

Ds 2001:74

**Transportörsansvaret
i utlänningslagen**

Till statsrådet Anna Lindh

Regeringen bemyndigade den 16 augusti 2001 det statsråd som har ansvar för förvaltningsärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet att inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportörsansvar.

Arbetsgruppen skulle senast den 20 oktober 2001 redovisa sitt uppdrag till Utrikesdepartementet.

Statsrådet Klingvall beslutade den 21 september 2001 med stöd av bemyndigandet att följande personer skulle ingå i arbetsgruppen: Departementsrådet Ola Henrikson (ordförande), Utrikesdepartementet, ämnesrådet Bengt Ranland (sekreterare), Utrikesdepartementet, departementssekreteraren Birgitta Ekelund, Justitiedepartementet och departementssekreteraren Pernilla Muleba, Utrikesdepartementet.

Arbetsgruppens arbete har resulterat i följande förslag som vi härmed överlämnar.

Stockholm i december 2001

Ola Henrikson

Bengt Ranland

Innehåll

Sammanfattning	5
Författningsförslag.....	12
1 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).....	12
2 Förslag till Förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)	18
1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete.....	21
2 Transportörsansvar i teori och praktik	23
2.1 Allmänt om inresa och vistelse	23
2.1.1 Visering och uppehållstillstånd	23
2.1.2 Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen..	25
2.1.3 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt.....	31
2.1.4 Avvisning och utvisning.....	33
2.2 Svenska regler om transportörsansvar.....	35
2.2.1 Utlänningsansvar	35
2.2.2 Transportörernas kostnadsansvar	36
2.2.3 Befrielse från kostnadsansvar.....	39
2.2.4 Transportörernas kostnadsansvar för anställda och fripassagerare	41
2.2.5 Kvarhållande, förvar och uppsikt	41
2.2.6 Verkställighet	42
2.2.7 Förverkande.....	43
2.3 Tillämpningen av gällande regler.....	44
2.3.1 Betalningsskyldighet	44
2.3.2 Uppskattning av hur ofta betalningsskyldighet aktualiseras	47
2.3.3 Domstolsavgöranden	49
2.4 Synpunkter från tillämpande myndigheter	54
2.4.1 Migrationsverket	54
2.4.2 Polisen	55

2.5 Synpunkter från några transportörer	57
2.6 Tidigare förslag och uttalanden.....	58
2.6.1 En departementspromemoria år 1985.....	58
2.6.2 Flyktingpolitiska kommittén	60
2.7 Internationella åtaganden	62
2.7.1 Schengenkonventionen.....	62
2.7.2 Direktivet om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen.....	65
2.7.3 Flyktingrätt	73
2.7.4 Chicagokonventionen – antagen av International Civil Aviation Organization (ICAO).....	75
3 Utländska förhållanden	77
3.1 Danmark	77
3.2 Finland.....	78
3.3 Norge	78
3.4 Frankrike	79
3.5 Nederländerna	79
3.6 Storbritannien.....	82
3.7 Tyskland	85
3.8 Canada	88
3.9 USA	89
4 Överväganden och förslag	91
4.1 Sverige – en del av EU	91
4.2 Skälen för regler om transportörsansvar	92
4.3 Myndighetsutövning.....	98
4.3.1 Begreppet myndighetsutövning.....	98
4.3.2 Transportörernas kontroll av resehandlingar innefattar inte myndighetsutövning	100
4.4 Kontrollskyldighet.....	101
4.5 Ekonomiska sanktioner	107
4.5.1 Val av sanktionsform.....	107
4.5.2 Förutsättningar för åläggande av och befrielse från avgift	110
4.5.3 Avgiftens storlek	118
4.5.4 Frågan om preskription	119
4.6 Kostnad för återförande.....	120
4.7 Kostnad för uppehälle	123

4.8 Information till transportörer.....	125
4.9 Verkställighetsbestämmelser.....	127
4.10 Utlänningars kostnadsansvar.....	128
4.11 Överklagande.....	128
5 Konsekvenser och genomförande	130
5.1 Kostnader och intäkter	130
5.1.1 Staten	130
5.1.2 Transportörer.....	131
5.2 Andra konsekvenser	132
6 Författningskommentar	133

Sammanfattning

Gällande regler och behovet av förändring

Utlänningslagens nuvarande huvudsakliga bestämmelse om transportörsansvar innebär att transportören i vissa fall är skyldig att ersätta staten för kostnaderna för utlänningens resa från Sverige. Det gäller om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. Transportören är också skyldig att ersätta reskostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som kan behöva följa med. Denna skyldighet kan transportörerna under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias ifrån. Det gäller om de antingen visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige eller om det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att utkräva kostnaden.

Riksdagen godkände år 1998 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet. Enligt Schengenkonventionen skall de stater som träffat avtal om samarbete införa regler om transportörers ansvar i sin nationella lagstiftning. Transportörerna skall bl.a. ordna utlänningarnas resa tillbaka till det land utanför Schengenområdet där resan började. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutningen till Genèvekonventionen och med hänsyn till ländernas egna grundlagar, skall de avtalsslutande länderna också förbinda sig att införa sanktioner

mot transportörer som luft- eller sjövägen från ett land utanför Schengenområdet till deras territorium befordrar dokumentlösa utlänningar.

I samband med förberedelserna inför Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 sattes det av övriga Schengenstater i fråga om de svenska reglerna om transportörsansvar stämmer överens med bestämmelserna i Schengenkonventionen när det gäller möjligheten att ålägga transportörer ekonomiska sanktioner. Den svenska regeringen bekräftade Sveriges skyldighet att tillämpa Schengenreglerna i deras helhet och hänvisade till att en statlig utredning tillsatts för att se över de svenska reglerna. Under samma tid presenterade det franska ordförandeskapet i EU ett förslag till direktiv om transportörsansvar. I slutet av maj 2001 nåddes under det svenska ordförandeskapet politisk enighet om direktivet, som sedan antogs den 28 juni 2001. Direktivet utgör en utveckling av Schengenkonventionens bestämmelser om transportörsansvar. Det preciserar Schengenkonventionens regler om skyldigheten att ombesörja återresa och ger staterna vissa alternativ att välja mellan när det gäller att utforma de ekonomiska sanktionerna.

Det som nu är frågan är inte om Sverige skall ha något transportörsansvar eller ej. Transportörerna har redan genom gällande svensk rätt en skyldighet att kontrollera pass och andra resehandlingar. De har också betalningsansvar för återresan. Sveriges deltagande i Schengensamarbetet och vår bundenhet av rådsdirektivet kräver dock att det befintliga transportörsansvaret utvidgas med möjligheter att ålägga transportörerna också ekonomiska sanktioner.

Skälen för regler om transportörsansvar

Det finns såväl inom Sverige som inom EU stor enighet om att invandringen från tredje land skall vara reglerad och att fri rörlighet mellan medlemsstaterna skall gälla. Syftet med regler om

transportörsansvar är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av de resandes handlingar att genomföra en grundläggande sådan. Därigenom ökar möjligheterna att upprätthålla den reglerade invandringen. Regler om transportörsansvar har funnits i svensk utlänningslagstiftning sedan början av 1900-talet.

Schengenkonventionen och direktivet om transportörsansvar förutsätter också att det finns regler om kontrollskyldighet för transportörer. En rimligt utformad kontrollskyldighet som kopplas till en sanktionsmöjlighet behöver inte minska skyddsbehövandes möjligheter att söka skydd.

