



Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2001/02:182 Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning jämte tre motioner som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2001/40/EG av den 28 maj 2001 om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land. I propositionen föreslås att en ny grund för avvisning förs in i utlänningslagen (1989:529) som gör det möjligt att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning meddelat antingen av en annan stat som ingår i den europeiska unionen eller av Norge eller Island. Avvisning enligt denna grund skall prövas av Migrationsverket i första instans. Vidare föreslås att beslut om avvisning eller utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten under vissa förutsättningar skall få läggas till grund för beslut om återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2002.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker därmed motionsyrkandena.

I ärendet finns en reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Utskottets överväganden	4
Bakgrund	4
Fri rörlighet för personer	4
Lagstiftningsarbetet inom EU på asyl- och migrationsområdet m.m.	5
Direktivet.....	5
Utlänningslagen.....	7
Utländska beslut om avvisning eller utvisning	9
Svenska beslut om avvisning eller utvisning	13
Finansiella obalanser m.m.	14
Reservation.....	15
Utländska beslut om avvisning eller utvisning	15
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag	16
Bilaga 2 Regeringens lagförslag.....	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utländska beslut om avvisning eller utvisning

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529). Därmed avslår riksdagen motionerna 2001/02:Sf37, 2001/02:Sf38 och 2001/02:Sf39.

Reservation (kd, v, mp)

Stockholm den 22 oktober 2002

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Sven Brus

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven Brus (kd), Ronny Olander (s), Sten Tolgfors (m), Bo Könberg (fp), Anita Jönsson (s), Mona Berglund Nilsson (s), Ulla Hoffmann (v), Mariann Ytterberg (s), Anita Sidén (m), Lennart Klockare (s), Linnéa Darell (fp), Birgitta Carlsson (c), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Anna Lilliehöök (m), Göte Wahlström (s), Mona Jönsson (mp) och Kurt Kvarnström (s).

Utskottets överväganden

Bakgrund

Fri rörlighet för personer

Ett viktigt steg i utvecklingen av den fria rörligheten inom EU för personer har tagits genom Schengenavtalet och Schengenkonventionen (konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, undertecknad den 19 juni 1990). I Schengenavtalet uttalar staterna sin avsikt att avskaffa personkontroller vid de gemensamma gränserna. Schengenkonventionen innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att fullt ut uppnå Schengenavtalets syfte. För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga EU-stater som för tredjelandsmedborgare, som vistas på Schengenstaternas territorium, gäller att de fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader inom en tidsperiod av sex månader eller, om personen är viseringspliktig, under den tid viseringen gäller.

I och med Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, blev Schengensamarbetet en del av EU:s gemensamma regelverk. Schengenregelverket omfattar samtliga EU:s 15 medlemsländer, med undantag av Storbritannien och Irland. Norge och Island deltar i samarbetet genom ett specialavtal. Danmark, som har reserverat sig mot att Schengenavtalet flyttas över till den första pelaren, kan inom sex månader besluta om man i sin nationella lagstiftning skall genomföra de beslut som fattats av Schengenländerna.

Enligt artikel 5 i Schengenkonventionen kan – i samband med vistelse som inte överskrider tre månader – inresa till de avtalsslutande parternas territorium bl.a. beviljas en utlänning som är innehavare av ett eller flera giltiga dokument som tillåter passerande av gränsen, innehar giltig visering, om sådan krävs, inte finns registrerad på spärlista och inte anses utgöra en risk för t.ex. den allmänna ordningen eller statens säkerhet. I artikel 96 finns bestämmelser om vem som skall besluta om införande av en person på spärlista och på vilka grunder. Enligt artikel 1 avses med utlänning registrerad på spärlista varje utlänning som i Schengens informationssystem har registrerats enligt vad som föreskrivs i artikel 96.

I artikel 23 i Schengenkonventionen anges att en utlänning som inte uppfyller villkoren för en kortare vistelse på någon av Schengenstaternas område utan dröjsmål skall lämna området. Om utlänningen har uppehållstillstånd i en Schengenstat, skall han eller hon bege sig dit. Om utlänningen inte frivilligt lämnar området, skall han eller hon i regel avvisas eller utvisas i enlighet med de nationella bestämmelser som gäller i den Schengenstat där utlänningen greps. Artikel 23 erinrar uttryckligen om att avlägsnande inte får ske i strid mot nationella bestämmelser om rätt till asyl eller mot FN:s flyktingkonvention.

