



Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2003/04:50 Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m. jämte sex motioner som väckts med anledning av propositionen, två motionsyrkanden väckta med anledning av skrivelse 2003/04:37 Migration och asylpolitik samt några motionsyrkanden väckta under allmänna motionstiden 2002 och 2003.

I propositionen föreslås att det i utlänningslagen införs bestämmelser om 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 utlänningsbeslut 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 om mottagande av asylsökande m.fl. föreslås kunna sättas ned helt eller delvis för en utlänningsbeslut 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.

Propositionen behandlar vidare genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenvärdet, det s.k. transportörsansvarsdirektivet.

I propositionen föreslås att transportörers skyldighet att kontrollera att utlänningsbeslut 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 utlänningsbeslut 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 utlänningsbeslut bestämmas till högst 46 000 kr. Avgift skall tas ut sedan ett beslut om avvisning på grund av att utlänningsbeslut 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 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.

Slutligen föreslås 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.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

I betänkandet föreslår utskottet att riksdagen med anledning av ett motionsyrkande tillkännager att regeringen inom kort bör genomföra en förnyad översyn av transportörsansvaret. Regeringen bör därefter återkomma till riksdagen med en redovisning och analys, varvid även möjligheterna att inom EU på nytt behandla frågan om transportörsansvaret bör belysas.

Utskottet avstyrker övriga motionsyrkanden.

I ärendet finns fem reservationer och ett särskilt yttrande.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Innehållsförteckning.....	3
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Bakgrund.....	6
Utskottets överväganden	7
Verkställighet	7
Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning.....	9
Transportörsansvar	15
Reservationer	25
1. Verkställighet (punkt 1)	25
2. Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning (punkt 2)	25
3. Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning (punkt 2)	26
4. Ersättning efter motprestation (punkt 3).....	26
5. Transportörsansvar (punkt 4)	27
Särskilt yttrande	29
Transportörsansvar (punkt 4)	29
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	30
Propositionen	30
Följdmotioner.....	30
Motioner från allmänna motionstiden 2002	32
Motioner från allmänna motionstiden 2003	32
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	34

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Verkställighet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 4 kap. 12 och 12 a §§ samt 8 kap. 5 §. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:50 i denna del och avslår motion 2003/04:Sf29 yrkandena 1 och 2.

Reservation 1 (v, mp)

2. Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:50 i denna del och avslår motionerna 2003/04:Sf5 yrkande 12, 2003/04:Sf6 yrkande 1, 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkandena 5 och 6, 2003/04:Sf31 yrkandena 2 och 3 samt 2003/04:Sf33 yrkande 3.

Reservation 2 (kd, v, mp)

Reservation 3 (fp, c)

3. Ersättning efter motprestation

Riksdagen avslår motionerna 2003/04:Sf30 yrkande 1 och 2003/04:Sf32 yrkande 4.

Reservation 4 (m, fp, c)

4. Transportörsansvar

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) till den del det inte omfattas av punkt 1. Riksdagen tillkänner för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om en analys rörande transportörsansvaret. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:50 i denna del och bifaller delvis motion 2003/04:Sf32 yrkande 1 samt avslår motionerna 2002/03:Sf239 yrkande 3, 2002/03:Sf256 yrkande 15, 2002/03:Sf334 yrkande 4, 2002/03:Sf367 yrkande 28, 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkandena 3, 4 och 7, 2003/04:Sf30 yrkande 2, 2003/04:Sf31 yrkande 1, 2003/04:Sf32 yrkandena 2 och 3, 2003/04:Sf33 yrkandena 1 och 2, 2003/04:Sf249 yrkande 16, 2003/04:Sf257 yrkande 7, 2003/04:Sf357 yrkande 27 och 2003/04:Sf403 yrkande 4.

Reservation 5 (fp, kd, v, c, mp)

Stockholm den 22 april 2004

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Tomas Eneroth

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Eneroth (s), Sven Brus (kd), Ronny Olander (s), Bo Könberg (fp), Anita Jönsson (s), Mona Berglund Nilsson (s), 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 Kalle Larsson (v).

Bakgrund

Regeringen tillkallade år 2002 en särskild utredare med uppdrag att utreda vissa frågor beträffande verkställighet av beslut om avvisning 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 avvisnings- och utvisningsbeslut, överlämnade i mars 2003 betänkandet Verkställighet vid oklar identitet m.m. (SOU 2003:25). I betänkandet föreslogs vissa ändringar i utlänningslagen och lagen om mottagande av asylsökande m.fl. för att bl.a. 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.

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. 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 Transportörsansvaret i utlänningslagen). I departementspromemorian föreslogs ändringar i utlänningslagen.

Utskottets överväganden

Verkställighet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör bifalla regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen vad avser dels att i beslut skall anges till vilket land utlänningen skall avvisas eller utvisas och att vid särskilda skäl får mer än ett land anges, dels att verkställighet kan ske genom att personen sänds till det land eller till något av de länder som anges i beslutet och dels att en person kan sändas till ett land som personen kommer att tas emot i och själv vill åka till. Riksdagen bör därmed avslå motionsyrkanden om till vilket land en avvisning eller utvisning skall kunna ske och om schablonmässig bedömning av säkra ursprungsländer.

Jämför reservation 1 (v, mp).

Gällande bestämmelser

Enligt huvudregeln i 8 kap. 5 § utlänningslagen (1989:529), UtL, gäller att avvisning eller utvisning av en utlänning skall ske till hemlandet eller, om möjligt, till det land från vilket personen kom till Sverige. En förutsättning för att verkställighet skall kunna ske är att det inte föreligger några hinder härför enligt 8 kap. 1–4 §§ UtL.

Enligt 8 kap. 5 § andra stycket UtL får utlänningen sändas till något annat land om verkställighet inte kan ske enligt huvudregeln eller det finns andra särskilda skäl. Paragrafen gäller i tillämpliga delar även lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Av 4 kap. 12 § första stycket UtL framgår att redan när en fråga om avvisning eller utvisning prövas skall hänsyn tas till om utlänningen på grund av bestämmelserna i 8 kap. 1–4 §§ UtL inte kan sändas till ett visst land eller om det annars finns särskilda hinder mot att avgörandet verkställs. I beslut av regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ges de anvisningar i fråga om verkställigheten som denna prövning kan föranleda.

Av 8 kap. 11 § första stycket UtL framgår 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 § UtL, 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 UtL). Polismyndigheten verkställer även ett avvisnings- eller utvisningsbeslut i de fall Migrationsverket enligt 8 kap. 17 § UtL har lämnat över ärendet till polismyndig-

heten för verkställighet. Sådant överlämnande får ske 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.

Propositionen

I propositionen föreslås att regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket i beslut om avvisning eller utvisning skall ange det land till vilket utlänningen skall avvisas eller utvisas. Om det finns särskilda skäl får mer än ett land anges i beslutet. Vidare föreslås att 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.

I propositionen anges att den verkställande myndigheten aldrig bör kunna fatta beslut om verkställighet till ett annat land än vad som anges i beslutet om avvisning eller utvisning eftersom det skulle kunna leda till ett beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en utlännings eventuella skyddsbehov inte har prövats. Vidare skall det i beslutet om avvisning eller utvisning inte regelmässigt anges mer än ett land. Myndigheterna kan dock behöva ta ställning till vilket land eller vilka länder ett beslut skall verkställas till om personen endast kan knytas till en region i ett eller flera länder. Regeringen, Utlänningsnämnden eller Migrationsverket skall ge anvisningar i fråga om verkställigheten i vissa fall, exempelvis vid avvisning av ensamkommande barn eller andra underåriga personer. Ibland kan särskilda anvisningar krävas beträffande verkställighet till viss provins eller region i det land som anvisats i beslutet.

