarar 46 000 kronor.

Avgiften är i paragrafen angiven som ett maximibelopp. Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet skall tas ut i de fall där omständigheterna är försvårande såsom vid upprepade överträdelser enligt 10 kap. 9 § UtlL. Förutom upprepade förseelser kan det även vara fråga om fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att personerna tillåtits följa med till Sverige. För ett fall av normalgraden bör en betydligt lägre avgift kunna fastställas.

10 kap. 11 §

Paragrafen är *ny*.

I *första stycket* anges att frågor om särskild avgift enligt 10 kap. 9 § UtlL skall prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen. Det innebär att beslut om påförande av avgift fattas av Migrationsverket eller en polismyndighet, det vill säga samma myndigheter som prövar frågor om transportörernas kostnadsansvar för återförande av en utlänning som avvisas.

I *andra stycket* anges att avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfalla staten.

Av *tredje stycket* framgår att mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Vidare görs en hänvisning till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Stycket har med en mindre justering utformats enligt *Lagrådets* förslag.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

10 §

Innehållet i paragrafen är delvis nytt. Paragrafen har även genomgått en redaktionell förändring.

I paragrafen föreskrivs de möjligheter som finns att sätta ned dag- och bostadsersättningen. Dagersättningen får sättas ned endast för en utlänning som fyllt 18 år.

Innehållet i *första stycket punkterna 1 och 3* är oförändrat. I punkterna ersätts dock ordet "kan" med "får".

Genom *första stycket punkt 2* införs en möjlighet att sätta ned dagsersättningen i de fall en utlänning som omfattas av lagen försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet. Härigenom ges Migrationsverket en möjlighet att kunna sätta ned dagsersättningen innan beslut i ärendet om uppehållstillstånd har fattats. Tillämpningen av bestämmelsen förutsätter att det kan konstateras bristande medverkan från utlänningens sida när det gäller frågan om att klarlägga hans eller hennes identitet. Den bristande medverkan måste även försvåra utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Bristande medverkan som försvårar ärendet om uppehållstillstånd kan till exempel föreligga i de fall det framstår som uppenbart att personen i fråga inte talar sanning om det förhållandet att han eller hon saknar pass eller annan identitetshandling. Det kan också vara fråga om att utlänningen inte är villig att medverka till åtgärder som skulle kunna medföra att hans eller hennes identitet klarläggs. En allmänt bristande vilja att vara utredaren behjälplig med att lämna information till stöd för bedömningen av om en uppgiven identitet är korrekt kan således utgöra bristande medverkan som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Vidare kan en systematisk brist på medverkan innebära att utredningen i ärendet om uppehållstillstånd försvåras på sådant sätt att risk för nedsättning av dag- och bostadsersättningen föreligger.

Andra stycket har tillkommit som en följd av en språklig justering i bestämmelsen.

Innehållet i *tredje stycket punkterna 1 och 3* är oförändrat. I punkterna ersätts – i likhet med första stycket – dock ordet "kan" med "får".

I *tredje stycket punkt 2* införs en möjlighet att helt sätta ned både dag- och bostadsersättning för en utlänning även efter det att nedsättning skett enligt första stycket, enligt samma förutsättningar som anges i första stycket punkt 2. Möjligheten omfattar endast utlänningar som avses i 1 § punkt 1 och 2.

Liksom tidigare kan endast den del av dagsersättningen som inte är avsedd för egen mathållning sättas ned i ett första skede. Om utlänningen även efter det att dagsersättningen satts ned brister i medverkan kan hela dagsersättningen, inklusive bostadsersättningen, sättas ned, förutsatt att plats på förläggning med fri kost då tillhandahålls.

Innehållet i *fjärde stycket* är oförändrat.

Migrationsverkets beslut får enligt 22 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Prop. 2003/04:50

Den nya möjligheten att sätta ned dag- och bostadsersättning får endast tillämpas för sådan bristande medverkan att klarlägga sin identitet som ägt rum sedan lagen trätt i kraft.

Ändringarna i paragrafen behandlas i avsnitt 9.

16 §

I ett *andra stycke* införs i förtydligande syfte en hänvisning till 10 §.

17 §

I ett *andra stycke* införs i förtydligande syfte en hänvisning till 10 §.

Sammanfattning av förslagen i betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25)

Prop. 2003/04:50
Bilaga 1

I betänkandet föreslås bland annat ändringar i utlänningslagen (1989:529), lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Vidare föreslås vissa ändringar i utlänningsförordningen (1989:547).