Lagstiftningsarbetet inom EU på asyl- och migrationsområdet m.m.

Genom EU-fördragets ikraftträdande 1993 formaliserades det rättsliga och inrikes samarbetet inom EU. Detta samarbete, som därmed kom att bilda EU:s tredje pelare, handlade om att ge en allmän ram för uppbyggnaden av samarbetet mellan medlemsländerna i fråga om migration, gränskontroller och asyl- och invandringsfrågor.

Genom Amsterdamfördraget överfördes frågor om asyl och migration från den mellanstatliga tredje pelaren till den överstatliga första pelaren. Enligt fördraget skall fri rörlighet för personer ha genomförts fem år efter ikraftträdandet, dvs. senast den 1 maj 2004. Under denna tidsperiod fattar rådet beslut med enhällighet i nästan samtliga rättsakter på området.

Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors hösten 1999 drogs riktlinjerna upp för ett genomförande fullt ut av den fria rörligheten för personer. Fyra huvuddelar fastställdes: partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, som på längre sikt bör leda till ett gemensamt asylförfarande och en enhetlig status för dem som beviljas asyl, rättvis behandling av medborgare i tredje land och en effektivare hantering av migrationsflöden.

Arbetet med att utveckla gemensamma regler och miniminormer på asyl- och migrationsområdet har bl.a. resulterat i beslut om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer. Ett antal rådsbeslut har också fattats som rör viseringspolitiken. Dessutom är en rad förslag till direktiv föremål för förhandlingar, bl.a. om miniminormer för medlemsstaternas åtgärder för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Vidare har ett förslag presenterats till förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i ett tredje land har gett in i någon medlemsstat. Förslaget (Dublin II), som till stor del bygger på samma principer som Dublinkonventionen, går huvudsakligen ut på att uppnå en snabbare asylprocess.

Direktivet

Europeiska unionens råd antog den 28 maj 2001 ett direktiv (2001/40/EEG) om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

Direktivet antogs med stöd av artikel 63.3 i avdelning IV i EG-fördraget och är en vidareutveckling av Schengenregelverket. Storbritannien har meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av direktivet. Danmark har meddelat att landet genomför direktivet i sin nationella lagstiftning. Enligt avtalet den 18 maj 1999 mellan Norge och Island å ena sidan och Europeiska unionens råd å andra sidan kommer rättigheter och skyldigheter som följer av direktivet att gälla även för dessa två stater.

Direktivet syftar enligt artikel 1.1 till att göra det möjligt för en medlemsstat att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning som fattats av en annan medlemsstat, dvs. det innebär en möjlighet men inte en skyldighet att verkställa andra medlemsstaters avlägsnandebeslut. Besluten om avvisning

eller utvisning skall enligt artikel 1.2 genomföras enligt lagstiftningen i den verkställande medlemsstaten.

Direktivet är tillämpligt på tredjelandsmedborgare, dvs. personer som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater (dock undantas tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare och som utövat sin rätt till fri rörlighet). Vidare skall direktivet endast gälla för administrativa beslut om avvisning eller utvisning.

För att ett beslut om avvisning eller utvisning som fattas av en medlemsstat skall kunna verkställas av en annan medlemsstat krävs enligt artikel 3 att beslutet inte får uppskjutas eller upphävas av den beslutande medlemsstaten.

Enligt artikel 3.1 a) skall det ömsesidiga erkännandet gälla beslut som grundar sig på ett allvarligt och aktuellt hot mot allmän ordning eller inre säkerhet, om personen i fråga i den beslutande medlemsstaten dömts för ett brott vars påföljd är frihetsstraff på minst ett år eller om personen skäligen kan befaras ha begått grova brottsliga handlingar eller det föreligger konkreta indicier på att han eller hon avser att begå sådana handlingar på en medlemsstats territorium. Ett beslut om avvisning eller utvisning som har fattats med stöd av artikel 3.1 a) gör det möjligt att återkalla ett uppehållstillstånd utfärdat av en annan medlemsstat, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen i den stat som har utfärdat uppehållstillståndet. I så fall skall den verkställande medlemsstaten samråda med den stat som har beslutat om avlägsnandet och, i förekommande fall, med den stat som utfärdat uppehållstillståndet.