När det gäller en polismyndighets beslut om avvisning eller en domstols dom eller beslut om utvisning skall, liksom hittills, verkställighet ske 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 i stället 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. Det bör enligt propositionen kunna vara möjligt att verkställa till ett annat land än hemlandet om utlänningen exempelvis har dubbla medborgarskap, har uppehållstillstånd i ett annat land, är gift med någon från ett annat land eller har annan familjeanknytning till ett land och mottagande skulle kunna ske där.

Förslagen beräknas inte medföra några större ekonomiska eller andra konsekvenser.

Ändringarna i utlänningslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

Motion

I motion 2003/04:Sf29 av Mona Jönsson m.fl. (mp) yrkandena 1 och 2 motsätter sig motionärerna förslaget om att en person skall få sändas till ett land

som han eller hon har anknytning till i de fall verkställighet av polismyndighets beslut om avvisning eller domstols dom eller beslut om utvisning inte kan verkställas till hemlandet eller till det land från vilket utlänningsen kom till Sverige. Motionärerna varnar också för att en schablonmässig bedömning av säkra ursprungsländer och tredje länder medför att EU-länderna lämpar över ansvaret för flyktingmottagandet till fattigare länder. I motionen begärs tillkännagivanden om detta.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att regeringens förslag innebär att det inte skall vara möjligt för den verkställande myndigheten att besluta om verkställighet till ett annat land än som angetts i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. De problem som tidigare förekommit i samband med att nya uppgifter om utlänningsens identitet kommer fram under verkställighetsstadiet torde sålunda undanröjas genom förslagen. Utskottet anser att den verkställande myndigheten aldrig skall kunna fatta ett beslut om verkställighet till ett land gentemot vilket en persons eventuella skyddsbehov inte har prövats. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall dock alltid kunna verkställas till ett land som utlänningsen visar att mottagande kan ske i och som han eller hon vill åka till. Vidare delar utskottet regeringens bedömning att det bör finnas en möjlighet att i vissa fall ange fler än ett land.

När det gäller domstols dom, beslut om utvisning på grund av brott eller polismyndighets beslut om omedelbar verkställighet delar utskottet regeringens bedömning att verkställigheten skulle bli alltför snävt begränsad om den inte kan genomföras till ett land som personen har anknytning till.

Utskottet tillstyrker med det anförda regeringens förslag och avstyrker motion 2003/04:Sf29 yrkandena 1 och 2.

Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör bifalla regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen vad avser dels införande av en möjlighet att sätta ned dagersättning och bostadsersättning för utlänningsen som försvårar utredningen i ärenden om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, dels borttagande av möjligheten att sätta ned dagersättning för en ensamstående person mellan 16 och 18 år. Riksdagen bör därmed avslå motionsyrkanden om avslag på propositionen, om medverkan i utredningen och om ersättning efter prestation.

Jämför reservationerna 2 (kd, v, mp), 3 (fp, c) och 4 (m, fp, c).

Gällande bestämmelser

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ett huvudansvar för mottagandet. Verket skall ordna lämpligt boende i anläggningar för dem som inte kan ordna boendet på egen hand och lämna dagersättning och särskild ersättning till dem som är registrerade i verkets mottagandesystem och som inte genom eget arbete eller med egna tillgångar kan tillgodose sin försörjning.

Av 19 § LMA framgår att grunderna för beräkning av bl.a. dag- och bostadsersättning läggs fast av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Den som har rätt till bistånd enligt LMA har inte rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. (FMA) anges storleken på dag- och bostadsersättningen (6 §) och vad ersättningen avser att täcka.

Enligt 18 § LMA finns rätt till särskilt bistånd (särskilt bidrag) som enligt 7 § FMA lämnas för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov och avser kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning.

Av 10 § LMA framgår att dagersättningen kan sättas ned för den som fyllt 18 år och som utan giltigt skäl vägrar att delta i den organiserade verksamheten eller som genom att hålla sig undan försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd. Nedsättningen får dock inte avse den del som är avsedd att täcka utgifter för egen mathållning. Nedsättning kan även göras för ensamstående person som fyllt 16 men inte 18 år. Även efter det att nedsättning av dagersättning skett kan bostadsersättning och dagersättning sättas ned helt om plats på en förläggning erbjuds och om fri kost ingår i den erbjudna inkvarteringen. Bestämmelserna om nedsättning av bostadsersättning och dagersättning tillämpas också i de fall en utlännings utan giltigt skäl vägrar att medverka till åtgärd som är nödvändig för att ett beslut om avvisning eller utvisning skall kunna verkställas.

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.

Genèvekonventionen förutsätter att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus. 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.

EG-direktivet (2003/9/EG) om miniminormer för mottagande av asylsökande (mottagandedirektivet) är tillämpligt på asylsökande. För utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd gäller direktiv 2001/55/EG 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 (massflyktsdirektivet).

De minimivillkor som en asylsökande har rätt till enligt mottagandedirektivet rör bosättning och rörelsefrihet, hälso- och sjukvård, underårigas skolgång och utbildning, sysselsättning och yrkesutbildning m.m. Medlemsstaterna skall tillhandahålla materiella mottagningsvillkor för att garantera en levnadsstandard som täcker de asylsökandes behov i fråga om hälsa och uppehälle. Medlemsstaterna får ange att det endast gäller de sökande som inte har tillräckliga medel för att själva garantera en levnadsstandard som täcker dessa behov och att om de sökande har tillräckliga medel skall de bidra till kostnaderna för hälsa och uppehälle. Förmånerna i mottagandet kan helt eller delvis dras in bl.a. om en asylsökande underlåter att uppfylla sin anmälningsplikt eller att följa uppmaningar att tillhandahålla information samt om sökanden inte kommer till en personlig intervju angående asylförfarandet under en rimlig period som fastställs i nationell lagstiftning. Medlemsstaterna får vidare 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. Beslut om indragning m.m. skall grundas på den berörda personens särskilda situation med beaktande av proportionalitetsprincipen. Vid genomförandet av vissa bestämmelser skall beaktas den speciella situationen för utsatta personer, t.ex. underåriga eller underåriga utan medföljande vuxen.

Utredningen om mottagandevillkor för asylsökande har i betänkande EG-rätten och mottagande av asylsökande (SOU 2003:89), lämnat förslag som rör genomförandet i Sverige av mottagandedirektivet. Beträffande indragning av förmåner anges att under förutsättning att den som blir föremål för hel nedsättning av dagersättning och/eller bostadsersättning kan få sina behov av hälsa och uppehälle täckta på annat sätt är det förenligt med direktivet.

Propositionen

I propositionen föreslås att det i LMA införs 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. Vidare föreslås att möjligheten att sätta ned dagersättning för en ensamstående person mellan 16 och 18 år skall tas bort.

I propositionen anges att identiteten är en av flera viktiga delar i underlaget att bedöma personens skyddsskäl, exempelvis när det gäller i förhållande till vilket land eventuella skyddsskäl skall prövas. Avsaknaden av handlingar försvårar avsevärt utredningen i ärendet och utgör en starkt bidragande orsak

till att handläggningstiden blir onödigt lång. Det drabbar såväl dem som har verkliga skyddsskäl och som får vänta längre än nödvändigt på att få sin sak prövad som dem som inte bedöms ha skyddsskäl och som slutligen får ett avvisningsbeslut. En oklar identitet kan påverka individen även på längre sikt bl.a. vid ansökan om svenskt medborgarskap och vid återkallande av beviljat uppehållstillstånd.