I utlänningslagen föreslås följande:

- Myndigheterna måste anvisa det land till vilket utlänningen skall avvisas eller utvisas i sina beslut.

- Möjligheten att vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut sända utlänningen till "något annat land" skall tas bort. I stället skall verkställighet av administrativa avvisnings- och utvisningsbeslut ske till det land som anvisas i myndigheternas beslut. Utvisningsbeslut som meddelats av domstol skall verkställas till utlänningsens hemland eller, om möjligt, det land från vilket han eller hon kom till Sverige. Verkställighet får slutligen alltid ske till ett land som utlänningen anvisar om han eller hon visar att mottagande kan ske där. Av utlänningsförordningen skall också tydligt framgå att det den verkställande myndigheten har att bestämma om, när en sådan anvisning saknas i beslutet, är hur verkställigheten av beslutet rent praktiskt skall genomföras.

- Det skall framgå direkt av lagtexten att avvisnings- och utvisningsbeslut inte får meddelas om det finns ett permanent verkställighetshinder. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får dock meddelas om verkställighetshindret är tillfälligt. I fall med tillfälliga verkställighetshinder skall myndigheterna ange när beslutet får verkställas.

- Kravet på att barn först måste ha varit föremål för ett beslut om uppsikt för att kunna tas i så kallat verkställighetsförvar tas bort. I stället krävs för att ett förvarsbeslut skall få fattas att det finns en uppenbar risk att barnet annars håller sig undan. Det grundläggande kravet att ett förvarsbeslut överhuvudtaget inte får fattas om det bedöms som tillräckligt med ett beslut om uppsikt finns kvar.

- Ansvaret för att verkställa vissa förvarsbeslut flyttas från Migrationsverket till polismyndigheten. Detta gäller dels för polismyndighetens egna ärenden, dels för så kallade säkerhetsärenden, där det i praktiken blir Säkerhetspolisen som kommer att ansvara för att verkställa förvarsbeslut. Polismyndigheten bestämmer i de ärenden där polisen har ansvaret också om det finns skäl för att personen som hålls i förvar skall placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest i stället för i de vanliga förvarslokalerna.

- Migrationsverket och Utlänningsnämnden åläggs en generell uppgiftsskyldighet gentemot polismyndigheten i ärenden om verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Polismyndigheten åläggs en begränsad uppgiftsskyldighet gentemot Kriminalvårdens transporttjänst.

I lagen om särskild utlänningskontroll föreslås följande:

- I dag krävs synnerliga skäl för att ett barn under 16 år överhuvudtaget skall kunna tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Åldersgränsen skall höjas till 18 år.

- Utlänningslagens bestämmelser om den begränsade tid som barn kan hållas i förvar skall gälla även för barn som tas i förvar enligt lagen om särskild utlänningskontroll, om det inte finns synnerliga skäl att hålla barnet i förvar under en längre tid.

- Utländska barn under 18 år skall inte utan synnerliga skäl kunna placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås följande:

- Asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet skall inte kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd. De skall också kunna få sin dag- och bostadsersättning nedsatt med anledning av sin bristande medverkan till att fastställa sin identitet.

- Dagersättning skall inte längre kunna sättas ned för ensamstående 16 – 18-åringar.

I betänkandet föreslås även att asylsökande som saknar identitetshandlingar och som inte samarbetar när det gäller att fastställa sin identitet eller för att få nya resehandlingar inte skall kunna undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd enligt 4 kap. 3 a § utlänningsförordningen.

Utdrag från utredningens om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut lagförslag

Prop. 2003/04:50
Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹
dels att 4 kap. 12 § och 8 kap. 5 § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 12 a § samt
närmast före 4 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 12 §²

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlännen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

Beslut om avvisning eller utvisning får inte meddelas om en utlänning till följd av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2 eller 4 § inte kan sändas till ett visst land eller det annars finns särskilda skäl mot att verkställa en avvisning eller utvisning (permanent verkställighetshinder).

Beslut om avvisning eller utvisning får meddelas om ett verkställighetshinder bedöms vara övergående (tillfälligt verkställighetshinder).

Har beslut om avvisning eller utvisning meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket enligt andra stycket skall anges när beslutet får verkställas.

Verkställighetsföreskrifter i beslut om avvisning eller utvisning

12 a §

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall anges det land till vilket utlännen skall avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet. I beslutet får

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 2000:292.

8 kap.

5 §

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4 §§, skall *en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.*

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får utlänningen i stället sändas till något annat land.