Enligt artikel 3.1 b) skall verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning som fattats av en annan medlemsstat även kunna genomföras om beslutet är grundat på personens underlåtelse att följa nationella bestämmelser om utlännings inresa eller vistelse.

I artikel 3.2 föreskrivs att direktivet skall genomföras med iakttagande av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.

Direktivet påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i Dublinkonventionen och inte heller tillämpningen av eventuella återtagandeavtal mellan medlemsstaterna.

Artikel 4 anger att medlemsstaterna skall försäkra sig om att en tredjelandsmedborgare kan överklaga varje åtgärd som åsyftas i artikel 1.2.

Artikel 6 föreskriver att myndigheterna i den beslutande och verkställande medlemsstaten skall samarbeta och utbyta information på alla lämpliga sätt för att genomföra direktivet.

Enligt artikel 7 skall medlemsstaterna ersätta varandra för de finansiella obalanser som kan uppstå. Rådet skall, på förslag från kommissionen, anta närmare kriterier och föreskrifter om sådana ersättningar.

Vidare skall enligt artikel 8 medlemsstaterna senast den 2 december 2002 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Utlänningslagen

Avvisning och utvisning

Avvisning innebär att ett beslut om avlägsnande fattas av en administrativ myndighet i de fall där utlänningen inte har eller har haft uppehållstillstånd efter ankomsten till Sverige. Utvisning är ett beslut om avlägsnande av en utlänning som har haft uppehållstillstånd men inte fått det förlängt eller fått tillståndet återkallat eller som har begått brott av viss svårighetsgrad. I det senare fallet fattas beslutet av allmän domstol.

De s.k. formella avvisningsgrunderna regleras i 4 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529), UtlL, och omfattar sådana grunder för avvisning som har samband med den generella utlänningskontrollen. En utlänning kan sålunda avvisas t.ex. om han eller hon saknar pass, visering eller uppehållstillstånd eller om utlänningen medvetet lämnar felaktiga uppgifter eller förtiger omständigheter av betydelse för rätten att resa in i landet. I samband med Sveriges inträde den 25 mars 2001 som operativ medlem i Schengensamarbetet infördes en ny formell grund för avvisning som innebär att en utlänning får avvisas om han eller hon inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen.

Avvisning på formell grund får ske när som helst om utlänningen inte uppfyller de formella kraven för inresa och vistelse. Någon absolut avvisningsskyldighet föreligger dock inte. En utlänning som t.ex. ansöker om asyl har rätt att stanna i landet under tiden som asylansökan prövas, trots att han eller hon formellt skulle kunna avvisas direkt.

De s.k. materiella avvisningsgrunderna finns i 4 kap. 2 § UtlL och syftar till att göra det möjligt att avvisa en utlänning ur landet som på grund av bristande försörjning, kriminalitet eller annan omständighet hänförlig till utlänningens person gör att han eller hon inte anses önskvärd i landet. Inte heller beträffande de materiella grunderna föreligger någon ovillkorlig skyldighet att avvisa utlänningen. Avvisning får ske bl.a. om det kan antas att utlänningen saknar tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller om utlänningen på grund av tidigare ådömt fängelsestraff kan antas komma att begå brott i Sverige eller annat nordiskt land eller om det kan antas att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller annat nordiskt land.

Avvisning på materiell grund får – till skillnad från avvisning på formell grund – inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till landet och inte heller om utlänningen innehar visering eller uppehållstillstånd.

Handläggning och överklagande

Migrationsverket skall pröva ärenden om avvisning om utlänningen söker asyl här eller har en nära familjemedlem som söker asyl här, om utlänningen kan komma att avvisas till följd av en begäran från annat nordiskt land eller om utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när fråga väcks om hans eller hennes avvisning. I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Om polismyndigheten anser

det tveksamt om avvisning bör ske skall ärendet lämnas över till Migrationsverket.

Överklagande av en polismyndighets beslut om avvisning får ske till Migrationsverket. Beslutet skall emellertid verkställas så snart som möjligt även om det har överklagats. Överklagande av Migrationsverkets beslut om avvisning eller utvisning får ske till Utlänningsnämnden.