Det betonas i propositionen att utlänningar inte alltid råder över orsakerna till svårigheterna med att klarlägga sin identitet. Förhållandena i hemlandet kan t.ex. vara sådana att personen inte har några möjligheter att få fram dokument som styrker identiteten. I dessa fall bör ersättningen aldrig kunna sättas ned. Vid en systematisk brist på medverkan, t.ex. genom att personen inte medverkar till åtgärder eller förtiger omständigheter avgörande för att identiteten klarläggs, torde dock i allmänhet utredningen i ärendet om uppehållstillstånd anses försvåras så att en nedsättning bör kunna komma i fråga, likaså om det är uppenbart att vederbörande inte talar sanning om det förhållandet att han eller hon saknar pass eller annan identitetshandling. De föreslagna åtgärderna avser således asylsökande som själva valt att inte medverka. Förslaget ger enligt propositionen ett tydligt incitament till att medverka. Det framhålls också att Genèvekonventionen förutsätter att den asylsökande medverkar till att så långt som möjligt klarlägga om han eller hon uppfyller kriterierna för flyktingstatus.

Förslaget innebär att möjligheterna att bevilja särskilt bidrag inte påverkas och att den del av dagersättningen som rör barn inte skall reduceras. Den sammanlagda disponibla ersättningen för en barnfamilj kan emellertid bli lägre än för andra barnfamiljer. Utifrån barnets perspektiv är det dock enligt propositionen särskilt viktigt att handläggningstiden inte blir onödigt långvarig och att det är den vuxnes ansvar att inte försvåra utredningen.

Av propositionen framgår att antalet asylsökande i Sverige har ökat under senare år. Under år 2002 sökte ca 33 000 personer asyl i Sverige, vilket är en ökning med 40 % jämfört med år 2001. Vidare saknade år 2002 88 % av de asylsökande passhandlingar, jämfört med år 1996 då andelen var 34 %. Allt färre personer söker asyl vid gränserna och andelen personer som sökte asyl efter inresa i Sverige uppgick år 2002 till 93 %.

När det gäller ekonomiska konsekvenser anges i propositionen att förslagen sammantaget leder till minskade årliga kostnader. Regeringen gör bedömningen att förslaget om nedsättning av dag- och bostadsersättning på kort sikt bör leda till att utbetalningarna av denna ersättning minskar betydligt och att den ökade administrationen för Migrationsverket påverkar verket marginellt. Förslagen bedöms inte heller nämnvärt påverka förvaltningsdomstolarnas resursbehov till följd av överklagade ersättningsbeslut. Regeringen avser dock att noga följa utvecklingen hos berörda domstolar och myndigheter samt effekterna av förslagen 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.

Motioner

I motion 2003/04:Sf5 av Per Westerberg m.fl. (m) yrkande 12 begärs ett tillkännagivande om att identitetshandlingar inte får vara ett orubbligt krav för asyl. I motionen anges att den som flyr från förföljelse och förtryck kan ha svårt att få med sig relevanta handlingar.

I motion 2003/04:Sf32 av Per Westerberg m.fl. (m) yrkande 4 begärs att regeringen ytterligare utreder Migrationsverkets förslag som bygger på att ersättning till asylsökande utöver miniminivå skall vara behovsprövad och utgå endast efter viss prestation. Motionärerna anser att det är viktigt att mottagningssystemet motverkar passivitet och bidragsberoende. Den motprestation som kan krävas kan exempelvis bestå av deltagande i utbildning eller arbetspraktik.

I motion 2003/04:Sf6 av Bo Könberg m.fl. (fp) yrkande 1 anges att många personer som verkligen har behov av skydd saknar erforderliga dokument och identitetshandlingar och att vissa länder inte utfärdar dessa dokument. Motionärerna anser att barn till asylsökande som inte har giltiga handlingar inte får drabbas. I motionen begärs ett tillkännagivande om dokumentlöshet.

Bo Könberg m.fl. (fp) begär i motion 2003/04:Sf30 yrkande 1 ett tillkännagivande om att införa ett ersättningssystem för asylsökande som är kopplade till prestation. Motionärerna anser att det skall löna sig att arbeta och att anstränga sig. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det enligt motionärerna bättre att belöna den som samarbetar i asylärendet än att straffa den som inte gör det.

Sven Brus m.fl. (kd) begär i motion 2003/04:Sf33 yrkande 3 avslag på förslaget om att sänka dag- och bostadsersättning för utlänningar som inte kan klarlägga sin identitet. Enligt motionärerna påverkas handläggningstiden i få fall av att de sökande inte kunnat bevisa sin identitet. Det finns också länder som inte utfärdar några dokument och det finns en risk för repressalier mot anhöriga om den asylsökande måste vända sig till myndigheterna i hemlandet. Motionärerna anser att en sänkning av en redan låg ersättning drabbar barnen och att det inte är sannolikt att en nedsättning utgör ett incitament till att medverka.

I motion 2003/04:Sf28 i denna del av Ulla Hoffmann m.fl. (v) begärs avslag på förslaget om nedsättning av ersättning. Motionärerna anser att det är oacceptabelt med straff för den som inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Asylskälen måste först provas slutligt i två instanser. Den som söker asyl på grund av fruktan för förföljelse från hemlandets myndigheter kan inte rimligen vända sig till dessa myndigheter. Enligt motionärerna skulle det även kunna innebära en risk för repressalier mot anhöriga i hemlandet. Förslaget medför också enligt motionen en ökad risk för svartarbete eftersom den legala försörjningsmöjligheten inskränks.

Birgitta Carlsson m.fl. (c) begär i motion 2003/04:Sf31 yrkande 2 ett tillkännagivande om att det skall vara möjligt att begränsa dag- och bostadsersättningen endast för de asylsökande som uppenbart motsätter sig att medverka till att få identiteten klarlagd. I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om att barnfamiljers ersättning inte skall kunna sättas ned och att nedsättningen inte skall gälla personer under 18 år.

I motion 2003/04:Sf29 av Mona Jönsson m.fl. (mp) yrkande 5 begärs avslag på förslaget om indragning av dagbidrag och bostadsbidrag för utlänningar som inte medverkar till att klarlägga sin identitet. Motionärerna anser att förslaget lämnar öppet för godtycke. Asylsökande som i rädsla för repressalier inte vill kontakta hemlandets ambassad kan komma att straffas. Vidare är motionärerna emot att barn drabbas genom att föräldrarna förlorar sina bidrag. Förslaget får enligt motionärerna troligen inte heller avsedd effekt. I yrkande 6 begärs att regeringen återkommer med förslag om att avskaffa de nuvarande bestämmelserna i LMA som tillåter att dagbidrag och bostadsbidrag dras in helt i vissa fall.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det av flera skäl är angeläget att en asylsökandes identitet klarläggs tidigt i asylprocessen. Är inte identiteten klarlagd försvåras möjligheten att bedöma personens skyddsskäl. Avsaknaden av nödvändiga handlingar bidrar också till längre handläggningstid i asylärendet och därmed sämre rättssäkerhet för individen och höga kostnader för samhället. Den tid det tar innan ett lagakraftvunnet beslut om avvisning kan verkställas innebär också en lång tid i ovisshet där många människor, inte minst barnen, kommer att leva under mycket pressade förhållanden. Enligt utskottets mening medför avsaknaden av identitetshandlingar också att möjligheterna att bedriva en human och rättssäker flyktingpolitik försvåras. Ett pass eller annan identitetshandling är dock inte i sig ett krav för att uppehållstillstånd skall ges.