Kontrollskyldigheten

Transportörer skall vara skyldiga att kontrollera att utlänningar innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Genom den grundläggande kontroll som skall göras skall transportörerna kunna upptäcka avsaknad av handlingar eller uppenbart falska sådana. Kontrollskyldigheten skall gälla utlänningar som reser till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg direkt från en annan stat än en Schengenstat

Reglerna får inte te sig orimliga i förhållande till transportörernas egentliga uppgifter och intressen. Genom den inresekontroll myndigheterna i Schengenstaterna skall göra kommer resedokument m.m. att bli föremål för en professionell bedömning när transporten är genomförd. Gränsmyndigheterna har tillgång till utrustning och uppgifter som det inte ankommer på transportörerna att ha. Transportörerna skall dock vid den kontroll som görs vid incheckning eller ombordstigning kunna upptäcka förhållanden som att ett pass eller en visering tydligt skiljer sig från hur dessa skall se ut. Utan att transportörerna skall vara experter på området bör de därför ha en grundläggande kännedom om hur de äkta passen och viseringarna ser ut. På så sätt bör transportörerna kunna upptäcka de handlingar och tillstånd som är uppenbart falska. De bör vidare kunna upptäcka uppenbara

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

Ekonomiska sanktioner

Transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall, om utlänningar avvisas för att de saknar erforderliga handlingar, betala en särskild avgift. Frågan om avgift skall liksom kostnadsansvaret för återförande vara kopplad till att en avvisning verkställs. Avgift skall dock kunna påföras även i de fall ett lagakraftätagande beslut om avvisning föreligger men detta inte har kunnat verkställas. Avgift skall däremot inte påföras i de fall en utlänning på någon grund får uppehållstillstånd i Sverige. Transportörer skall kunna befrias från avgift, om de visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Befrielsegrunder

Ett rimligt transportörsansvar förutsätter att undantag kan göras för situationer då det skulle vara oskäligt att utkräva ansvar.

Redan idag finns undantagssituationer i vilka transportörerna helt eller delvis kan befrias från betalningsskyldighet för återresa. Samma typer av situationer bör gälla även i fråga om avgift. Befrielse från avgift kan därmed komma i fråga för det första om transportörerna visar att de har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Skälig anledning kan föreligga om utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa.

Transportörerna kan för det andra befrias från avgift om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Till sådana fall bör kunna hänföras de då det av någon anledning tagit mycket lång tid innan beslut fattas.

Vidare bör avgiftsskyldigheten kunna falla bort då transportörerna har haft goda grunder att anta att utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd. Detta innebär inte att transportörerna skall försöka bedöma en persons status i förhållande till svenska regler om uppehållstillstånd och transportörsansvar. Det skulle däremot i något fall kunna förekomma att utlänningen saknar resehandlingar eller att de är uppenbart falska och att transportören är av den uppfattningen att skyddsbehov föreligger men har svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Transportören kanske då väljer att låta en person stiga ombord. En sådan humanitär bedömning bör, om det kan anses finnas goda grunder för den, medföra att det bedöms oskäligt att ta ut avgift.

Avgiftens storlek

En transportör som inte uppfyller sin skyldighet att kontrollera att en utlänning har pass och de tillstånd som krävs för att resa in i Sverige skall betala en särskild avgift. Avgiften skall för varje utlänning uppgå till ett belopp i svenska kronor som motsvarar högst 5 000 euro.

Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet är avsedda för de grava fallen och vid upprepade överträdelser. Förutom upprepade förseelser kan det exempelvis vara fråga om fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att personerna tillåtits följa med till Sverige.

Återförande och uppehälle

Det kostnadsansvar för återförande som finns idag skall finnas kvar när utläningar avvisas för att de saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. Kostnadsansvaret skall däremot inte gälla då avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa. Frågan om kostnadsansvar för återförande skall vara kopplad till att en avvisning verkställs. Betalningsskyldighet skall därmed inte åläggas i de fall en utlänning på någon grund får uppehållstillstånd i Sverige. På samma grunder som idag gäller skall transportörerna helt eller delvis kunna befrias från kostnadsansvar, om de visar att de har haft skälig anledning att anta att utläningen hade rätt att resa in i Sverige, eller om det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

Rådsdirektivets bestämmelse om transportörernas ansvar att ombesörja återresa samt svara för kostnader för uppehälle skall inte föranleda någon författningsändring. Även i fortsättningen kommer det sannolikt att, i många av de fall där transportörsansvaret aktualiseras, vara fråga om avvisningsbeslut som kan verkställas omedelbart eller annars utan hinder av att beslutet inte vunnit laga kraft. I de fallen skall det inte behöva gå någon längre tid mellan beslut och verkställighet. Det bör därför oftast inte heller bli tal om någon större kostnad för staten avseende utlännings uppehälle. Inte heller drabbas staten av någon kostnad för utlännings uppehälle, om denne undandrar sig verkställighet av ett avvisningsbeslut. Såväl statens som transportörernas kostnader för utlännings uppehälle kan således antas bli blygsamma.

Överklagande

Den ordning som föreslås för avgift och betalningsskyldighet för återresa innebär att det även i fortsättningen kommer att vara Migrationsverket och polismyndigheter som fattar beslut - med den enda skillnaden att de enligt den nya ordningen kommer att besluta inte bara om betalningsskyldighet för återresa utan också

om avgifter/sanktioner. Deras beslut om betalningsskyldighet för återresa kan i dag överklagas till förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs det prövningstillstånd. Det finns inte skäl att ändra den nuvarande ordningen. Beslut om såväl avgifter som betalningsskyldighet för återresa bör således överklagas till förvaltningsdomstol med krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. En sådan ordning uppfyller också rådskommitténs skyldighet att ha effektiva rättsmedel mot de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtas.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 a §

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

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

*har slutit avtal om samarbete
enligt konventionen med
konventionsstaterna.*

2 kap.7 a §²

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

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

4 kap.

1 §

En utlänning får avvisas

1. om han saknar pass när pass krävs för inresa eller vistelse i Sverige,

2. om han saknar visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige,

3. om det vid hans ankomst till Sverige framkommer att han tänker besöka något annat nordiskt land men saknar erforderligt tillstånd att resa in dit,

4. om han vid inresan antingen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller till polismyndigheten medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för rätten att resa in i Sverige eller medvetet förtiger någon sådan omständighet, eller

² Senaste lydelse 2000:351.

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

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

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

7 kap.

Beslut om särskild avgift

10 §³

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap.

6 §

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet *eller medel för sin hemresa*, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller

Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg *direkt från annan stat än Schengenstat* avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet, får han föras tillbaka till *fartyget eller luftfartyget* eller sättas

³ Tidigare 10 ½ upphävd genom 1995:773.

luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget

ombord på annat *sådant* med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

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

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

9 kap.

2 §

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

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

Denna skyldighet kan transportören helt eller delvis befrias ifrån, om

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

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

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

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

10 kap.

3 a §⁴

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

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

10 kap.

9 §

En transportör som inte uppfyller sin skyldighet enligt 9 kap. 2 § första stycket skall

⁴ Senaste lydelse 2000:351.

betala en särskild avgift, om utlänningen avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Avgiftsskyldigheten gäller även då utlänningen enligt ett lagakraftvunnet beslut på samma grund skall avvisas men verkställighet inte har kunnat ske.