Frågor om återkallelse av t.ex. uppehållstillstånd beslutas av Migrationsverket. Verkets beslut kan överklagas till Utlänningsnämnden. I vissa situationer kan ett ärende överlämnas till regeringen för avgörande.

Verkställighetshinder

Ett beslut om avvisning eller utvisning får aldrig verkställas till ett land, om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara (8 kap. 1 § UtlL).

En utlänning får inte heller sändas till ett land där han eller hon riskerar att utsättas för förföljelse eller till ett land där han eller hon inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon löper risk för förföljelse. Om det inte går att sända utlänningen till något annat land och han eller hon genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige får utlänningen sändas till ett sådant land. Detta gäller inte om den förföljelse som hotar i det andra landet är av särskilt svår beskaffenhet (8 kap. 2 § UtlL).

Återkallelse av uppehållstillstånd

I 2 kap. 9–12 §§ UtlL anges i vilka fall t.ex. visering och uppehållstillstånd får återkallas. Återkallelse får ske, om utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit uppgifter av betydelse för att få tillståndet. Vidare gäller att i de fall utlänningen har vistats i landet mer än fyra år med uppehållstillstånd då frågan om återkallelse väcks, får återkallelse av ett uppehållstillstånd ske endast om det föreligger synnerliga skäl. Återkallelse är även möjlig om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte rest in i Sverige. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas, skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas.

Ett uppehållstillstånd får vidare återkallas om utlänningen har registrerats på en spärrlista i Schengens informationssystem och om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse. Ett uppehållstillstånd får även återkallas på grund av utlänningens bristande vandel, dock endast om frågan väckts innan han eller hon varit bosatt i Sverige i tre år med uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd kan också återkallas om det med hänsyn till utlänningens tidigare verksamhet

eller i övrigt kan antas att han eller hon kommer att bedriva bl.a. sabotage eller spioneri i Sverige eller i något annat nordiskt land. Ett permanent uppehållstillstånd, slutligen, skall återkallas om utlänningsens bosättning i Sverige upphör.

Utländska beslut om avvisning eller utvisning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör bifalla regeringens förslag om att en ny grund för avvisning förs in i utlänningslagen som gör det möjligt att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning meddelat av en annan stat som ingår i den europeiska unionen eller av Norge eller Island. Prövningen av ärenden om avvisning skall enligt den nya avvisningsgrunden göras av Migrationsverket i första instans.

Riksdagen bör vidare bifalla regeringens förslag om att utländska beslut om avvisning eller utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i vissa fall skall få läggas till grund för beslut om återkallelse av uppehållstillstånd.

Därmed bör riksdagen avslå motionsyrkanden bl.a. om avslag på propositionen och om likvärdiga rättssäkerhetskrav i samtliga Schengenländer. *Jämför reservationen (kd, v och mp).*

Propositionen

Verkställighet av utländska beslut

Avsaknad av uppehållstillstånd i Sverige kan enligt utlänningslagens bestämmelser utgöra grund för avvisning. En person som kommer till Sverige efter att ha erhållit ett avlägsnandebeslut i en annan medlemsstat kommer således att avvisas enligt nu gällande regler under förutsättning att han eller hon inte beviljas uppehållstillstånd. Om personen ansöker om uppehållstillstånd gör myndigheterna en prövning av personens rätt att vistas i Sverige vare sig han eller hon ansöker om asyl eller inte. Vid en sådan prövning kan det utländska beslutet vara en omständighet som tillmäts betydelse men ett eventuellt beslut om avvisning fattas med stöd av utlänningslagens regler. Ett avvisningsbeslut kan därefter ligga till grund för verkställighet. Den svenska lagstiftningen leder således redan i dag i de flesta fall till att personer i de situationer direktivet avser avvisas ur Sverige.