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 4 §, skall

1. *ett beslut som meddelats av regeringen, Utlänningsnämnden, eller Migrationsverket verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet,*

2. *en domstols dom eller beslut om utvisning verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han eller hon kom till Sverige.*

En utlänning som har avvisats eller utvisats får alltid sändas till ett land som han eller hon visar att mottagande kan ske i.

Härigenom föreskrivs att 10, 16 och 17 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §³

För den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd kan dag ersättning enligt 17 § sättas ned, dock inte till den del den är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Sådan nedsättning kan även göras för ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år.

Om en utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 även efter det nedsättning skett enligt första stycket utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, kan bostadsersättning enligt 16 § sättas ned helt, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning, och dag ersättning enligt 17 § sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättning och dag ersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

16 §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt

Dag ersättning enligt 17 § får, till den del som inte är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning, sättas ned för utlänning som fyllt 18 år om denne

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att fastställa sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Bostadsersättning enligt 16 § och dag ersättning enligt 17 § får sättas ned helt om utlänningen även efter det att nedsättning skett enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,
2. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att fastställa sin identitet, eller

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning och fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt

³ Senaste lydelse 1994:971.

till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar. *I 10 § anges vilka övriga fall bostadsersättning får sättas ned helt.*

Prop. 2003/04:50
Bilaga 2

17 §

En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

I 10 § anges i vilka fall dag-ersättning får sättas ned.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2. De nya föreskrifterna i 10 § första stycket 2 och andra stycket 2 får tillämpas endast i fråga om sådan bristande medverkan som ägt rum sedan lagen trätt i kraft.

Förteckning över remissinstanser (Verkställighet vid oklar identitet m.m. SOU 2003:25)

Prop. 2003/04:50
Bilaga 3

Följande remissinstanser har avgivit yttrande över betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m (SOU 2003:25). Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Skåne, Kriminalvården, Transporttjänsten, Sverige ambassader i Sarajevo, Abuja och Damaskus, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Landstinget Kronoberg, Stockholms Stad, Göteborgs Stad, Sundsvalls kommun, Brottsförebyggande rådet, FN:s flyktingkommissariat – UNHCR, Stockholm, Sveriges Advokatsamfund, Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, Amnesty International, Svenska sektionen, CARITAS, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR), Sveriges Kristna Råd, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och Svenska Barnläkarföreningen.

CARITAS, Sveriges Kristna Råd och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har kommit in med ett gemensamt yttrande.

Yttranden har dessutom inkommit från Stockholms lokalgrupp av Nätverket ingen människa är illegal och Médecins sans Frontières.

Sverige ambassad i Moskva, Markaryds kommun, Olofströms kommun, Säffle kommun, Islamiska samarbetsrådet och Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet (RIB) har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

Fagersta kommun, Ängelholms kommun, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har avstått från att yttra sig.

Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artiklarna 61 a och 63.3 b i detta, med beaktande av Republiken Frankrikes initiativ¹, med beaktande av Europaparlamentets yttrande², och av följande skäl:

(1) För den olagliga invandringen skall kunna bekämpas effektivt, är det väsentligt att samtliga medlemsstater fastställer regler om skyldigheterna för de transportörer som befordrar utländska medborgare till medlemsstaternas territorium. För att säkerställa att detta mål får ett större genomslag bör även de ekonomiska sanktioner som medlemsstaterna för närvarande utkräver i de fall då transportörer underlåter att uppfylla sina kontrollskyldigheter harmoniseras i så hög utsträckning som möjligt, med beaktande av olikheterna i medlemsstaternas rättssystem och rättspraxis.

(2) Denna åtgärd ingår i de övergripande reglerna för att hantera migrationsströmmarna och för att bekämpa den olagliga invandringen.

(3) Tillämpningen av det här direktivet påverkar inte de åtaganden som följer av Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967.

(4) Direktivet bör inte påverka medlemsstaternas frihet att bibehålla eller införa ytterligare åtgärder eller påföljder mot transportörer, oberoende av om de omfattas av det här direktivet eller inte.

(5) Medlemsstaterna bör vid alla de rättsliga åtgärder mot transportörer som kan leda till påföljder, garantera transportörernas rätt till effektiva rättsmedel mot sådana beslut.

(6) Detta direktiv utgör en utveckling av Schengenregelverket enligt protokollet om införlivande av detta inom Europeiska unionens ramar, i enlighet med bilaga A till rådets beslut 1999/435/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket³.

(7) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, har Förenade

¹ EGT C 269, 20.9.2000, s. 8.

² Yttrande avgivet den 13 mars 2001 (ännu inte offentliggjort i EGT).