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

Denna avgift kan transportören befrias ifrån, om

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

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

10 §

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

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

m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2002.

2 Förslag till Förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 § och 7 kap. 8 § utlänningsförordningen (1989:547) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

En polismyndighet skall genast underrätta Migrationsverket om fråga uppkommit om avvisning som skall prövas av Migrationsverket enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529) eller utvisning enligt 4 kap. 3 § samma lag.

Om en polismyndighet har meddelat ett beslut om avvisning, skall Migrationsverket underrättas.

Om en polismyndighet har meddelat ett beslut om avvisning eller *särskild avgift enligt 10 kap. 9 § utlänningslagen (1989:529)*, skall Migrationsverket underrättas.

7 kap.

8 §

Om det kan antas att betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529) skall åläggas en transportör, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar skall åläggas transportören. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet skall beslutas av den myndighet som verkställer avvisningen.

Om det kan antas att betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § *andra stycket eller avgift enligt 10 kap. 9 §* utlänningslagen (1989:529) skall åläggas en transportör, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar *eller avgift* skall åläggas transportören. Transportören *skall utan dröjsmål informeras om att frågan har väckts och* skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet *enligt 9 kap. 2 § andra stycket utlänningslagen (1989:529)* skall beslutas av den myndighet som verkställer avvisningen. *Den myndigheten skall också rådgöra med transportören angående möjligheterna till återförande av utlännen.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2002.

1 Arbetsgruppens uppdrag och arbete

Regeringen beslutade den 11 maj 2000 att tillkalla en parlamentarisk kommitté (UD 2000:3) med uppdrag att utreda utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring till Sverige. Regeringen beslutade därefter den 29 november 2000 att genom tilläggsdirektiv (dir. 2000:81) utvidga kommitténs uppdrag till att bl.a. utvärdera och göra en översyn av utlänningslagens bestämmelser om dels straff för människosmuggling, dels transportörsansvar.

Den 26 juli 2001 (dir. 2001:64) beslutade regeringen att befria kommittén från dess uppdrag om transportörsansvaret.

Regeringen bemyndigade den 16 augusti 2001 det statsråd som har ansvar för förvaltningsärenden som gäller flyktingar, mottagande av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet att i stället inom Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportörsansvar. Som bakgrund till uppdraget anförde regeringen i sitt beslut bl.a. följande.

Bestämmelserna om transportörsansvar i 9 kap. 2 § utlänningslagen behöver ses över i ljuset av de internationella åtaganden Sverige gjort, bland annat inom ramen för Schengensamarbetet och i EU, samt det internationella arbete som pågår på migrationsområdet och vad gäller flyktingrätten. Enligt artikel 7 i 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 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa

detta direktiv senast den 11 februari 2003. Förslag krävs i förekommande fall till författningsreglering för att uppfylla åtagandena. Författningsregleringen måste vara förenligt med 1951 års flyktingkonvention och även i övrigt respektera folkrättsliga förbindelser.

I sitt arbete kan arbetsgruppen behöva samråda med bland annat berörda internationella organisationer.

Arbetsgruppen hade sitt första sammanträde den 24 september 2001. Arbetsgruppen har därefter haft ytterligare två sammanträden. Gruppen har under sitt arbete haft kontakt med företrädare för Rikspolisstyrelsen. Arbetsgruppens ordförande har vidare i Genève sammanträffat med företrädare för UNHCR.

Arbetsgruppen har vid sitt arbete i stor utsträckning kunnat utnyttja material som sammanställts av Anhörigkommittén. Företrädare för Anhörigkommittén träffade under sitt arbete bl.a. företrädare för SAS och Stena Line samt FN:s Flyktingkommissariats regionkontor i Stockholm (UNHCR). Företrädare för kommittén träffade vidare företrädare för Migrationsverket i Solna och Polismyndigheten i Skåne.

2 Transportörsansvar i teori och praktik

2.1 Allmänt om inresa och vistelse

2.1.1 Visering och uppehållstillstånd

För att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven finns angivna i utlänningslagen (1989:529), UtlL, och i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Sålunda skall utlänningar ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bl.a. för nordbor och EU-medborgare. Bestämmelserna om krav på pass m.m. kan inte heller ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen. Således kan t.ex. utlänningar som är i behov av skydd, dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, inte vägras att resa in och vistas här enbart av det skälet att de saknar pass eller visering.

Grundregeln att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass* finns i 1 kap. 2 § första stycket UtlL. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Utlänningar som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat behöver inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. Med Schengenstat avses i

utlänningsförordningen en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige.

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtIL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Visering beviljas såväl för rena turistbesök som besök hos släktingar och även för tidsbegränsat arbete. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa. Medborgare i de nordiska länderna, övriga västeuropeiska länder och ett antal andra länder är undantagna från kravet på visering (2 kap. 1 § UtIF, förordning (EG) nr 539/2001).

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

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

Av 1 kap. 5 § UtIL framgår att utlänningar skall ha *arbetstillstånd* för att arbeta i Sverige, om de inte har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Ytterligare undantag har föreskrivits av regeringen, bl.a. avseende utlänningar som omfattas av EES-avtalet.

Huvudregeln är enligt 2 kap. 5 § UtIL att utlänningar som vill ha *uppehållstillstånd* i Sverige skall ha utverkat sådant tillstånd *före inresan i landet*. Skälet för denna reglering är främst att få tillstånd en bättre kontroll över invandringen (prop. 1979/80:96 s. 30). Undantag gäller dock enligt andra stycket 1–4 för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, för dem som har starka humanitära

skäl, vid förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts på grund av familjanknytning eller om det föreligger synnerliga skäl för uppehållstillstånd. Enligt 2 kap. 5 § tredje stycket UtIL kan uppehållstillstånd beviljas efter inresan också när en utlänning enligt vissa av punkterna i 2 kap. 4 § UtIL har stark anknytning till en i Sverige bosatt person och det inte skäligen kan krävas att utlänningen återvänder till ett annat land för att ge in ansökan där.

Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd beaktas om utlänningen kan förväntas föra en *hederlig vandel* (2 kap. 4 § UtIL). Bestämmelsen infördes den 1 juli 1995 men innebär i huvudsak en kodifiering av tidigare praxis. Således innebär bestämmelsen att utlänningens förväntade skötsamhet och hederlighet vägs in vid prövningen av ansökan om uppehållstillstånd. Enligt förarbeten till lagstiftningen (prop. 1994/95:179 s. 48) skall förutom lagakraftvunna domar endast otvetydigt konstaterad misskötsamhet beaktas. Vilken tyngd som anmärkningarna skall ha för att uppehållstillstånd skall vägras är beroende av en bedömning i det enskilda fallet, grundad på en sammanvägning av omständigheterna i ärendet.

2.1.2 Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen

Något om beslutsgången inom EU

Genom Amsterdamfördraget har samarbetet inom EU vidareutvecklats. Amsterdamfördragets struktur bygger vidare på den struktur som finns i Unionsfördraget (Fördraget om Europeiska unionen) och brukar beskrivas som en överbyggnad med tre pelare.