Direktivet är en rättsakt som är bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som skall uppnås. Medlemsstaterna är alltså skyldiga att i sina regelverk genomföra direktivet på ett sätt som säkerställer att dess ändamål uppnås. Nuvarande svenska bestämmelser om avvisning och utvisning kan enligt regeringen inte anses tillräckliga. Ett genomförande av direktivet är vidare nödvändigt för att tillvarata svenska myndigheters möjlighet att hantera ärenden om ersättningsanspråk enligt direktivet, dvs. i de fall det kan finnas anledning för Sverige att begära ersättning från en annan medlemsstat efter en genomförd verkställighet. Det är vidare rimligt att personer inte skall

kunna undgå att avvisas eller utvisas ur Schengenområdet genom att förflytta sig till ett annat medlemsland. Mot bakgrund härav föreslås att en ny avvisningsgrund förs in i 4 kap. 1 § UtL. Enligt förslaget rör det sig dels om fall där det utländska beslutet är grundat på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller mot den inre säkerheten och personen i fråga antingen dömts för ett allvarligt brott eller är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller det finns starka skäl som tyder på att han eller hon avser att begå ett sådant brott, dels om fall där utlänningen underlåtit att följa gällande bestämmelser om utlänningars inresa eller vistelse i den andra staten. Genom den valda lösningen bibehålls rättssäkerheten då utlänningslagens vanliga regler kommer att tillämpas. Detta innebär även att kravet i artikel 4 om rätt att överklaga tillgodoses.

Enligt regeringen är det sannolikt att den föreslagna avvisningsgrunden endast i få fall kommer att ensam ha betydelse. Det kan dock på intet sätt uteslutas att personer som erhållit beslut om avvisning eller utvisning i ett annat land inte förs upp på den s.k. spärriistan (artikel 5 i Schengenkonventionen). I sådana situationer är den nya avvisningsbestämmelsen nödvändig även om inget hindrar en parallell tillämpning av den nya avvisningsgrunden och andra grunder för avvisning.

Ärenden om avvisning kan i första instans prövas av såväl polis som Migrationsverket. De nu aktuella avvisningsärendena är enligt regeringen dock av den karaktären att de lämpligen bör prövas av Migrationsverket. Det föreslås därför att prövningen av ärenden om avvisning enligt den nya avvisningsgrunden skall göras av Migrationsverket i första instans.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2002.

Återkallelse av uppehållstillstånd

I artikel 3.1 a) i direktivet anges att beslut om avvisning eller utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten gör det möjligt att återkalla uppehållstillståndet, om detta är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen i den stat som har utfärdat uppehållstillståndet.

För att genomföra denna bestämmelse bör enligt regeringen möjligheten att återkalla uppehållstillstånd kompletteras så att även nu avsedda situationer omfattas. Någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd föreskrivs inte i direktivet. Däremot skall samråd ske mellan den verkställande staten och den medlemsstat som har beslutat om avvisning eller utvisning.

I de fall en utlänning har beviljats uppehållstillstånd i Sverige krävs det enligt regeringen mycket starka skäl för att återkalla detta. I praktiken torde endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan medlemsstat av att en utlännings uppehållstillstånd återkallas här kunna anses som ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet. Det bör kunna röra sig om fall där utlänningen gjort sig skyldig till allmänfarliga brott eller brott mot nationella intressen. De tillämpande myndigheterna har här att göra en bedömning i varje enskilt fall om återkallelse skall ske eller inte. En

av de faktorer som också skall tillmätas betydelse är utlänningsans anknäpning till Sverige.

Regeringen föreslår att en ny paragraf, 2 kap. 10 a §, förs in i utlänningslagen med innebörd att utländska beslut om avvisning eller utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i vissa fall skall få läggas till grund för beslut om återkallelse av uppehållstillstånd.

Förslaget avses träda i kraft den 1 december 2002.

Motionerna

Magda Ayoub m.fl. (kd) begär i motion Sf38 avslag på propositionen. Motionärerna framhåller att det är stora skillnader mellan medlemsstaters praxis på flykting- och asylområdet och att även tolkningen av flyktingbegreppet är olika i olika medlemsstater. Enligt motionärerna bör Sverige avvakta det harmoniseringsarbete som pågår inom EU innan det ömsesidiga erkännandet av andra medlemsstaters avlägsnandebeslut genomförs.