³ EGT L 176, 10.7.1999, s. 1.

kungariket genom skrivelse av den 25 oktober 2000 meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv,

(8) Med tillämpning av artikel 1 i ovannämnda protokoll deltar inte Irland i antagandet av detta direktiv. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i ovannämnda protokoll gäller därför bestämmelserna i detta direktiv inte Irland.

(9) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar inte Danmark i antagandet av detta direktiv som därför inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark. Eftersom detta instrument syftar till att utveckla Schengenregelverket med tillämpning av bestämmelserna i avdelning IV i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen kommer Danmark, i enlighet med artikel 5 i ovannämnda protokoll, att inom en tidsperiod av sex månader efter rådets antagande av detta direktiv besluta om huruvida det skall omsätta direktivet i sin nationella lagstiftning.

(10) När det gäller Republiken Island och Konungariket Norge utgör detta direktiv en utveckling av Schengenregelverket i enlighet med det avtal som ingicks av Europeiska unionens råd med dessa två stater den 18 maj 1999 om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁴.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att komplettera bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990⁵ (nedan kallad Schengenkonventionen), och att precisera vissa villkor med hänsyn till deras tillämpning.

Artikel 2

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att transportörernas skyldighet att ombesörja återresa för tredjelandsmedborgare enligt bestämmelserna i artikel 26.1 a i Schengenkonventionen även skall tillämpas när inresa förvägras en tredjelandsmedborgare i transit, om

a) den transportör som skulle ha befordrat honom till bestämmelselandet vägrar låta honom gå ombord, eller

b) myndigheterna i bestämmelselandet har förvägrat honom inresa och återsänt honom till den medlemsstat som varit transitland för honom.

Artikel 3

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att göra transportörerna skyldiga att, om de ej själva kan verkställa återresan för en tredjelandsmedborgare som vägrats inresa, ordna med omedelbar

⁴ EGT L 176, 10.7.1999, s. 3.

⁵ EGT L 239, 22.9.2000, s. 1.

vidaretransport och stå för kostnaderna för denna, eller, om omedelbar vidaretransport ej är möjlig, påta sig ansvaret för kostnaderna för vistelse och återsändande av tredjelandsmedborgaren i fråga.

Prop. 2003/04:50
Bilaga 4

Artikel 4

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att de påföljder som skall tillämpas på transportörer enligt bestämmelserna i artikel 26.2 och 26.3 i Schengenkonventionen är avskräckande, effektiva och proportionerliga och att

a) antingen maximibeloppet för de tillämpliga ekonomiska påföljderna inte understiger 5 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Officiella tidningen den 10 augusti 2001 för varje person som har befordrats, eller

b) minimibeloppet för dessa påföljder inte understiger 3 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Officiella tidningen den 10 augusti 2001 för varje person som har befordrats, eller

c) påföljdens maximibelopp, när schablonbelopp tillämpas, för varje överträdelse inte understiger 500 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Officiella tidningen den 10 augusti 2001, oberoende av det antal personer som har befordrats.

2. Punkt 1 skall inte påverka varje medlemsstats skyldigheter i de fall när en tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd.

Artikel 5

Detta direktiv skall inte hindra medlemsstaterna från att, gentemot de transportörer som inte iakttar de skyldigheter som följer av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen, och av artikel 2 i detta direktiv, anta eller bibehålla andra åtgärder såsom andra former av påföljder, till exempel körförbud, beslagtagande och konfiskering av transportmedel eller tillfälligt upphävande eller återkallande av tillståndet att bedriva trafik.

Artikel 6

Medlemsstaterna skall se till att det i deras nationella bestämmelser i lagar och andra författningar föreskrivs rätt till effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder.

Artikel 7

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 11 februari 2003. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de

offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

Prop. 2003/04:50
Bilaga 4

3. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 8

Detta direktiv träder i kraft 30 dagar efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

Artikel 9

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Utfärdat i Luxemburg den 28 juni 2001

På rådets vägnar

B Rosengren
Ordförande

Sammanfattning av förslagen i departementspromemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen (Ds 2001:74)

I departementspromemorian föreslås ändringar i utlänningslagen (1989:529). Vidare föreslås vissa ändringar i utlänningsförordningen (1989:547).