Det är enligt utskottets mening viktigt att ge tydliga signaler om att en asylsökandes eget handlande, eller underlåtenhet att handla, som syftar till att undanhålla relevanta handlingar som kan underlätta fastställandet av identiteten inte är önskvärt. Den enskilde måste anses ha ett stort ansvar för att försöka få sin identitet klarlagd. Utskottet vill emellertid understryka att de åtgärder som föreslås avser asylsökande som själva valt att inte medverka till att klarlägga sin identitet. En asylsökande råder inte alltid över orsakerna till svårigheterna med att klarlägga sin identitet. Som anförts i propositionen kan exempelvis förhållandena i hemlandet vara sådana att personen inte har några möjligheter att få fram dokument som styrker identiteten. I dessa fall bör ersättningen således aldrig sättas ned. Som anges i propositionen finns det också goda möjligheter att – under förutsättning att personen själv medverkar – genom utredningsinsatser klarlägga hans eller hennes identitet. Migrationsverket kan t.ex. söka efter personen i nationella databaser eller vid den inledande utredningen med den asylsökande ställa kunskapsfrågor för att försöka

klarlägga identiteten. Det kan röra sig om frågor om födelseort, bostadsort, familjeförhållanden och adress i hemlandet.

När det gäller nivån på dag- och bostadsersättningen kan utskottet konstatera att den sammanlagda disponibla ersättningen för en barnfamilj i de fall en nedsättning görs kan bli lägre än för andra barnfamiljer. Utskottet anser emellertid att det med hänsyn till barnets bästa ändå är viktigare att handläggningstiden blir kort. Det måste ankomma på den vuxne att inte försvåra utredningen och därmed bidra till förlängd handläggningstid och lägre ersättning för familjen.

Utskottet delar bedömningen i propositionen att det inte längre skall vara möjligt att sätta ned dagersättning för en ensamstående person mellan 16 och 18 år.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motionerna 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkandena 5 och 6, 2003/04:Sf31 yrkande 2 och 2003/04:Sf33 yrkande 3. Motionerna 2003/04:Sf5 yrkande 12, 2003/04:Sf6 yrkande 1 och 2003/04:Sf31 yrkande 3 får anses i huvudsak tillgodosedda och avstyrks.

Utskottet delar regeringens bedömning att en ordning med en generellt lägre ersättning och där ytterligare ersättning skall utges först efter en motprestation av den asylsökande fordrar en rad överväganden. Utskottet, som vill understryka vikten av att den nu föreslagna ordningen följs upp, kan inte ställa sig bakom motionerna 2003/04:Sf30 yrkande 1 och 2003/04:Sf32 yrkande 4. Motionerna avstyrks.

Transportörsansvar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör bifalla regeringens förslag till ändringar i utlänningslagen vad avser dels transportörers kontrollskyldighet av om personer har erforderliga dokument och tillräckliga medel för hemresa, dels sanktionsavgift i vissa fall och dels transportörers skyldighet att svara för kostnader för uppehälle för den som vägrats inresa. Riksdagen bör vidare med anledning av ett motionsyrkande göra ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning och analys av transportörsansvaret, varvid även möjligheterna att inom EU på nytt behandla frågan om transportörsansvaret bör belysas. Riksdagen bör avslå övriga motioner om avslag på regeringens förslag och om transportörsansvarsdirektivet. Jämför reservation 5 (fp, kd, v, c, mp).

Gällande bestämmelser

I utlänningslagen (1989:529), UtlL finns bestämmelser om passkrav, visering och uppehållstillstånd för en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige. Undantag finns i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF.

Med stöd av 8 kap. 6 § UtL kan avvisning ske på grund av avsaknad av pass, tillstånd för inresa eller medel för hemresa genom att utlänningen förs tillbaka till det fartyg eller luftfartyg utlänningen kom med eller sätts ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg som tillhör transportören.

Enligt 9 kap. 1 § första stycket UtL 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.

Beträffande transportörens betalningsskyldighet anges i 9 kap. 2 § första stycket UtL att den som med fartyg eller luftfartyg transporterar en utlänning, som avvisas för att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige eller medel för sin hemresa, är skyldig att ersätta staten för utlänningens resa från Sverige och för bevakningspersonals resa från och tillbaka till Sverige.

Betalningsskyldighet beslutas enligt 7 kap. 8 § UtL av den myndighet som verkställer avvisningen och beslutet kan enligt 22 a § förvaltningslagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 9 § UtL).

Enligt 9 kap. 2 § andra stycket UtL kan transportören helt eller delvis befrias från ersättningsskyldighet om transportören visar att det fanns skäl原因 att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige.

Schengensamarbetet är, genom ett särskilt protokoll som genom Amsterdamfördraget fogades till EG-fördraget och Unionsfördraget, en del av EU och styrs av EG-regler. Sverige deltar operativt i samarbetet sedan den 25 mars 2001. Av EU-länderna deltar alla fullt ut i Schengensamarbetet utom Storbritannien och Irland som deltar i alla delar av Schengenregelverket utom de delar som rör den fria rörligheten för personer, dock med undantag för bl.a. transportörsansvaret.

I Schengenkonventionen, artikel 26, föreskrivs följande angående följdtåtgärder för transportörer.

1. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen skall de avtalsslutande parterna förplikta sig att 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 återta 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 transporteras 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, 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.

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 (transportörsansvar). 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.

Genom direktivet skall en harmonisering ske av staternas lagar om ekonomiska sanktioner för transportörer som försummar sin skyldighet att kontrollera att de medborgare i tredje land som de befordrar till staternas territorium har giltiga resehandlingar. Transportören är enligt direktivet skyldig att omedelbart återföra personen eller om han inte kan sörja för återresan stå för kostnaderna härför. Om återresan inte kan ske omedelbart skall transportören dessutom ta ansvar för den som vägrats inresa. Medlemsstaterna skall fastställa ekonomiska sanktioner som skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga.

Chicagokonventionen, antagen av Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO), 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, som för svensk del trädde i kraft den 4 april 1947. Bland annat åläggs transportörer att kontrollera att passagerare vid ombordstigningen innehar pass och tillstånd för transit och inresa. Vidare skall myndigheterna utan dröjsmål informera transportören när en person inte tillåts inresa och rådgöra med transportören angående möjligheterna till återförande.

Propositionen

I propositionen föreslås att det i utlänningslagen uttryckligen regleras att 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 förfälskade. Kontrollskyldigheten skall gälla utlänningar som reser till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg direkt från en annan stat än en stat som omfattas av Schengenkonventionen (tredje land).

Vidare föreslås att transportörer skall vara skyldiga att kontrollera att utlänningar har medel för sin hemresa. Om transportören skulle bryta mot denna del av kontrollskyldigheten skall han dock inte åläggas någon sanktionsavgift.

Kontrollskyldigheten skall avse åtgärder som ligger inom transportörernas kompetens och som inte kräver några större utredningsinsatser. Det skall inte

vara någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Kontrollskyldigheten bör inte bli mer omfattande än vad som redan gäller. Det kan därför antas att det, liksom hittills har varit fallet, inte blir aktuellt att ålägga ett kostnadsansvar i något större antal fall. Skyldigheten att kontrollera pass och andra erforderliga handlingar får inte riskera att äventyra några av staten gjorda internationella åtaganden. Transportörerna skall inte göra någon egen bedömning av huruvida en utlänning har skyddsbehov, och bedömningen av en persons rätt att resa får naturligtvis enligt propositionen inte grundas på omständigheter såsom hudfärg, språkfärdighet, utseende i övrigt m.m. med den risk för diskriminering detta innebär.

Med begreppet myndighetsutövning avses enligt propositionen utövning av offentlig makt i form av befogenhet att bestämma om bl.a. skyldigheter för enskild. Relationen transportör–resenär vilar helt på civilrättslig grund. Den myndighetsutövning som är aktuell med avseende på resa till Sverige riktar sig mot transportören och innebär en kontrollskyldighet för denne. I förhållande till resenären sker myndighetsutövning enligt propositionen först genom den prövning av hans eller hennes rätt att resa in i Sverige som äger rum då vederbörande har anlänt hit.