I den s.k. *första pelaren* ryms verksamhetsområdena från EG-fördraget, Kol- och stålfördraget samt Euratomfördraget. Arbetet i den första pelaren är överstatligt, vilket innebär att

medlemsstaterna har tilldelat bl.a. ministerrådet vissa beslutsbefogenheter. Inom första pelaren antar ministerrådet förordningar, direktiv och beslut. Också rekommendationer och yttranden förekommer. En förordning är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Ett direktiv är bindande endast såvitt avser det resultat som skall uppnås medan medlemsstaterna själva bestämmer hur genomförandet på nationell nivå skall gå till. Ett beslut är bindande för den det riktar sig till. Rekommendationer och yttranden är inte bindande.

Den *andra pelaren* innehåller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta samarbete är mellanstatligt. Besluten utgörs av mellanstatliga överenskommelser, t.ex. konventioner, som för att bli bindande måste godkännas och genomföras i enlighet med nationell lagstiftning. I övrigt förekommer bl.a. principer och riktlinjer samt gemensamma strategier, åtgärder och ståndpunkter.

I den *tredje pelaren* ryms polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Samarbetet är mellanstatligt. Några av besluten som fattas inom den tredje pelaren – rambeslut om tillnärmning av nationell lagstiftning och beslut om andra åtgärder som behövs för att syftet med samarbetet skall uppnås – är bindande.

Bestämmelserna om fri rörlighet för personer ingår numera i EG-fördraget och omfattar bl.a. gränskontroll, asyl och invandring. Det innebär bl.a. att de direktiv som antas på det området på något sätt skall införlivas i svensk lagstiftning för att de samordnade regler som eftersträvas skall kunna komma till stånd. För att direktiven skall bli tydliga och få genomslag på det nationella planet behöver de omformas. Vissa delar av texten kan lämpa sig att föra över ordagrant till nationell rätt. Ofta är det dock nödvändigt att skriva om direktivets text för att anpassa den till svensk lagstiftning. Administrativ praxis eller allmänna råd räcker i allmänhet inte som medel att genomföra ett direktiv.

EU-regler om fri rörlighet och gränskontroll

År 1999 trädde Amsterdamfördraget i kraft. Genom detta ingår frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring i gemenskapssamarbetet.

I EU-samarbetet skiljer man på *inre* och *yttre* gräns. Vid den inre gränsen skall kontrollerna i princip avskaffas som en följd av den gemensamma inre marknaden. Med *inre* gräns avses dels den geografiska gränsen mellan två EU-länder, som till exempel landgränsen mellan Sverige och Finland, dels den gräns som internationella flygplatser och hamnar utgör i ett EU-land. Den *yttre* gränsen är gränsen mellan EU och tredje land. Med tredje land menas alla länder utanför EU. En internationell flygplats och hamn i EU utgör också yttre gräns när den tar emot trafik från tredje land.

När den fria rörligheten är genomförd kommer det, i hamnar och på flygplatser som utgör både yttre och inre gräns, att finnas olika terminaler eller utgångar för dem som reser inom EU och för dem som kommer från tredje land.

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

Rådet skall inom samma femårsperiod besluta också om åtgärder som avser passage av medlemsstaternas *yttre* gränser. Det gäller förfarandet vid personkontrollen och bestämmelser för denna men också regler för visering. Den 15 mars 2001 antog rådet den tidigare nämnda förordningen (EG) nr 539/2001 om fastställande av vilka länder utanför EU vars medborgare är skyldiga att ha visering när de passerar de yttre gränserna respektive vilka som är undantagna från detta krav (EGT L81, 21.3.2001, s. 1).

I fråga om asyl och invandring skall rådet inom övergångstiden reglera frågan vilken medlemsstat som skall pröva en asylansökan som ingetts i en medlemsstat. Rådet skall också bestämma miniminormer för bl.a. mottagandet av asylsökande. Redan år 1990 tillkom konventionen rörande bestämmandet av den

ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de europeiska gemenskaperna (den s.k. Dublinkonventionen, (EGT L54, 4.9.1997, s. 1)). Genom att den ansvariga staten identifierats skall man undvika dels att den asylsökande inte får sin ansökan prövad i något land, dels att en ansökan görs och prövas i flera länder. Sedan Dublinkonventionen nu trätt i kraft för samtliga EU:s medlemsstater ersätter konventionen den reglering som Schengenkonventionen innehåller om hanteringen av asylansökningar.

Enligt Amsterdamfördraget skall Dublinkonventionen ersättas av ett gemenskapsrättsligt instrument. Kommissionen presenterade sommaren 2001 ett förslag till en förordning som är tänkt att ersätta Dublinkonventionen (KOM /2001/ 447 slutlig). Troligen kommer den nya rättsakten att följa konventionens grundläggande principer med vissa förbättringar. Det är i dag inte möjligt att säga när förordningen kan komma att antas.

Schengen-samarbetet

Genom Schengensamarbetet har vissa stater redan avstått från kontroll av personer vid sina inre gränser. Samarbetet började när Tyskland, Frankrike och Beneluxstaterna år 1985 ingick det s.k. Schengenavtalet för att avveckla personkontrollerna vid de gemensamma (*inre*) gränserna. Fem år senare undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som närmare reglerar samarbetet. Schengensamarbetet är nu, genom Amsterdamfördraget, en del av EU och styrs av EU-regler. Sverige deltar operativt sedan den 25 mars 2001. För vissa delar av

Inre gräns inom Schengen avser dels den geografiska gränsen mellan två Schengenstater, dels den gräns som internationella flygplatser och hamnar utgör i en Schengenstat. Den yttre gränsen utgörs av gränsen mellan en Schengenstat och tredje land. Med tredje land menas alla stater som inte deltar i Schengensamarbetet.

En internationell flygplats och hamn utgör också yttre Schengen gräns när den tar emot trafik från tredje land.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland fullt ut i Schengensamarbetet. Rådet fattade emellertid beslut om Storbritanniens deltagande i maj 2000. Enligt detta beslut skall Storbritannien delta i alla delar av Schengenregelverket utom de delar som rör den fria rörligheten för personer, dock med ett undantag nämligen transportörsansvaret (rådets beslut den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser av Schengenregelverket 2000/365/EG, EGT L 131, 1.6.2000, s. 43)). För Irlands del väntas motsvarande beslut fattas i början av år 2002. Besluten för Storbritannien och Irland innebär inte att dessa länder är operativa i Schengensamarbetet, för detta krävs nämligen ett separat rådsbeslut. Storbritannien och Irland kan dock när som helst begära att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket (EGT L131, 1.6.2000, s. 43). Det kan noteras i sammanhanget att det inte finns någon inre landgräns mellan Storbritannien och Irland å ena sidan och övriga EU-länder å den andra.

För vissa delar av Schengenreglerna, bl.a. de om visering och inre gränskontroll, kommer Danmark trots Amsterdamfördraget att som utgångspunkt ha kvar det mellanstatliga samarbetet och i efterhand själv bestämma om man vill omfattas av de beslut som rådet fattar. Island och Norge, som inte formellt kan ansluta sig, har träffat ett gemensamt avtal om associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenavtalet. Det innebär att de deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet, och på så sätt kan den fria rörligheten inom den nordiska passunionen upprätthållas.

För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för andra innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare innebär det en rätt att röra sig fritt inom området under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är

viseringspliktig, under den tid viseringen gäller. En utlänning som har uppehållstillstånd i t.ex. Sverige kan alltså besöka släkt och bekanta som bor i ett annat Schengenland utan att först behöva söka visering.