I utlänningslagen föreslås följande:

- Transportörer skall vara skyldiga att kontrollera att utlänningar innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.
- Transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall, om utlänningar avvisas för att de saknar erforderliga handlingar, betala en särskild avgift.
- Avgiften skall för varje utlänning uppgå till ett belopp i svenska kronor som motsvarar högst 5 000 euro.
- Frågan om avgift skall vara kopplad till att en avvisning verkställs.
- Avgift skall dock kunna påföras även i de fall ett lagakraftvunnet beslut om avvisning föreligger men detta inte har kunnat verkställas.
- Avgift skall inte påföras i de fall en utlänning på någon grund får uppehållstillstånd i Sverige.
- Transportörer skall kunna befrias från avgift, om de visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.
- Kostnadsansvar för återförande av utlänning då avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa skall tas bort.

I departementspromemorian föreslås även att skyldigheten att informera transportören om att frågan om kostnadsansvar för återförande av utlänningen eller avgift har kommit upp regleras i utlänningsförordningen.

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529)¹,
dels att 2 kap. 7 a §, 4 kap. 1 §, 8 kap. 6 §, 9 kap. 2 § och 10 kap. 3 a §
skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 1 kap. 1 a §, 7 kap.
10 § och 10 kap. 9 och 10 §§, samt närmast före 7 kap. 10 § en ny rubrik
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

*Med Schengenkonventionen
avses i denna lag konventionen om
tillämpning av Schengenavtalet av
den 14 juni 1985, och med
Schengenstat avses en stat som
har tillträtt eller anslutit sig till
Schengenkonventionen eller som
har slutit avtal om samarbete
enligt konventionen med
konventionsstaterna.*

2 kap.

7 a §²

En enhetlig visering, som har
utfärdats av en behörig myndighet
i någon av *de stater som har
tillträtt eller anslutit sig till
konventionen om tillämpning av
Schengenavtalet av den 14 juni
1985 eller som har slutit avtal om
samarbete enligt konventionen
med konventionsstaterna*, gäller i
Sverige.

En enhetlig visering, som har
utfärdats av en behörig myndighet
i någon av *Schengenstaterna*,
gäller i Sverige.

4 kap.

1 §

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,
2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,
3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,
4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

² Senaste lydelse 2000:351.

uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet, eller

5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i *konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985*.

5. om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i *Schengenkonventionen*.

Avvisning enligt första stycket får inte ske av den som vid ankomsten till Sverige hade eller som därefter, under en tid, har haft ett uppehållstillstånd som har upphört att gälla.

7 kap.

Beslut om särskild avgift

10 §³

Beslut av en polismyndighet eller av Migrationsverket om särskild avgift enligt 10 kap. 9 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap.

6 §

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet *eller medel för sin hemresa*, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg *direkt från annan stat än Schengenstat* avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet, får han föras tillbaka till *fartyget eller luftfartyget* eller sättas ombord på annat *sådant* med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga honom vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1–4 §§.

³ Tidigare 10 § upphävd genom 1995:773.

9 kap.

2 §

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

En transportör är skyldig att kontrollera att en utlänning, som han transporterar till Sverige direkt från annan stat än Schengenstat, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från annan stat än Schengenstat avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna *betalningsskyldighet* kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

10 kap.

3 a §⁴

Vad som sägs i 2 a §, om gärningen har skett i vinstsyfte, eller i 3 §, äger motsvarande tillämpning om gärningen riktat sig mot någon av *de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna.*

Vad som sägs i 2 a §, om gärningen har skett i vinstsyfte, eller i 3 §, äger motsvarande tillämpning om gärningen riktat sig mot någon av *Schengenstaterna.*

⁴ Senaste lydelse 2000:351.

10 kap.

9 §

Prop. 2003/04:50

Bilaga 6

En transportör som inte uppfyller sin skyldighet enligt 9 kap. 2 § första stycket skall betala en särskild avgift, om utlänningen avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Avgiftsskyldigheten gäller även då utlänningen enligt ett lagakraftvunnet beslut på samma grund skall avvisas men verkställighet inte har kunnat ske.

Avgiften skall för varje utlänning bestämmas till ett belopp i svenska kronor som på beslutsdagen motsvarar högst 5 000 euro.

Denna avgift kan transportören befrias ifrån, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

10 §

Frågan om påförande av avgift enligt 9 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten. Bestämmelser om indrivning av sådan avgift finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2003.

Förteckning över remissinstanser (promemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen, Ds 2001:74)

Följande remissinstanser har avgivit yttrande över Ds 2001:74 Transportörsansvaret i utlänningslagen. Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Tullverket, Kustbevakningen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Sveriges advokatsamfund, FN:s flyktingkommissariat – UNHCR Stockholm, Svenska Röda Korset, Rädda Barnens riksförbund, Amnesty International, Svenska sektionen, CARITAS, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Sveriges Kristna Råd, Scandinavian Airlines System (SAS).