Även Ulla Hoffmann m.fl. (v) begär i motion Sf37 avslag på propositionen. Först måste enligt motionärerna skyddsregler och mottagningsvillkor komma upp på en hög miniminivå med en fullständig och korrekt tillämpning av bl.a. Genèvekonventionen och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Därefter kan man börja diskutera t.ex. verkställighet av andra staters avvisningsbeslut. Vidare anser motionärerna att förslaget om återkallelse av uppehållstillstånd öppnar för godtycke och politisk repression mot t.ex. miljöaktivister och globaliseringsmotståndare. Förutsättningarna för återkallelse är både vida och mycket vaga och ger de tillämpande myndigheterna ett betydande utrymme för politisk repression.

Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp) begär i motion Sf39 yrkande 1 ett tillkännagivande om Schengensamarbetet och aspekter på begreppet brottslighet. Motionärerna påpekar att det i propositionen talas mycket om säkerhet och bekämpning av brottslighet bestående i olaglig inresa och att uppges fel identitet. Schengensamarbetet har gjort det så svårt att ta sig in över EU:s yttre gräns att smuggling kan vara enda möjligheten. Att lämna fel uppgifter kan inte alltid betraktas som en brottslig handling. I samma motion yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om hur EU:s direktiv och beslut föregår beslut i Sveriges riksdag. Motionärerna påpekar att medlemsstaterna är tvungna att godta förslaget eftersom beslut redan är fattat i EU. I yrkande 3 begär motionärerna ett tillkännagivande om vikten av att likvärdiga rättssäkerhetskrav tillämpas i samtliga Schengenländer. Enligt motionärerna är det ytterst viktigt att – vid verkställande av beslut om avvisning eller utvisning som fattats av annan medlemsstat – ta reda på om personerna i fråga har blivit prövade utifrån samma kriterier som Sveriges eftersom bedömningarna kan vara strängare i det andra landet.

Utskottets ställningstagande

Det nu aktuella direktivet är en vidareutveckling av Schengenregelverket och syftar till att göra det möjligt att ett beslut om avvisning eller utvisning av en

medborgare i tredje land som har fattats av en medlemsstat skall kunna erkännas och verkställas av en annan medlemsstat. Genom direktivet har ytterligare ett steg tagits som innebär en möjlighet till samverkan mellan medlemsstaterna på detta område. Eftersom det inte är rimligt att personer skall kunna undgå att avvisas eller utvisas ur Schengenområdet genom att förflytta sig till ett annat medlemsland anser utskottet att Sverige bör vidta de åtgärder som krävs för att genomföra direktivet. Vidare konstaterar utskottet, vilket också påpekas i motion Sf39 yrkande 2, att Sverige har en skyldighet att genomföra direktivet. Däremot föreligger ingen skyldighet att verkställa andra medlemsstaters avlägsnandebeslut.

Som framhålls i propositionen är det inte sannolikt att antalet personer som kommer att avvisas eller utvisas från Sverige enbart med stöd av direktivet kommer att bli särskilt stort. De flesta fall där en tredjelandsmedborgare rör sig mellan medlemsstaterna torde redan i dag täckas av Dublinkonventionen och innebära att återsändande sker till den medlemsstat som bär ansvaret enligt denna konvention. I övrigt finns bestämmelser i utlänningslagen som innebär att en utlänning får avvisas t.ex. vid avsaknad av pass, visering eller annat tillstånd som krävs för inresa och vistelse här eller om de krav för inresa som finns i artikel 5 i Schengenkonventionen inte är uppfyllda. Vidare finns en bestämmelse som innebär att ett uppehållstillstånd kan återkallas om utlänningen har registrerats på spärlista.

Utskottet vill dessutom erinra om att Sverige liksom övriga Schengenländer är bundna av folkrättsliga förpliktelser inom såväl internationell flyktingrätt som mänskliga rättigheter i övrigt. I direktivet anges särskilt att medlemsstaterna skall genomföra direktivet med iakttagande av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Vidare gäller utlänningslagens regelsystem, vilket bl.a. innebär att avvisning inte kan komma i fråga i de fall det föreligger verkställighetshinder.