Viseringar för inresa och högst tre månaders vistelse i Sverige utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En visering som överstiger tre månader betraktas som nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att *passera genom* de övriga avtalsslutande parternas territorium för att komma till det territorium där tillståndet beviljats. En långtidsvisering ger alltså inte samma fria rörlighet som ett uppehållstillstånd eftersom uppehållstillståndet, oavsett om detta är tidsbegränsat eller permanent, ger rätt till *resa mellan* länderna i tre månader utan krav på viseringar.

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

I undantagsfall kan en Schengenstat ge en person en visering trots att de allmänna inresevillkoren inte är uppfyllda, till exempel om det finns humanitära skäl. En sådan visering ger inte rätt att resa fritt inom Schengenområdet. Den betraktas som en nationell visering och gäller bara i det land som utfärdat den.

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

Personkontroll vid inresa skall göras för att kontrollera att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengenområdet, dvs. har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering samt tillräckliga medel för sitt uppehälle. Den inresande får inte heller

vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

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

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

De uppgifter som enligt artikel 96 i Schengenkonventionen får registreras på spärlistan är bl.a. att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (exempelvis om utlänningen dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse) eller att utlänningen varit föremål för avvisning eller utvisning. Varje Schengenstat råder själv över vilka uppgifter den lägger in i sin nationella enhet av SIS. Däremot kommer de personuppgifter m.m. som omfattas av andra Schengenstaters registreringar att flyta in i den svenska enheten av SIS. Hur Rikspolisstyrelsen, som är ansvarig myndighet för den svenska enheten av SIS, skall hantera registret framgår av lagen (2000:344) respektive förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem. En utlänning som finns registrerad i SIS kan enligt 2 kap. 10 § UtL få sitt uppehållstillstånd återkallat.

2.1.3 Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt

Både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt har enligt 3 kap. 4 § UtL en principiell rätt till uppehållstillstånd. Denna och övriga bestämmelser i 3 kap. UtL bygger bl.a. på konventionsåtaganden från svensk sida, främst 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, och 1967 års

tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55 och SÖ 1967:45).

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

Med *asyl* avses i utlänningslagen (3 kap. 1 §) uppehållstillstånd som beviljas utlänningar därför att de är flyktingar. Utöver dem som beviljas asyl efter en egen ansökan tar Sverige varje år emot ett visst antal flyktingar och liknande kategorier inom ramen för en särskild s.k. flyktingkvot. Överföring inom ramen för kvoten sker i samverkan med UNHCR och avser människor som befinner sig i en särskilt utsatt situation eller fall där UNHCR har särskilda svårigheter att på annat sätt finna en varaktig lösning på flyktingsituationen.

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

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
2. på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller
3. på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

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

I 3 kap. 4 § UtlL anges i vilka fall uppehållstillstånd får vägras flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. Uppehållstillstånd får för det första, med visst undantag, vägras både flyktingar och skyddsbehövande i övrigt om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd. Skyddsbehövande på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof får dessutom vägras uppehållstillstånd om det på grund av brottslighet eller någon annan omständighet som hänför sig till den skyddsbehövandes person finns särskilda skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd får vidare vägras

- utlänningar som har rest in från ett annat nordiskt land och i enlighet med en överenskommelse mellan Sverige och det landet kan sändas åter dit, såvida det inte är uppenbart att de inte kommer att beviljas uppehållstillstånd där,
- utlänningar som i annat fall före ankomsten till Sverige har uppehållit sig i ett annat land än hemlandet och, om de återsänds till det landet, är skyddad mot förföljelse eller mot att sändas till hemlandet och mot att sändas vidare till ett annat land där de inte har motsvarande skydd,
- utlänningar som har särskild anknytning till ett annat land och där är skyddad på det angivna sättet, och
- utlänningar som kan sändas till ett land som har tillträtt Dublinkonventionen och som i det landet är skyddade mot förföljelse och mot att sändas till hemlandet eller ett annat land där de inte har motsvarande skydd.

Enligt 2 kap. 4 § första stycket 5 UtlL kan utlänningar vidare få uppehållstillstånd i Sverige av *humanitära skäl*. Det kan vara fråga om personer som på grund av sjukdom eller personliga förhållanden inte bör nekas uppehållstillstånd.

2.1.4 Avvisning och utvisning

Med *avvisning* avses ett beslut om avlägsnande som fattas av en administrativ myndighet och som rör en utlänning som inte har, och inte heller när frågan aktualiseras, haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit. *Utvisning* däremot sker när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårighetsgrad.

I 4 kap. 1 § UtlL anges de s.k. formella avvisningsgrunderna. Enligt dessa får utlänningar avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Sedan Sverige blivit operativ medlem i Schengensamarbetet kan avvisning dessutom ske av utlänningar som inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvisning får ske också om utlänningen finns registrerad på spärlista i SIS. Formell avvisning får ske utan tidsgräns.

De materiella avvisningsgrunderna anges i 2 § och innebär att avvisning får ske bl.a. om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin försörjning eller hemresa eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Materiell avvisning får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om utlänningen har visering eller uppehållstillstånd (dock kan utvisning ske, jfr. nedan). Avvisning kan dock ske om viseringen inte längre är gällande.

Enligt 4 kap. 3 § UtlL får utlänningar utvisas ur Sverige, om de uppehåller sig här efter det att deras uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats. Sådan utvisning beslutas av Migrationsverket.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås eller ett uppehållstillstånd återkallas medan utlänningen befinner sig i Sverige, skall samtidigt beslut meddelas om avvisning eller utvisning, om inte särskilda skäl talar mot detta. Särskilda skäl kan vara t.ex. att det framstår som sannolikt att sökanden efter avslagsbeslutet frivilligt kommer att lämna landet.

Avvisning beslutas av Migrationsverket om utlänningen åberopar någon form av politiska skäl eller om utlänningen vistats i Sverige utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när

frågan om avvisning väcks. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten.

En polismyndighets beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt (8 kap. 12 § UtlL), och även om beslutet överklagas. Verkställigheten kan inhiberas av Migrationsverket och i vissa fall kan polismyndigheten ompröva sitt beslut. Migrationsverkets avvisnings- eller utvisningsbeslut får normalt inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. I fråga om avvisning kan verket dock förordna om omedelbar verkställighet och sådant beslut skall då verkställas snarast möjligt. Förordnande om omedelbar verkställighet får meddelas, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund (8 kap. 8 § UtlL). Migrationsverket kan dock inhibera även ett beslut om omedelbar verkställighet. Likaså får Utlänningsnämnden, när den enligt 2 kap. 5 b § UtlL prövar en s.k. ny ansökan (ansökan om uppehållstillstånd från en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt ett beslut som har vunnit laga kraft), besluta om inhibition av det tidigare meddelade beslutet. Det finns alltså en möjlighet att vid ny ansökan inställa verkställigheten, men den skall tillämpas bara om det vid en samlad bedömning framstår som någorlunda troligt att den nya ansökningen kommer att bifallas (prop. 1988/89:86 s.120).

När Migrationsverket har beslutat om utvisning eller avvisning utan omedelbar verkställighet skall utlänningen lämna landet inom fyra respektive två veckor efter det att beslutet vann laga kraft.

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

Beslut om avvisning eller utvisning verkställs av Migrationsverket eller, om det är polismyndighets eller domstols beslut eller om Migrationsverket överlämnar ärendet, av polismyndighet.