Vad gäller ekonomiska sanktioner föreslås i propositionen att 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 kr. Frågan om avgift skall, liksom kostnadsansvaret för återförande, vara kopplad till att en avvisning verkställs.

Vidare föreslås att transportörer inte skall 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 avgiften. Beslutet om avgift skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, med prövningstillstånd i kammarrätt.

Enligt propositionen bör det bli aktuellt att besluta om avgift först i samband med att ett avvisningsbeslut verkställs, dvs. vid såväl lagakraftvunna avvisningsbeslut som vid avvisning med omedelbar verkställighet där beslutet inte inhiherats. Om uppehållstillstånd på någon grund beviljas, blir det inte aktuellt att ålägga någon avgift eftersom avvisning inte skall ske i de fallen. Emellertid skall beslut om avgift fattas även om en ny ansökan om uppehållstillstånd lämnas in och det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet på grund av en sådan ansökan inhiheras eller ändras och i de fall då ett lagakraftvunnet beslut om avvisning föreligger men verkställighet av praktiska skäl inte har kunnat ske. Även om ett uppehållstillstånd senare ges är det grundat på omständigheter som inte är intressanta för bedömningen av vilken kontroll transportören bort göra vid resan till Sverige. Detsamma skall enligt propositionen gälla om verkställighetshinder eller inhibition enligt 8 kap. UtL har uppkommit eller om utlänningen håller sig undan verkställighet.

Befrielse från avgiftsansvar kan komma i fråga om transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd eller det av praktiska skäl varit omöjligt för transportören att företa en ordentlig kontroll

av passagerarnas handlingar. Det kan undantagsvis 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. Det är transportören som får bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas.

Ett generellt undantag för asylsökande skulle enligt propositionen innebära att det i ytterst få fall av bristande kontroll skulle gå att påföra transportörer någon sanktion eftersom de flesta som anländer utan erforderliga resehandlingar ansöker om asyl.

Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet skall tas ut när omständigheterna är försvårande såsom vid upprepade överträdelser eller de grava fallen, som exempelvis rört ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att personerna tillåtit följa med till Sverige. För ett fall av normalgraden bör en betydligt lägre avgift kunna fastställas.

I propositionen föreslås att transportören skall vara skyldig att svara för kostnader för uppehälle för en tredjelandsmedborgare i de fall där denne vägrats inresa och omedelbar vidaretransport inte är möjligt.

Vidare anges att förutsättningen för att transportören skall kunna åläggas betalningsansvar för kostnad för uppehälle måste vara att denne på något sätt kan lastas för dröjsmålet.

När det gäller ekonomiska konsekvenser anges att en mindre effekt på statens intäkter respektive kostnader kan påräknas. Regeringen avser att noga följa utvecklingen hos berörda domstolar och myndigheter och vid behov återkomma med nödvändiga åtgärder. Kontrollskyldigheten i sig bör enligt propositionen inte innebära några utökade kostnader för transportörerna.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

Motioner

I motion 2003/04:Sf32 av Per Westerberg m.fl. (m) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör genomföra en översyn av transportörsansvaret. I motionen anförts att om Schengensamarbetet till någon del kan anses stå i strid med värnet om den enskilda människans rätt att söka asyl bör detta utvärderas och omprövas. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att myndighetsutövning inte bör åläggas enskilda rättssubjekt. Motionärerna är kritiska till att en transportör åläggs att kontrollera handlingar som berättigar till resa inte bara till utan även in i Sverige. I motionen anförts att eftersom sanktionsavgift inte tas ut om uppehållstillstånd beviljas kan en transportör låta en person som saknar handlingar åka med, om transportören gör bedömningen att uppehållstillstånd kan komma att beviljas. Detta innebär enligt motionärerna att ett ansvar läggs på transportören att göra en bedömning av resenärens möjligheter att erhålla ett uppehållstillstånd i destinationslandet. I enlighet med internationell rätt skall stater, inte privata bolag, göra denna

bedömning. Motionärerna pekar också på att det saknas rättsmedel mot transportörers bedömningar.

I yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om mer effektiva metoder att bekämpa dokumentlöshet bland dem som söker uppehållstillstånd i Sverige. I motionen efterfrågas en utredning om ytterligare alternativ i syfte att bekämpa dokumentlösheten. Vissa länder ställer enligt motionärerna krav på att transportföretagen fotograferar olika handlingar.

Bo Könberg m.fl. (fp) yrkar i motion 2003/04:Sf30 avslag på förslaget om transportörsansvar. Motionärerna anser att det finns starka argument för att Sverige bryter mot internationell rätt genom att införa ett transportörsansvar på sätt som föreslås i propositionen. Motionärerna anser att det vore intressant att få prövat om direktivet strider mot Genèvekonventionen och välkomnar en rättslig prövning härom (yrkande 2).

Lars Leijonborg m.fl. (fp) begär i motionerna 2003/04:Sf249 yrkande 16 och 2002/03:Sf256 yrkande 15 tillkännagivanden om att direktivet om transportörsansvar måste bli föremål för omförhandling. Motionärerna anser att direktivet strider mot Genèvekonventionen.

I motion 2003/04:Sf33 yrkande 1 av Sven Brus m.fl. (kd) begärs avslag på förslaget om ytterligare kontrollansvar samt sanktioner mot transportörerna. Enligt motionärerna är det fråga om myndighetsutövning då transportören på avreseorten avgör om utlänningen har de resehandlingar som krävs inte bara för resa till utan även in i Sverige. Stater varken kan eller bör enligt motionärerna frånta sig det ansvar som åligger dem att pröva en persons behov av skydd. Förslagen kan också komma att leda till diskriminering av resenärerna. Motionärerna anser att direktivet inte är förenligt med Genèvekonventionen varför Sverige skall hävda rätten att inte implementera det. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om behovet av ett förbättrat visumsystem. Den som får ett visum har möjlighet att ta sig till ett annat land för att söka skydd där. Detta är enligt motionärerna i princip den enda legala resvägen en asylsökande har i dag.

I motionerna 2003/04:Sf403 av Sven Brus m.fl. (kd) yrkande 4 och 2002/03:Sf334 av Sven Brus m.fl. (kd) yrkande 4 begärs tillkännagivanden om transportörsansvaret. I motionerna anföras att genom införande av sanktionsavgifter för transportörer tvingas privata flygbolag och deras anställda att ta ansvar för bedömningen av vem som kan vara i behov av skydd.

Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkar i motion 2003/04:Sf28 i denna del avslag på förslagen om transportörsansvar. Enligt motionärerna omfattar kontrollskyldigheten resa till och in i Sverige vilket medför att myndighetsutövning läggs ut på privata rättssubjekt. Att så är fallet visar sig också i att transportören kan slippa böter för passagerare som vid ankomsten söker och får asyl i Sverige, oavsett kvaliteten eller förekomsten av nödvändiga resehandlingar. Transportörernas urvalsprocess kan också bli diskriminerande. Enligt motionärerna minskar genom förslagen möjligheten att på legal väg ta sig till ett land för att söka asyl. Motionärerna anser vidare att om Sverige ställs inför EG-

domstolen för bristande genomförande av direktivet bör det hävdas att sanktionerna står i strid med Genèvekonventionen.

I motionerna 2003/04:Sf257 av Ulla Hoffmann m.fl. (v) yrkande 7 och 2002/03:Sf239 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 3 begärs tillkännagivanden om att regeringen bör påkalla nya förhandlingar om direktivet om transportörsansvar. Motionärerna anser att direktivet strider mot Genèvekonventionen.