CARITAS, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen och Svenska kyrkans nämnd för kyrkolivets utveckling har kommit in med ett gemensamt yttrande.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR), Svenska flyktingrådet, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga Rättigheter, Sveriges Redareförening har beretts tillfälle att yttra sig men har inte hörts av.

Svenska kommunförbundet har avstått att yttra sig.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om utlänningslagen (1989:529)² dels att 4 kap. 12 §, 8 kap. 5 och 6 §§ och 9 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 4 kap. 12 a §, 5 kap. 2 a §, 7 kap. 10 § och 10 kap. 9–11 §§ samt närmast före 4 kap. 12 a §, 5 kap. 2 a § och 7 kap. 10 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

12 §³

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

I beslut som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

När en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1, 2 eller 4 § inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs.

Verkställighetsföreskrifter i beslut om avvisning eller utvisning

12 a §

I beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall anges det land till vilket utlänningen skall avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet.

Beslutet skall innehålla de anvisningar om verkställigheten som omständigheterna i det

¹ Jfr rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (EGT L187, 10.7.2001, s. 45, Celex 301L0051).

² Lagen omtryckt 1994:515.

³ Senaste lydelse 2000:292.

5 kap.

Transportörers kontrollskyldighet

2 a §

En transportör skall kontrollera att en utlänning, som han transporterar till Sverige direkt från en annan stat än en stat som omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen), innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.

Transportören skall även kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

7 kap.

Beslut om kostnadsansvar och om särskild avgift

10 §⁴

Beslut av en polismyndighet eller av Migrationsverket om betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § och om särskild avgift enligt 10 kap. 9 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap.

5 §

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1–4 §§, skall en utlänning som avvisas eller utvisas sändas till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket han kom till Sverige.

Kan verkställigheten inte genomföras på det sätt som anges i första stycket eller finns det andra särskilda skäl, får

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 4 §, skall

1. ett beslut om avvisning eller utvisning som meddelas av regeringen, Utlänningsnämnden, eller Migrationsverket verkställas genom att utlänningen sänds till det land eller, om flera länder angetts, något av de länder som anges i beslutet,

⁴ Tidigare 10 § upphävd genom 1995:773.

utläningen i stället sändas till något annat land.

2. ett beslut om avvisning som meddelas av en polismyndighet samt domstols dom eller beslut om utvisning verkställas genom att utläningen sänds till sitt hemland eller, om möjligt, till det land från vilket utläningen kom till Sverige.

Prop. 2003/04:50
Bilaga 8

Om det inte finns hinder mot verkställigheten enligt 1, 2 eller 4 § får, om verkställighet inte kan genomföras enligt första stycket 2, en utläning sändas till ett land som utläningen har anknytning till.

En utläning som skall avvisas eller utvisas får alltid sändas till ett land som utläningen visar att mottagande kan ske i.

Om en utläning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

6 §

En utläning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en annan stat än en stat som omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (Schengenkonventionen) och som avvisats därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget eller sättas ombord på annat sådant med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utläningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga honom vite.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utläningen inte får sändas enligt 1–4 §§.

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utläningen inte får sändas enligt 1, 2 eller 4 §.

9 kap.

2 §

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg *direkt från en annan stat än en stat som omfattas av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985* (Schengenkonventionen)

avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för

1. kostnaden för utlänningens resa från Sverige,

2. resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med, och

3. *kostnaden för utlänningens uppehälle innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.*

Transportören skall helt eller delvis befrias ifrån denna betalningsskyldighet, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

10 kap.

9 §

En transportör som bryter mot 5 kap. 2 a § första stycket skall betala en särskild avgift. Avgiften skall tas ut sedan ett beslut om avvisning på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa vunnit laga kraft eller verkställts utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft.

Transportören skall dock inte betala någon särskild avgift, om

1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller

2. *det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.* Prop. 2003/04:50
Bilaga 8

10 §

Den särskilda avgiften skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor.

11 §

Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 9 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten.

Bestämmelser om indrivning av sådan avgift finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 10, 16 och 17 §§ samt rubriken närmast före 10 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nedsättning av bistånd

10 §⁵

För *den* som fyllt 18 år *och som* utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § *eller som* genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd *kan* dagersättning enligt 17 § sättas ned, dock inte till den del *den* är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. *Sådan nedsättning kan även göras för ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år.*

Om utlänning som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 även efter det nedsättning *skett* enligt första stycket utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 § eller genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd, *kan* bostadsersättning enligt 16 § sättas ned helt, om utlänningen erbjuds plats på en förläggning, och dagersättning enligt 17 § sättas ned helt, om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

Dagersättning enligt 17 § *får* sättas ned för *en utlänning* som fyllt 18 år *om han eller hon*

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,

2. *försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller*

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Nedsättning enligt första stycket får dock inte avse den del av ersättningen som är avsedd att täcka utgifter för utlänningens egen mathållning.