2.2 Svenska regler om transportörsansvar

I 9 kap. UtL finns regler om vem som skall svara för kostnaden för bl.a. en utlännings avlägsnande i vissa situationer. I 9 kap. 1 § finns bestämmelser som ålägger utlänningarna kostnadsansvar, medan motsvarande för transportörerna finns i 2 och 3 §§.

2.2.1 Utlänningarnas kostnadsansvar

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. De kostnader som utlänningen kan åläggas att betala är alltså bara de egna resekostnaderna. Medföljande bevakningspersonals rese- och traktamentskostnader omfattas alltså inte.

Det finns inte någon särskild ordning föreskriven för att driva in statens fordringar enligt 1 §. Fordringen får därför på sedvanligt sätt utkrävas genom stämning eller ansökan om betalningsföreläggande och kvarstad kan utverkas enligt de regler som gäller för detta. I praktiken görs dock inga försök att kräva ersättning. Utlänningen får stå kostnaden endast om han eller hon har returbiljett eller eljest egna medel.

2.2.2 Transportörernas kostnadsansvar

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

reskostnaderna både från och tillbaka till Sverige (prop. 1988/89:86 s. 205). Däremot avses sannolikt inte traktamente och tidsspillan (jfr. Wikrén-Sandesjö, Utlänningslagen, 6 uppl. 1999, s. 326).

Bestämmelsens syfte är (se prop. 1988/89:86 s. 127 ff. och 205 f. samt SfU 19 s. 64 ff.) att förmå berörda transportörer att utföra en grundläggande kontroll av de resandes behörighetshandlingar och biljetter före avresan och därmed förhindra ytterligare spridning av det ökande problemet med dokumentlöshet, dvs. att resenärer anländer utan pass och biljetter till ett främmande land och där ansöker om uppehållstillstånd.

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

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

Enligt min uppfattning svarar den begränsning av ansvaret, som anknyter till att återtransport kan ske inom en mycket kort tid efter ankomsten till Sverige, inte mot vad som kan antas vara den reella grunden för bestämmelserna. Det väsentliga torde vara om transportören har fört någon till Sverige trots att han vetat eller bort veta att denne saknade rätt att resa hit. Ansvaret bör därför i fortsättningen gälla under i princip obegränsad tid i fall där transportören har försummat att kontrollera att utlänningen uppfyller de svenska föreskrifterna för inresa i Sverige. För ansvar bör dock krävas att transportören har en realistisk möjlighet att kontrollera att det förhåller sig så. Flera av avvisningsgrunderna är sådana att det i praktiken är omöjligt för transportören att bedöma om grund för avvisning föreligger. Kostnadsansvar och ansvar för återtransport bör därför endast komma i fråga om avvisning sker på grund av att utlänningen saknar pass eller erforderliga tillstånd eller medel för hemresa, dvs. i princip de fall där avvisningsgrund föreligger enligt 4 kap. 1 § och 2 § 1 lagförslaget. Att

medel för hemresa finns måste alltid anses vara fallet om utläningen har returbiljett.

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

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

Någon särskild ordning för att driva in statens fordringar finns inte heller föreskriven för transportörernas kostnadsansvar.

En tillbakablick

Redan i lagen den 14 september 1914 (nr 196) angående förbud för vissa utläningar att här i riket vistas fanns en bestämmelse om att en befälhavare på fartyg under vissa förutsättningar var skyldig att, utan ersättning från statsverkets sida, vid avvisning återföra utläningar till det land varifrån de medtagits. Dessa förutsättningar var dels att ”omständigheterna uppenbarligen voro sådana, att befälhavaren bort inse, att utläningen skulle komma att härifrån avvisas”, dels att fartyget omedelbart eller inom rimlig tid återvände till landet ifråga. Bestämmelser med i huvudsak samma innehåll fanns därefter i lagen den 2 augusti 1927 (nr 333) om utlännings rätt att här i riket vistas, lagen den 11 juni 1937 (nr 344) om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag) och lagen den 15 juni 1945 (nr 315) om utlännings rätt att här i riket vistas (utlänningslag). Genom en ändring i 1937 års utlänningslag, vilken ändring trädde i kraft den 1 september 1942, ålades befälhavare på luftfartyg samma skyldighet som befälhavare på fartyg. Innebörden av den första förutsättningen för återförandeplikten, dvs. närmast när befälhavaren bort inse

förhållandet, framgår inte av förarbetena. Inte heller praxis ger någon ledning.

Genom utlänningslagen (1954:193) infördes en bestämmelse som gjorde det möjligt att i vissa fall verkställa avvisning och utvisning genom att endast föra utlänningen till ett fartyg eller luftfartyg som skulle avgå till utlandet. Enligt denna bestämmelse fick en utlänning som skulle avvisas och som hade kommit hit med fartyg eller luftfartyg återföras till detta, om fartyget eller luftfartyget omedelbart eller inom den närmaste framtiden skulle avgå till utlandet. Utlänningen fick även sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Motsvarande gällde vid verkställighet av förpassning och utvisning, om utlänningen hade underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndighet och beslut om åtgärden hade meddelats inom sex månader efter inresan. Enligt 1954 års utlänningslag var det vidare innehavaren av det fartyg eller luftfartyg till vilket utlänningen hade återförts (och inte befälhavaren) som var skyldig att utan ersättning av statsverket föra utlänningen ur riket. Införandet av dessa bestämmelser innebar att fartygsredare i större utsträckning än tidigare var skyldiga att utan kostnad för statsverket föra utlänningar ur riket. I betänkandet till 1954 års utlänningslag angavs som skäl för införandet av dessa bestämmelser att Sverige var ett av de länder i vilka redarnas förpliktelser för personer, som landsattes från deras fartyg och luftfartyg, var mest begränsade, att detta medförde att rederierna i stor utsträckning lät personer, som inte mottogs på andra platser, att landstiga här och att statsverket sedan åsamkades stora kostnader för deras hemsändande. Det angavs vidare att det förekom att fripassagerare landsattes här från fartyg, som var på väg från en utländsk hamn till en annan och endast tillfälligtvis anlöpte Sverige och att det till och med hade inträffat fall då svensk hamn hade angjorts endast för att låta fripassagerare landstiga (se SOU 1951:42 s. 155).

Bestämmelserna i utlänningslagen (1980:376) angående transportörsansvar överensstämde med de i 1954 års utlänningslag.

2.2.3 Befrielse från kostnadsansvar

Samtidigt som transportörsansvaret skärptes i 1989 års utlänningslag infördes också vissa undantagsbestämmelser enligt vilka transportörerna helt eller delvis kan befrias från ersättningsskyldigheten (9 kap 2 § andra stycket UtlL). Det gäller för det första om transportören visar att han eller hon hade skälig anledning att anta att utlännen hade rätt att resa in i Sverige. Skälig anledning kan enligt förarbetena bestå i exempelvis att utlännen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa och dessutom medel till hemresan. Detta kan transportören visa, anförs det, genom att förete kopior av de aktuella handlingarna.

Svensk lagstiftning anses ålägga transportörerna att utföra viss kontroll, eftersom transportörerna i annat fall riskerar att få ersätta kostnaderna för återresan för utlännen och för eventuell eskort. Någon uttrycklig kontrollskyldighet finns dock inte inskriven i lagtexten. Transportörerna riskerar därför inte att få betala böter eller dylikt. Någon skyldighet att kontrollera äktheten av utlänningshandlingar finns i princip heller inte. I motiven anförs dock, att en förfalskning kan vara så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts. I sådant fall kan det inte göras gällande att utlännen har haft ifrågavarande handling i den bemärkelse som bestämmelsen förutsätter. Transportören kan därmed bli ersättningsskyldig för återresan. Det kostnadsansvar som finns är utan tidsbegränsning.