I motion 2003/04:Sf31 av Birgitta Carlsson m.fl. (c) yrkande 1 begärs avslag på förslaget om att utöka transportörsansvaret med bötesstraff. Motionärerna anser att förslagen innebär att myndighetsutövning läggs på transportörerna och att asylrätten undergrävs varmed människosmugglingen kan komma att öka. Vidare finns enligt motionärerna en ökad risk för diskriminering.

Mona Jönsson m.fl. (mp) yrkar i motion 2003/04:Sf29 yrkande 3 avslag på förslagen om ytterligare kontrollansvar för transportörer och sanktioner riktade mot dessa. Genom förslagen inskränks ytterligare möjligheten för flyktingar att ta sig till ett säkert land. Kontrollen kan också enligt motionärerna komma att diskriminera efter utseende och ras. Motionärerna menar att förslaget om att transportörer inte behöver betala den särskilda avgiften om den resande får rätt att stanna i Sverige visar att transportörerna gör en asylbedömning. Motionärerna anser att direktivet strider mot Genèvekonventionen. I yrkande 4 begärs att regeringen inom EU:s beslutande organ och Schengenländernas gemensamma kommitté verkar för ett upphävande av Schengenregelverkets påbud om transportörsansvar. Motionärerna anser att direktiv 2001/51/EG står i strid med Genèvekonventionen. I yrkande 7 begär motionärerna att regeringen inom EU:s beslutande organ skall verka för en visumpolitik som tillåter flyktinginvandring på legala vägar. Visumtvånget leder till att legala resvägar saknas för asylsökande. De flyktingmottagande länderna har därutöver vidtagit en rad åtgärder som hindrar legala inresor.

I motion 2003/04:Sf357 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp) yrkande 27 begärs ett tillkännagivande om transportörsansvaret. Motionärerna anser att personal på flygbolag m.m. inte skall åläggas ansvar att bedöma personers flyktingskäl. Vidare finns det enligt motionärerna en stor risk för diskriminering och rasism i systemet.

I motion 2002/03:Sf367 av Peter Eriksson m.fl. (mp) yrkande 28 begärs att regeringen tar tillbaka förslaget om att ytterligare stärka transportörsansvaret.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis beträffande samarbetet inom EU peka på följande. Frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring omfattas av EG-fördraget och ingår därmed i det överstatliga samarbetet. Den 1 maj 2004 skall i princip personkontrollerna vid EU:s inre gränser vara avskaffade och rådet skall ha beslutat om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser. Beträffande Schengenstaterna gäller att kontroll skall ske bl.a. om personen har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. En stat som finner det nödvän-

digt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser kan göra undantag från denna kontrollskyldighet. Av Schengenkonventionen framgår att de deltagande staterna förbinder sig att införa sanktioner mot de transportörer som transporterar passagerare utan erforderliga dokument till Schengenområdet.

Utskottet kan konstatera att det sedan länge ålegat transportörer att kontrollera att passagerarna har erforderliga handlingar. En betalningsskyldighet har funnits i svensk rätt sedan 1900-talets början för den som transporterar personer som avvisas för att de saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige. Reglerna om transportörsansvar har tagit sikte på situationer då det ansetts att transportören på något sätt kunnat bidra till att undvika problemen med att personer försöker resa in i Sverige utan erforderliga handlingar. Genom 1989 års utlänningslag infördes för transportörer ett kostnadsansvar för bl.a. återtransport. I samband därmed uttalades att ett ökat ansvar för transportören kan ses som ett medel att på ett relativt tidigt stadium motverka en ytterligare spridning av dokumentlösheten. Utskottet delade bedömningen i propositionen att kraftfulla åtgärder mot dokumentlösheten behövs och att utökade sanktionsregler mot transportörer, som genomförts i andra länder, inte ansetts bryta mot internationella konventioner. Utskottet angav också att Lagrådet inte haft några erinringar mot förslaget (prop. 1988/89:86, bet. 1988/89:SfU19 och bet. 1988/89:SfU22, rskr. 1988/89:129).

Riksdagen godkände i april 1998 med stor majoritet regeringens förslag om Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. Regeringen gjorde därvid bedömningen att nuvarande bestämmelser om transportörsansvar uppfyllde Schengenkonventionens krav men påpekade samtidigt att detta inte hindrade att det i ett senare skede kunde finnas anledning, särskilt när större erfarenhet fanns av konventionens praktiska tillämpning, att på nytt ta upp frågan till diskussion. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag och uttalade i sitt yttrande till justitieutskottet bl.a. att de gällande reglerna för transportörsansvar var nödvändiga för att upprätthålla det migrationspolitiska syftet att reglera invandringen och ge skydd åt dem som verkligen behöver det (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181). Sverige deltar operativt i Schengensamarbetet sedan den 25 mars 2001. Vidare har Sverige undertecknat den så kallade Chicagokonventionen, enligt vilken transportörer åläggs en kontrollskyldighet av passagerare vid ombordstigningen. Kontrollen skall avse att passagerarna har pass och tillstånd för transit och inresa.

Avtalet om Sveriges inträde i Schengensamarbetet innebär att Sverige fullt ut måste efterleva Schengenkonventionen. Konventionens artikel 26 är utformad på ett sådant sätt att den omfattar regler om såväl kostnadsansvar för återförande som sanktioner mot otillåtet passerande av yttre gräns. Artikelns anses numera inte ge något utrymme för att välja antingen betalningsansvar för återförande eller sanktioner. År 2001 antogs transportörsansvarsdirektivet som en komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen. Direktivet syftar till en harmonisering när det gäller medlemsstaternas lagar om ekonomiska sanktioner för transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyl-

dighet. I direktivet anges dels att tillämpningen av direktivet inte påverkar de åtaganden som följer av Genèvekonventionen, dels att medlemsstaternas skyldigheter beträffande tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd inte skall påverkas av bestämmelsen om sanktionsavgifter.

Med anledning av direktivet föreslår regeringen nu att kontrollskyldigheten lagregleras och att transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall kunna påföras en sanktionsavgift. Utskottet delar regeringens bedömning att avgifts- och betalningsskyldigheten i princip skall vara kopplad till att en avvisning sker. Om transportören visar att det funnits skälig anledning att anta att en person hade rätt att resa in i Sverige eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgift, exempelvis om det av praktiska skäl varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar, skall avgift inte behöva betalas. Utskottet vill också här peka på att det för transportörernas och de resandes säkerhet är viktigt att känna till identiteten på de personer som befordras. 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. Den kontrollskyldighet som nu lagregleras bör i enlighet med vad som anges i propositionen inte bli mer omfattande än vad som gäller i dag och skall avse åtgärder som ligger inom transportörernas kompetens och som inte kräver några större utredningsinsatser. Utskottet vill här poängtera att kontrollen av pass och andra erforderliga handlingar inte får utföras på ett sådant sätt att den strider mot internationella åtaganden och att bedömningen av en persons rätt att resa naturligtvis inte får grundas på exempelvis hudfärg eller språkfärdighet eller på något sätt vara diskriminerande.

Från UNHCR:s sida har framförts, enligt vad som framgår av departementspromemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen (Ds 2001:74), att det inte får ställas orimliga krav på transportörernas personal när det gäller att upptäcka falska och förfälskade dokument. UNHCR anser också att det är viktigt att regler om transportörsansvar utformas så att sanktioner inte krävs ut omedelbart i samband med inresan och att skyddssökande först måste få möjlighet att få sin asylansökan prövad.