Bostadsersättning enligt 16 § och dagersättning enligt 17 § *får* sättas ned helt *för utläningar* som avses i 1 § första stycket 1 eller 2 om utlänningen även efter det *att* nedsättning *har gjorts* enligt första stycket

1. utan giltigt skäl vägrar att delta i verksamhet som avses i 4 §,

2. *försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller*

3. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,

om utlänningen erbjuds plats på en förläggning *och* fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen.

⁵ Senaste lydelse 1994:971.

Bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättning och dagersättning tillämpas också i de fall en utlänning utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

Prop. 2003/04:50
Bilaga 8

16 §

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som på egen hand ordnar bostad har rätt till bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning). Sådant bidrag får sättas ned helt eller delvis för den som har inkomst av förvärvsarbete eller annan inkomst eller egna tillgångar.

I 10 § anges i vilka övriga fall bostadsersättning får sättas ned helt.

17 §

En utlänning som omfattas av denna lag och som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning).

I 10 § anges i vilka fall dagersättning får sättas ned.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

2. De nya bestämmelserna i 10 § första stycket 2 och tredje stycket 2 skall tillämpas endast i fråga om sådan bristande medverkan att klarlägga sin identitet som ägt rum sedan lagen trätt i kraft.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-12-16

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Nina Pripp och regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 4 december 2003 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1989:529), och
2. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Ulrika Sandell och kammarrättsassessorn Maria Braun.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

Allmänt

Lagrådet har nyligen yttrat sig över ett annat förslag till lag om ändring i utlänningslagen (Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden). Det nu föreliggande förslaget har vissa beröringspunkter med det tidigare granskade. I båda förslagen ändras nämligen hänvisningar till de hinder mot verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut som regleras i 8 kap. 1 – 4 §§ utlänningslagen. I det nu granskade förslaget ändras hänvisningarna till ”1 – 4 §§” genomgående till ”1, 2 eller 4 §” med motiveringen att 3 § sedan tidigare är upphävd och att ändringen därför är redaktionell. I den tidigare granskade remissen föreslås emellertid bl.a. att en ny paragraf, 8 kap. 3 §, skall införas i lagen. Och där föreslås att hänvisningarna ibland skall göras till ”1, 2, 3 eller 4 §” och ibland till ”1, 2 eller 4 §”. Lagändringarna föreslås träda i kraft vid skilda tidpunkter: det nu aktuella förslaget den 1 juli 2004 och det tidigare granskade den 1 september samma år. Det innebär att de i förevarande förslag endast redaktionella ändringarna redan efter två månader kommer att ge ett annat materiellt resultat än som varit fallet om den tidigare lydelsen fått stå kvar. Detta förhållande uppmärksammas inte i lagrådsremissens motivtext.

I båda remisserna föreslås ändringar av 4 kap. 12 §. För paragrafens första stycke innebär de att hänvisningen till 8 kap. 1 – 4 §§ från den 1 juli 2004 skall ändras till 8 kap. 1, 2 eller 4 § och från den 1 september 2004 till 8 kap. 1, 2, 3 eller 4 §. Beträffande andra stycket innebär de att det upphör att gälla den 1 juli men åter träder i kraft den 1 september.

Lagförslagen i de båda remisserna fordrar som framgår av det nu anförda en viss samordning. Lagrådet förutsätter att en sådan kommer till stånd under ärendenas fortsatta beredning.

Prop. 2003/04:50
Bilaga 9

5 kap. 2 a §

Genom bestämmelsen i den nya paragrafens första stycke föreskrivs om skyldighet för en transportör att beträffande utlänning som transporteras till Sverige direkt från en annan stat än en sådan som omfattas av Schengenkonventionen utföra kontroll av innehav av pass och de tillstånd som krävs för att resa in i Sverige. I andra stycket föreslås en bestämmelse om att transportören även skall kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

Andra stycket innebär enligt lagrådsremissen (avsnitt 11.2) att en kontrollskyldighet som indirekt framgår av kostnadsansvaret för transportör enligt gällande lydelse av 9 kap. 2 § blir uttryckligen reglerad. Utgångspunkten är därvid att ändring inte görs i nämnda ansvar i vad det omfattar kostnaden för resa från Sverige när utlänningen avvisas på grund av avsaknad av medel för hemresan.