Transportören kan för det andra befrias från kostnadsansvar om det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden. Det skall enligt motiven inte få komma i fråga att transportören skall behöva stå för kostnaden för transport med ett fartyg eller flygplan som har en annan ägare eller brukare, om detta ställer sig väsentligt dyrare och dessutom transportören själv är utan skuld till att ett sådant transportmedel måste väljas. I stället skall då den del av statens kostnad kunna utkrävas, som motsvarar vad det skulle ha kostat för transportören att ordna resan med eget fartyg eller flygplan.

Däremot bör transportören få stå för sådana resekostnader, om de har uppkommit därför att transportören har vägrat att uppfylla sin skyldighet att själv ordna återresan (prop. 1988/89:86 s. 206).

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

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

2.2.4 Transportörernas kostnadsansvar för anställda och fripassagerare

I 9 kap. 3 § UtL regleras situationer då en utlänning, som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg eller som utan tillåtelse har följt med detta, lämnar farkosten när den är i Sverige, olovligen reser in i landet och därefter avvisas. Transportören är då skyldig att svara för eventuella kostnader för utlänningens uppehälle under tre månader och för utresan ur Sverige. Om transportören är utländsk är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för kostnaderna, om det inte är uppenbart oskäligt. Bestämmelsen kom till i samband med att Sverige tillträdde den nordiska passkontrollöverenskommelsen (prop. 1957:190).

2.2.5 Kvarhållande, förvar och uppsikt

I 6 kap. UtIL regleras vissa av de möjligheter till tvångsåtgärder som finns. Det gäller kvarhållande, förvar och uppsikt.

Enligt 6 kap. 1 § är utlänningar skyldiga att stanna kvar för utredning bl.a. i samband med inresa eller utresa, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar. En utlänning som vägrar att fullgöra denna skyldighet får kvarhållas. Bestämmelsen är tillämplig just under utredningstiden och inte sedan utredningen har avslutats och beslut om t.ex. avvisning har fattats.

För att avlägsna utlänningar ur landet får under vissa förutsättningar beslut om förvar eller uppsikt fattas. Reglerna ser olika ut för vuxna utlänningar och för barn (under 18 år).

Vuxna utlänningar får tas i förvar om

- - deras identitet är oklar när de kommer till Sverige,
 - - de inte kan göra sannolikt att den identitet de uppger är riktig, och
 - - deras rätt att få resa in i Sverige inte kan bedömas ändå.
- Vuxna utlänningar får också tas i förvar om
- - det är nödvändigt för att en utredning om deras rätt att stanna i Sverige skall kunna göras,
 - - det är sannolikt att de kommer att avvisas på grund av exempelvis att erforderliga dokument eller medel saknas, eller
 - - det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning.

Möjligheterna att ta barn i förvar är, enligt 6 kap. 3 § UtIL, mer begränsade. Barn får inte heller skiljas från sin vårdnadshavare genom att vårdnadshavaren eller barnet tas i förvar.

Eftersom förvar är en ingripande åtgärd gäller allmänt sett att detta skall tillgripas bara om det är nödvändigt. Olika tidsbegränsningar gäller för förvarstagandet beroende på dels om utlänningen är vuxen eller barn, dels vilken grund för förvar det är frågan om. Dessutom ges i 6 kap. 5 § UtIL möjlighet att i stället för förvar ställa utlänningen under uppsikt, om detta är tillräckligt. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla

sig hos polismyndigheten i orten eller t.ex. lämna ifrån sig sitt pass.

Ett förvarsbeslut verkställs av Migrationsverket oavsett vilken myndighet som har meddelat beslutet. Utlänningar som hålls i förvar skall vistas i lokal som har ordnats särskilt för detta. Migrationsverket ansvarar för lokalerna och behandlingen av utlänningarna. Vuxna utlänningar kan under vissa förutsättningar placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

2.2.6 Verkställighet

Transportörsansvaret enligt 9 kap. 2 § UtlL skall ses i samband med en av lagens verkställighetsbestämmelser, nämligen den i 8 kap. 6 §. Det är med stöd av den bestämmelsen som avvisning på grund av att pass, tillstånd för inresa eller medel för hemresa saknas kan ske genom att utlänningen förs tillbaka till det fartyg eller luftfartyg utlänningen kom med eller sätts ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg som tillhör transportören. Även skyldigheten att ta med en avvisad utlänning tillbaka är således begränsad till att avse fall där det har funnits en verklig möjlighet för transportören att låta kontrollera att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige (se uttalandena av föredragande statsrådet i prop. 1988/89:86, vilka redovisats i avsnitt 2.2.2 ovan).

I samband med att transportörernas kostnadsansvar skärptes år 1989 utvidgades deras skyldighet att upplåta plats till att omfatta även nödvändig bevakningspersonal. Behovet av bevakningspersonal får i första hand bedömas av den myndighet som skall verkställa avvisningen, i samråd med befälhavaren ombord. Bevakningspersonal kan vid flygtransport vara motiverad bl.a. med hänsyn till flygsäkerheten och för undvikande av störningar gentemot övriga passagerare och besättning.

Om befälhavaren på fartyget eller luftfartyget vägrar att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen, får polismyndigheten förelägga befälhavaren vite. Ett sådant föreläggande kan inte överklagas. Om en förvaltningsdomstol skall ta ställning till

utdömmande av vitet, kan den emellertid samtidigt pröva om vitet är giltigt.

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

2.2.7 Förverkande

Utlänningslagen innehåller i 10 kap. 6 § andra stycket en bestämmelse som gör det möjligt att förverka transportmedel i vissa fall. Förverkande får inte ske om det är uppenbart oskäligt, och bara om det behövs för att förebygga brott eller det annars finns särskilda skäl. Dessutom förutsätter förverkande att transportmedlet har använts vid brott mot 10 kap. 2 a § eller 5 § UtIL (människosmuggling).

2.3 Tillämpningen av gällande regler

2.3.1 Betalningsskyldighet

Om det kan antas att betalningsskyldighet enligt 9 kap. 2 § UtIL skall åläggas en transportör, skall polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar skall åläggas transportören. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig.

Betalningsskyldighet beslutas av den myndighet som verkställer avvisningen. Detta framgår av 7 kap. 8 § UtIF. Enligt 8 kap. 11 § UtIL är det som huvudregel Migrationsverket som verkställer beslut om avvisning eller utvisning. Dock är det polismyndighet som verkställer polismyndighets beslut om avvisning, domstols dom och beslut om utvisning samt beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det. Migrationsverket har också möjlighet att lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten (8 kap. 17 § UtIL). Verkställande myndighet i ärende där kostnadsansvar skall beslutas kan därför vara antingen Migrationsverket eller en polismyndighet.

I vissa fall då verkställande myndighet anser att kostnadsansvar skall åläggas tillämpas ett förenklat förfarande. Detta har inneburit att transportören förmått ställa ut biljetter i stället för att biljetter beställs genom myndigheten och ersättning sedan krävs. Detta tillvägagångssätt har Migrationsverket tillämpat genom kontakter med vissa flygbolag. Dessutom har det regelmässigt tillämpats gentemot rederier vid direktavvisningar.