När det gäller frågan om en reglerad kontrollskyldighet innebär myndighetsutövning av privata rättssubjekt vill utskottet understryka att transportörerna inte skall göra någon egen bedömning av huruvida en person har skyddsbehov eller ej och att, vilket även anges i propositionen, relationen mellan transportör och resenär helt vilar på civilrättslig grund. Regeringsrätten har i ett antal fall prövat frågan om det nuvarande transportörsansvaret. Av Ds 2001:74 framgår att Regeringsrätten ansett att en transportör har ett visst ansvar för att kontrollera resehandlingar och att domstolen därvid inte haft någon invändning att detta innebar myndighetsutövning. Lagrådet har inte heller haft några invändningar mot regeringens nu framlagda förslag i dessa delar.

Enligt utskottets mening kan inskränkningar i rätten att söka asyl aldrig accepteras. Utskottet utgår från att regeringen i de fortsatta diskussionerna inom EU om utformningen av asylpolitiken kommer att fortsatt värna asylrätten.

Regeringen har följt upp de konsekvenser som det operativa Schengensamarbetet inneburit bl.a. för viseringspolitiken och den individuella tillståndspröcessen, vilket redovisas i departementspromemorian Sveriges tillträde till det operativa Schengensamarbetet – en migrationspolitisk utvärdering ett år senare (Ds 2002:64). Utskottet anser att det är viktigt att den fortsatta tillämpningen av lagen och EG-regelverket i Sverige blir på avsett sätt. Regeringen bör därför som anges i motion Sf32 inom kort genomföra en förnyad översyn av transportörsansvaret. Regeringen bör därefter återkomma till riksdagen med en redovisning och analys, varvid även möjligheterna att inom EU på nytt behandla frågan om transportörsansvaret bör belysas. Vad utskottet anfört om en analys rörande transportörsansvaret bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

I motion Sf32 anförs att det kan finnas ett intresse hos transportörerna att kunna bevisa att kontrollskyldigheten utförts och att detta i vissa länder har lösts genom att transportföretagen fotograferar olika handlingar. Utskottet anser att det bör ankomma på transportörerna att avgöra när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas.

Med det anförda tillstyrks delvis motion 2003/04:Sf32 yrkande 1. Motionerna 2003/04:Sf29 yrkande 3, 2002/03:Sf239 yrkande 3, 2003/04:Sf249 yrkande 16, 2002/03:Sf256 yrkande 15 och 2003/04:Sf257 yrkande 7 får anses delvis tillgodosedda och avstyrks. Utskottet avstyrker med det anförda även motionerna 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkandena 4 och 7, 2003/04:Sf30 yrkande 2, 2003/04:Sf31 yrkande 1, 2003/04:Sf32 yrkandena 2 och 3, 2003/04:Sf33 yrkandena 1 och 2, 2002/03:Sf334 yrkande 4, 2003/04:Sf357 yrkande 27, 2002/03:Sf367 yrkande 28 och 2003/04:Sf403 yrkande 4.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Verkställighet (punkt 1)

av Mona Jönsson (mp) och Kalle Larsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) såvitt avser 4 kap. 12 och 12 a §§ samt 8 kap. 5 § och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:50 i denna del och motion 2003/04:Sf29 yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Det är positivt att det enligt propositionens förslag nu förutsätts att verkställighet skall ske till det land som anges i beslutet om avvisning eller utvisning, eller till ett land som personen själv väljer. Om verkställighet inte kan ske till det angivna landet skall emellertid i vissa fall personen kunna sändas till ett land som han eller hon "har anknytning till". Denna formulering får inte medföra att verkställighet sker med något som helst inslag av godtycke eller att den som skall avvisas eller utvisas överförs till ett land där han eller hon aldrig varit. Vidare måste en utveckling motarbetas där EU-länderna gör en schablonmässig bedömning av säkra ursprungsländer och säkra tredjeländer, och därmed lämpar över ansvaret för flyktingmottagande till fattigare länder. Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

2. Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning (punkt 2)

av Sven Brus (kd), Mona Jönsson (mp) och Kalle Larsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkande 5 samt 2003/04:Sf33 yrkande 3 och avslår proposition 2003/04:50 i denna del samt motionerna 2003/04:Sf5 yrkande 12, 2003/04:Sf6 yrkande 1, 2003/04:Sf29 yrkande 6 och 2003/04:Sf31 yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Handläggningstiderna i ärenden om uppehållstillstånd torde i få fall påverkas av att de sökande inte kunnat bevisa sin identitet. Det är inte heller sannolikt att en nedsättning utgör ett incitament till att medverka.

Det finns länder som inte utfärdar några dokument, och den som söker asyl på grund av fruktan för förföljelse från hemlandets myndigheter skall inte behöva vända sig till dessa myndigheter. Det finns också en risk för repressalier mot anhöriga om den asylsökande måste vända sig till myndigheterna i hemlandet. En sänkning av en redan låg ersättning kan vidare drabba barnen i en familj genom att föräldrarna får sänkta bidrag. Förslaget kan också medföra en ökad risk för svartarbete eftersom den legala försörjningsmöjligheten inskränks.

Förslaget om möjlighet att sätta ned dag- och bostadsersättning för personer som inte medverkar till att klarlägga sin identitet bör avslås.

3. Möjligheter att sätta ned dag- och bostadsersättning (punkt 2)

av Bo Könberg (fp), Linnéa Darell (fp) och Birgitta Carlsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:50 i denna del och motionerna 2003/04:Sf5 yrkande 12, 2003/04:Sf6 yrkande 1 och 2003/04:Sf31 yrkandena 2 och 3 samt avslår motionerna 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkandena 5 och 6 samt 2003/04:Sf33 yrkande 3.

Ställningstagande

Vissa länder utfärdar inte identitetshandlingar eller andra nödvändiga dokument. Vidare saknar många personer som verkligen är i behov av skydd av olika anledningar erforderliga dokument. Endast asylsökande som uppenbart motsätter sig att medverka till att få identiteten klarlagd skall därför kunna få nedsatt dag- och bostadsersättning. Det är också mycket viktigt att följa upp förslaget så att barn till asylsökande utan giltiga handlingar inte drabbas. Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

4. Ersättning efter motprestation (punkt 3)

av Bo Könberg (fp), Anita Sidén (m), Linnéa Darell (fp), Birgitta Carlsson (c) och Anna Lilliehöök (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:Sf30 yrkande 1 och 2003/04:Sf32 yrkande 4.

Ställningstagande

Passivitet och bidragsberoende i mottagningssystemet måste motverkas och det skall löna sig att arbeta och att anstränga sig. Det är från rättssäkerhetssynpunkt bättre att belöna den som samarbetar i asylärendet än att straffa den som inte gör det. Migrationsverket har lagt fram ett förslag som bygger på att ersättning till asylsökande utöver miniminivå skall vara behovsprövat och utgå endast efter viss prestation. Den motprestation som kan krävas kan exempelvis vara att delta i svenskundervisning, annan utbildning eller arbetspraktik. Vidare bör den som samarbetar i utredningen av asylärendet kunna beviljas en högre ersättning på den grunden. Regeringen bör snarast utreda frågan om ett ersättningssystem för asylsökande som är kopplat till prestation. Det anförda bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

5. Transportörsansvar (punkt 4)

av Sven Brus (kd), Bo Könberg (fp), Linnéa Darell (fp), Birgitta Carlsson (c), Mona Jönsson (mp) och Kalle Larsson (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) till den del det inte omfattas av punkt 1 och tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:Sf239 yrkande 3, 2002/03:Sf256 yrkande 15, 2002/03:Sf334 yrkande 4, 2002/03:Sf367 yrkande 28, 2003/04:Sf28 i denna del, 2003/04:Sf29 yrkandena 3, 4 och 7, 2003/04:Sf30 yrkande 2, 2003/04:Sf31 yrkande 1, 2003/04:Sf33 yrkandena 1 och 2, 2003/04:Sf249 yrkande 16, 2003/04:Sf257 yrkande 7, 2003/04:Sf357 yrkande 27 och 2003/04:Sf403 yrkande 4 samt avslår proposition 2003/04:50 i denna del och motion 2003/04:Sf32 yrkandena 1–3.