När det gäller frågan om återkallelse av uppehållstillstånd delar utskottet regeringens uppfattning att utlänningslagen bör kompletteras med en bestämmelse om att det i vissa fall skall vara möjligt att återkalla ett redan beviljat uppehållstillstånd. En återkallelse av uppehållstillstånd är emellertid en ingripande åtgärd, och det måste därför krävas mycket starka skäl för att återkallelse skall kunna ske. Som framhålls i propositionen är det endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan medlemsstat av att ett uppehållstillstånd återkallas här som skulle kunna anses som ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet. Enligt förslaget rör det sig om fall där beslutet är grundat på att det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller mot den inre säkerheten och personen i fråga antingen dömts för allvarligt brott eller är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller det finns starka skäl som tyder på att han eller hon avser att begå ett sådant brott. Någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd föreligger dock inte, och en bedömning måste göras i varje enskilt fall av om återkallelse skall ske eller inte. Därvid skall även utlänningsens anknytning till Sverige vägas in.

Som redan nämnts har en rad åtgärder vidtagits i syfte att skapa en gemensam asyl- och migrationspolitik inom EU. Utskottet har i tidigare sammanhang (se bet. 2001/02:SfU8) framhållit vikten av att Sverige aktivt arbetar för att påverka utformningen av de gemensamma reglerna inom EU på detta område. För att uppnå målsättningen att utveckla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa behövs enligt utskottet en gemensam politik för invandring och en gemensam asylpolitik. Enligt utskottets mening bör flyktingpolitiken bygga på flyktingars rättigheter, internationell solidaritet och full respekt för internationella åtaganden. Den gemensamma politiken bör utgöras av miniminormer som läggs på en så hög nivå som möjligt.

Harmoniseringsarbetet har inte gått så fort framåt som hade varit önskvärt. Utvecklingen på området kommer dock att fortsätta med en ökande harmonisering som följd. I och med de förslag kommissionen presenterat under 2001 har nu samtliga de EG-rättsliga dokument presenterats som enligt artikel 63 i EG-fördraget skall utgöra grunden för det gemensamma asylsystemet.

Vad gäller frågan om Schengensamarbetet och aspekter på begreppet brottslighet som tas upp i motion Sf39 yrkande 1 vill utskottet erinra om att samarbetet vilar på två grundtankar, nämligen fri rörlighet för personer inom Schengenområdet och ett förstärkt samarbete mot internationell brottslighet och illegal invandring. Avsikten med Schengensamarbetet är att Europa på sikt skall bli ett område utan inre gränser. Avskaffandet av gränskontroller underlättar dock för dem som inte har rätt att vistas inom Schengenområdet att röra sig fritt mellan medlemsstaterna. Det nu aktuella direktivet utgör en av flera åtgärder i arbetet med att bekämpa den illegala invandringen.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag dels om införande av en ny avvisningsgrund, dels om att utländska beslut i vissa fall skall få läggas till grund för återkallelse av uppehållstillstånd. Motionerna Sf38 och Sf37 avstyrks därmed. Även motion Sf39 yrkandena 1–3 avstyrks med det anförda.

Utskottet tillstyrker vidare regeringens förslag om att prövningen av ärenden om avvisning enligt den nya avvisningsgrunden skall göras av Migrationsverket i första instans.

Svenska beslut om avvisning eller utvisning

Till följd av direktivet kan enligt vad som anges i propositionen svenska beslut om avvisning eller utvisning av personer som är medborgare i tredje land komma att verkställas av annan medlemsstat. Direktivet omfattar dock endast administrativa beslut. I Sverige beslutar domstol om utvisning på grund av brott, och dessa avgöranden är därmed uteslutna från direktivets tillämpningsområde. I övrigt torde enligt propositionen svenska beslut om avvisning eller utvisning omfattas av direktivets tillämpningsområde, oavsett om de fattats av polismyndighet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller regeringen.

Frågan om förändringar av den svenska processordningen för utlänningsärenden bereds för närvarande inom Regeringskansliet. En ordning där över-

klaganden i utlänningsärenden prövas av förvaltningsdomstolarna kan komma att innebära att ytterligare svenska beslut om avvisning eller utvisning kommer att undantas från direktivets tillämpningsområde.

Föreskriften i artikel 3 i direktivet om att beslutet om avvisning eller utvisning inte får uppskjutas eller upphävas av den beslutande medlemsstaten innebär enligt regeringen att endast lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning som inte har preskriberats omfattas av direktivet.