Bestämmelsen om kontroll beträffande medel för hemresa har formulerats som ett helt generellt åliggande för transportören. Något undantag görs således inte för fall då hemresa inte ter sig aktuell vid resan till Sverige, t.ex. när utlänningen vid den tidpunkten redan har beviljats permanent uppehållstillstånd här. Enligt Lagrådets mening bör även sådana situationer beaktas när bestämmelsen utformas. Förslagsvis skulle bestämmelsen kunna ges följande lydelse.

”Transportören skall även, om det inte är obehövt på grund av resultatet av kontroll som utförs enligt första stycket, kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.”

Rubriken till 10 kap.

Med hänsyn till att de föreslagna nya 10 kap. 9 – 11 §§ gäller annat än påföljder för brott bör enligt Lagrådets mening kapitelrubriken ändras till ”Påföljder för brott m.m.”

10 kap. 9 §

I första stycket första meningen föreslås att en transportör som bryter mot 5 kap. 2 a § första stycket skall betala en särskild avgift. Denna skall enligt andra meningen tas ut sedan ett beslut om avvisning på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa vunnit laga kraft eller verkställts utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. Uttrycket ”tas ut” i kombination med ”sedan” etc. kan enligt Lagrådets mening uppfattas som endast en uppgift om när i tiden avgiften skall utkrävas och inte, som avsikten är, en förutsättning för avgiftsskyldighet över huvud taget. För skyldigheten att betala en avgift krävs enligt remissen dels att transportören inte fullgjort sin

kontrollskyldighet enligt 5 kap. 2 a § första stycket, dels att de omständigheter i övrigt som beskrivs i andra meningen är för handen.

Prop. 2003/04:50
Bilaga 9

För att ge tydligare uttryck för vad som åsyftas kan första stycket alternativt ges följande lydelse: ”En transportör som inte fullgjort sin kontrollskyldighet enligt 5 kap. 2 a § första stycket skall betala en särskild avgift, om beslut om avvisning meddelats på grund av att utlänningslagen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet vunnit laga kraft eller verkställts trots att det inte vunnit laga kraft.”

10 kap. 11 §

I det föreslagna tredje stycket hänvisas till att det i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. finns bestämmelser om indrivning av sådana särskilda avgifter som en transportör skall kunna åläggas att betala om han inte fullgör sin kontrollskyldighet beträffande resenärers pass m.m. Den nämnda lagen gäller enligt 1 § vid handläggning hos kronofogdemyndigheterna av allmänna mål om verkställighet enligt utsökningsbalken. Allmänt mål är enligt 1 kap. 6 § andra stycket utsökningsbalken mål om uttagande av bl.a. avgift som staten har rätt till och som får utsökas utan föregående dom samt, enligt vad regeringen närmare föreskriver, annan liknande fordran som staten eller en kommun har rätt till. Regeringsföreskrifter om vilka mål som skall handläggas som allmänt mål finns i 1 kap. 2 § utsökningsförordningen (1981:981). Enligt 1 kap. 6 § utsökningsbalken kan det vidare i annan lag föreskrivas att även mål om uttagande av någon annan fordran än som där nämns skall vara allmänt mål.

Det föreslås inte att den nu införda särskilda avgiften skall få utsökas utan föregående dom. Mål om avgifter enligt utlänningslagen nämns inte i 1 kap. 2 § utsökningsförordningen. Lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. blir därför inte utan vidare tillämplig i mål om sådana avgifter.

Det framgår inte av lagrådsremissen om regeringen har för avsikt att föra in mål om avgifter enligt utlänningslagen i uppräkningsdelen av allmänna mål i 1 kap. 2 § utsökningsförordningen. Ett alternativt sätt att göra lagen om indrivning av statliga fordringar m.m. tillämplig skulle kunna vara att som i t.ex. 17 § andra stycket lagen (1989:41) om TV-avgift föreskriva att mål om avgifter handläggs som allmänt mål hos kronofogdemyndigheten.

Tredje stycket skulle då kunna ges förslagsvis följande lydelse.

”Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.”

Förslaget till lag om ändring i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 22 januari 2004

Närvarande: statsrådet Ulvskog, ordförande, och statsråden Freivalds, Sahlin, Östros, Messing, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund

Föredragande: statsrådet Freivalds

Regeringen beslutar proposition 2003/04:50 Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	5 kap. 2 a §, 7 kap 10 §, 9 kap. 2 §, 10 kap. 9 och 10 §§	301L0051