Ställningstagande

Stark kritik har riktats från många håll mot EG-direktivet om transportörsansvar. Det kan ifrågasättas om direktivet står i överensstämmelse med Genèvekonventionen och en rättslig prövning inför EG-domstolen vid ett bristande genomförande av direktivet välkomnas. Inom EU bör Sverige verka för att nya förhandlingar tas upp rörande bestämmelserna om transportörsansvar.

Genom införande av sanktionsavgifter för transportörer som inte fullföljer sin kontrollskyldighet tvingas privata rättssubjekt att ta ansvar för bedömningen av vem som är i behov av skydd. Om transportören på avreseorten

skall avgöra om en person har de resehandlingar som krävs inte bara för resa till utan även in i Sverige måste detta anses utgöra myndighetsutövning. Att så är fallet visar sig också i att transportören kan slippa böter för passagerare som vid ankomsten söker och får asyl i Sverige, oavsett kvaliteten eller förekomsten av nödvändiga resehandlingar. Förslagen om transportörsansvar kan leda till att asylrätten undergrävs. Transportörernas urvalsprocess medför också en ökad risk för diskriminering av resenärerna, exempelvis efter utseende eller etnisk tillhörighet. De flyktingmottagande länderna har vidtagit en rad åtgärder som hindrar legala inresor, exempelvis transportörsansvaret. För att inte detta skall leda till en ökad människosmuggling finns det behov av bl.a. ett förbättrat visumsystem.

Förslaget om kontrollansvar och sanktioner mot transportörer bör avslås och riksdagen som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om nya förhandlingar om transportörsansvarsdirektivet.

Särskilt yttrande

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttrande. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Transportörsansvar (punkt 4)

Anita Sidén (m) och Anna Lilliehöök (m) anför:

Vi har i vår motion 2003/04:Sf32 riktat kritik mot propositionen i flera avseenden. Vi har bl.a. påpekat att det aldrig får läggas ett ansvar på transportören att göra en bedömning av resenärens möjligheter att erhålla ett uppehållstillstånd i destinationslandet. I enlighet med internationell rätt skall stater, inte privata bolag, göra denna bedömning. Vi anser vidare att det är en brist att det saknas rättsmedel mot transportörers bedömningar i dessa fall. Vidare har vi anfört att det hos transportörerna finns ett intresse av ytterligare alternativa metoder för att bekämpa dokumentlöshet bland dem som söker uppehållstillstånd i Sverige. Exempelvis ställer vissa länder krav på att transportföretagen fotograferar olika handlingar. Vi har också ansett att regeringen bör göra en översyn av transportörsansvaret.

Utskottets majoritet föreslår nu ett tillkännagivande om att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning och analys av transportörsansvaret samt om möjligheterna att på nytt inom EU behandla denna fråga. Vi utgår från att de frågor vi tagit upp i motionen kommer att beaktas inom ramen för regeringens analys.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2003/04:50 Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m. har regeringen (Utrikesdepartementet) föreslagit att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till

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

Lagförslagen återfinns som bilaga 2 till betänkandet.

Följdmotioner

2003/04:Sf5 av Per Westerberg m.fl. (m):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att identitetshandlingar inte får vara ett orubbligt krav för asyl.

2003/04:Sf6 av Bo Könberg m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om regeringens aviserade förslag om dokumentlöshet.

2003/04:Sf28 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

Riksdagen avslår förslaget i propositionen 2003/04:50 om ändrad lydelse av 5, 7, 9 och 10 kap. utlänningslagen och 10, 16 och 17 §§ lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

2003/04:Sf29 av Mona Jönsson m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad anförs i motionen om vilket land en avvisning eller utvisning kan verkställas till.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om schablonmässig bedömning av säkra ursprungsländer och tredje länder.
3. Riksdagen avslår förslagen om ytterligare kontrollansvar för transportörer och sanktioner riktade mot dessa.
4. Riksdagen begär att regeringen inom EU:s beslutande organ och Schengenländernas gemensamma kommitté verkar för upphävande av Schengenregelverkets påbud om transportörsansvar.

5. Riksdagen avslår förslagen om indragning av dagbidrag och bostadsbidrag för utlänningar som inte medverkar till att klarlägga sin identitet.
6. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag om att avskaffa bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande som tillåter att dagbidrag och bostadsbidrag dras in helt i vissa fall.
7. Riksdagen begär att regeringen inom EU:s beslutande organ verkar för en visumpolitik som tillåter flyktinginvandring på legala vägar.

2003/04:Sf30 av Bo Könberg m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa ett ersättningssystem för asylsökande som är kopplade till prestation.
2. Riksdagen avslår regeringens förslag såvitt avser bestämmelserna om s.k. transportörsansvar.

2003/04:Sf31 av Birgitta Carlsson m.fl. (c):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om att utöka transportörsansvaret med bötesstraff.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att begränsa dag- och bostadsersättningen för de asylsökande som inte medverkar till att klargöra sin identitet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att begränsningen av dag- och bostadsersättningen för de asylsökande som inte medverkar till att klargöra sin identitet inte skall gälla barnfamiljer eller personer under 18 år.

2003/04:Sf32 av Per Westerberg m.fl. (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om en översyn av direktivet 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om att myndighetsutövning inte bör åläggas enskilda rättssubjekt.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om mer effektiva metoder att bekämpa dokumentlöshet bland dem som söker uppehållstillstånd i Sverige.
4. Riksdagen begär att regeringen ytterligare utreder Migrationsverkets förslag som bygger på att ersättning till asylsökande utöver miniminivå skall vara behovsprövat och utgå endast efter viss prestation.

2003/04:Sf33 av Sven Brus m.fl. (kd):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag om ytterligare kontrollansvar samt sanktioner mot transportörerna.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av ett förbättrat visumsystem.
3. Riksdagen avslår regeringens förslaget om att sänka dag- och bostadserättning för utlänningar som inte kan klarlägga sin identitet.

Motioner från allmänna motionstiden 2002

2002/03:Sf239 av Gudrun Schyman m.fl. (v):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör påkalla nya förhandlingar om transportörsansvarsdirektivet.

2002/03:Sf256 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EG-direktivet om transportörsansvar måste bli föremål för omförhandling.

2002/03:Sf334 av Sven Brus m.fl. (kd):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om transportörsansvaret.

2002/03:Sf367 av Peter Eriksson m.fl. (mp):

28. Riksdagen begär att regeringen tar tillbaka förslaget om att ytterligare stärka transportörsansvaret.

Motioner från allmänna motionstiden 2003

2003/04:Sf249 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att EG-direktivet om transportörsansvar måste bli föremål för omförhandling.

2003/04:Sf257 av Ulla Hoffmann m.fl. (v):

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om påkallande av nya förhandlingar om direktivet om transportörsansvar.

2003/04:Sf357 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp):

27. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om transportörsansvaret.

2003/04:Sf403 av Sven Brus m.fl. (kd):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om transportörsansvaret.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 utlänningsen 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 utlänningsen 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 utlänningsen 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 obehövt 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.

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 avvisas 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 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 §§.

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

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.

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 dagsättning 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 dagsättning 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 dagsättning 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 dagsättning 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.

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.

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.