Det förhållandet att vissa svenska beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas av andra stater medför att svenska myndigheter är skyldiga att utbyta information med de verkställande länderna i enlighet med artikel 3.1 a) om samråd eller artikel 6 rörande informationsutbyte. Regeringen anser att Sirenekontoret (en nationell och internationell kontaktpunkt för frågor som rör registreringar och träffar i Schengens informationssystem) är en lämplig kanal för information som lämnas av svenska myndigheter.

Finansiella obalanser m.m.

I propositionen anges att medlemsstater i enlighet med artikel 7 i direktivet skall ersätta varandra för finansiella obalanser som kan uppstå vid tillämpningen av direktivet. I samband med att direktivet antogs betonade rådet det nödvändiga i att dessa praktiska kriterier och närmare föreskrifter antas för att direktivet skall kunna tillämpas på ett bra sätt. Rådet uppmanade kommissionen att så snart som möjligt lägga fram ett förslag. Något sådant förslag har enligt propositionen ännu inte lagts. Dock bör enligt regeringen redan nu en beredskap finnas för det fall fråga om ersättning uppstår. Regeringen anser att Migrationsverket tills vidare bör vara den myndighet som får hantera ersättningsfrågor med anledning av direktivet. Detta gäller såväl i de situationer Sverige begär ersättning som där en annan medlemsstat begär ersättning av Sverige.

Såvitt gäller ekonomiska konsekvenser av förslagen gör regeringen sammantaget bedömningen att förslagen inte kommer att medföra några nämnvärda kostnader för det allmänna. Eventuella merkostnader bedöms rymmas inom berörda myndigheters budgetramar.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Utländska beslut om avvisning eller utvisning

av Sven Brus (kd), Ulla Hoffmann (v) och Mona Jönsson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår proposition 2001/02:182. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Sf37 och 2001/02:Sf38 och bifaller delvis motion 2001/02:Sf39.

Ställningstagande

Regeringen föreslår dels att det införs en ny grund för avvisning i utlänningslagen som gör det möjligt att verkställa ett utländskt beslut om avvisning eller utvisning, dels att beslut om avvisning eller den utvisning grundade på hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i vissa fall skall få läggas till grund för beslut om återkallelse av ett svenskt uppehållstillstånd.

Vi konstaterar att det i dag finns stora skillnader mellan medlemsstaternas praxis på flykting- och asylområdet. Till exempel är tolkningen av flyktingbegreppet olika i olika medlemsstater. I nuvarande skede av harmoniseringen inom EU av asyl- och immigrationslagstiftningen bör Sverige inte lagstifta om verkställighet av andra länders avlägsnandebeslut. Enligt vår mening måste först skyddsreglerna och mottagningsvillkoren komma upp på en hög miniminivå med en fullständig och korrekt tillämpning av bl.a. Genèvekonventionen och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Därefter kan det finnas skäl att diskutera regler om vilken stat som skall vara ansvarig för att pröva en asylansökan eller att verkställa andra staters avlägsnandebeslut. När det gäller förslaget om att återkalla svenska uppehållstillstånd är detta en så ingripande åtgärd att förslaget inte heller i den delen kan godtas. Eftersom det inte finns någon skyldighet att verkställa ett utländskt avlägsnandebeslut eller att återkalla ett uppehållstillstånd anser vi att Sverige bör avvakta det harmoniseringsarbete som pågår inom EU innan det ömsesidiga erkännandet av andra medlemsstaters avlägsnandebeslut genomförs.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att regeringens proposition bör avslås.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:182 Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning har regeringen (Utrikesdepartementet) föreslagit att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).

Lagförslaget återfinns som bilaga 2 till betänkandet.

Följdmotioner

2001/02:Sf37 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

Riksdagen avslår proposition 2001/02:182 Ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning och utvisning.

2001/02:Sf38 av Magda Ayoub m.fl. (kd):

Riksdagen avslår proposition 2001/02:182 i enlighet med vad som anförs i motionen.

2001/02:Sf39 av Kerstin-Maria Stalin m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om Schengensamarbetet och aspekter på begreppet brottslighet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om hur EU:s direktiv och beslut föregår beslut i Sveriges riksdag.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om vikten av att likvärdiga rättssäkerhetskrav tillämpas i samtliga Schengenländer.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