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

Kopia av blanketten med yttrande av polismyndigheten följer med utlänningsärendet till dess det är slutgiltigt avgjort. I

praktiken innebär detta att handlingarna sätts in i Migrationsverkets dossier. Denna dossier hamnar vid överklagande hos Utlänningsnämnden. Först när nämnden fastställer avvsningsbeslutet blir frågan om verkställighet aktuell. Det är också då som den verkställande myndigheten skall fatta ett eventuellt beslut om betalningsskyldighet för transportören. Processen kan vara lång.

Beslut om betalningsskyldighet överklagas enligt 7 kap. 9 § Utf hos allmän förvaltningsdomstol.

Cirkulärmeddelande CM 9/99

För att underlätta hanteringen av ärenden om kostnadsansvar har Rikspolisstyrelsen sänt ut ett cirkulärmeddelande till landets polismyndigheter (CM 9/99, 1999-12-23). Av detta framgår bl.a. följande.

För att frågan om transportörens betalningsskyldighet skall kunna handläggas på ett ändamålsenligt sätt krävs det att polismyndigheten på inreseorten i förekommande fall så snart som möjligt tar upp saken med transportören och överlämnar blanketten Notification of Inadmissible Passenger. Transportören måste beredas en rimlig möjlighet att undersöka om utlänningen vid avresan var utrustad med erforderliga handlingar och medel för sin återresa.

En notering om att en sådan utredning har gjorts av polismyndigheten på inreseorten och en kopia av blanketten bör bifogas när ärendet förs över till en annan handläggande myndighet. Detta förfarande utgör polismyndighetens yttrande.

När avvsningsbeslut fattas omedelbart vid gränsen torde också beslut om transportörens skyldighet att stå för kostnadsansvaret fattas i nära anslutning till avvsningsbeslutet. Detta torde också gälla när Migrationsverket beslutar om avvsnig med omedelbar verkställighet vid gränsen.

När det däremot gäller avvsningsbeslut som skall verkställas av Migrationsverket eller en annan polismyndighet än den vid inreseorten och kanske efter det att utlänningen har vistats i landet

en ganska lång tid, krävs det att den verkställande myndigheten känner till att frågan om transportörens betalningsskyldighet har anhängiggjorts. Migrationsverket gör därför, på sin överlämnandeblankett i samband med att ett verkställighetsärende enligt 8 kap. 17 § UtL lämnas över till polismyndigheten på utreseorten, denna uppmärksam på att polismyndigheten på inreseorten har tagit upp och utrett frågan om betalningsskyldigheten. Det ankommer därefter på den verkställande myndigheten att besluta i frågan.

Om utlänningen får tillstånd att stanna i Sverige eller om Migrationsverket eller den polismyndighet som slutligen skall verkställa en avvisning beslutar att transportören inte skall åläggas betalningsskyldighet, bör såväl transportören som den polismyndighet som väckt frågan underrättas om beslutet.

Normalt beställer den verkställande polismyndigheten transport hos Kriminalvårdens Transporttjänst. För att underlätta hanteringen med biljettbeställningen vid verkställighet av avvisningsbeslut som har fattats vid gränsen och då polismyndigheten i samband med avvisningen beslutar att transportören är skyldig att stå för utlänningens resekostnad, bör polismyndigheten i möjligaste mån erbjuda transportören att ställa ut biljett. En förutsättning för detta är vidare att utlänningen skall resa utan bevakning. Detta underlättar för samtliga inblandade parter. Om transportören nekar att ställa ut en biljett på egen bekostnad eller om det är förenat med svårigheter att komma i kontakt med transportören, beställer polismyndigheten transport på vanligt vis.

Om verkställigheten gäller ett avvisningsbeslut som har fattats vid gränsen och bevakning skall följa med, skall beslutet om att transportören är skyldig att stå för även den kostnaden bifogas när transport beställs hos transportcentralen. Transportcentralen kontaktar därefter transportören för utställande av biljetter.

2.3.2 Uppskattning av hur ofta betalningsskyldighet aktualiseras

Anhörigkommittén har under sitt utredningsarbete hämtat in uppgifter om hur vanligt det varit att frågan om transportörsansvar har väckts. Uppgifter har hämtats in från Migrationsverket – Region Stockholm, Region Väst och Region Syd – samt från polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland, Skåne och Blekinge. Av uppgifterna framgår följande.

De flesta fall där transportörsansvar för flygbolag hittills har varit aktuellt har handlagts i Stockholm. Att så är fallet beror på att de flesta flygtransporter från tredje land kommer till Arlanda.

Sedan Migrationsverket den 1 januari 1999 övertog huvudansvaret för verkställighet av avvisningsbeslut har verkets Region Stockholm haft tolv kostnadsansvarsförfaranden för flygbolag. Sju av dessa har hanterats enligt det förenklade förfarandet då flygbolaget ordnar returbiljett på ett återvändande plan utan att något egentligt beslut om kostnadsansvar behöver formuleras. I slutet av juni 2000 fattade Region Stockholm t.ex. ett beslut om betalningsskyldighet för Swissair, där summan uppgick till 46 593 kr. I januari 2001 fattades efter överklagande ett beslut av Länsrätten i Stockholm enligt vilket Turkish Airlines ålades att betala 20 028 kr då sex pakistanska medborgare avvisades efter att ha fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Fjorton medpassagerare, som inte ansökt om uppehållstillstånd, hade avvisats omedelbart vid ankomsten och förts tillbaka med nästa flyg. Vidare beslutades i februari 2001 att Iberia skulle ersätta Migrationsverket kostnaden, 63 346 kr, för återförande av en person till Kongo som saknade pass och visering.

I det fall som gällde Turkish Airlines hade utlänningarna returbiljetter och bolaget hade erbjudits att ställa ut biljetter på den dag avvisning skulle ske. Alla platser till ordinarie pris var emellertid bokade. Bolaget ville inte uppgradera platser till business class och låta utlänningarna få företräde framför kommersiella passagerare, men erbjöd platser på ”nästa möjliga flight”. Återtransport utan eskort ordnades i stället med Aeroflot. I

fallet med Iberia avböjde bolaget att ställa ut biljett för eskorterande personal. Eftersom återtransport ordnades med Iberia kunde utlänningsreturbiljett utnyttjas.

I ett fall befriades ett flygbolag från kostnadsansvar då det visade sig att passet hade förfalskats genom byte av fotografi.

Region Syd har haft ett ärende i vilket beslut om kostnadsansvar fattats. Beslutet avsåg British Airways och beloppet uppgick till ca 28 000 kr.

Ingen av verkets övriga regioner har haft denna ärendetyp avseende flygbolag. Inte i någon av de tillfrågade verksregionerna har heller under samma tid förekommit något ärende med kostnadsansvar för rederi.

Beslut av polismyndighet tycks också fattas sällan. Det finns dock ingen sammanställning över det exakta antalet fall.

Genom bl.a. färjetrafiken från Polen till Ystad finns viss erfarenhet av transportörsansvar i Skåne. De allra flesta fall har kunnat lösas på så sätt att transportören omedelbart kan föra tillbaka utlänningsfråga. Det har ofta rört sig om flera sådana fall per ankomst. I de fall det uppstår kostnader under väntetid, dvs. om omedelbar återtransport inte har kunnat ske, har transportören stått för dessa kostnader. I vissa fall då verkställighet av avvisningsbeslutet dragit ut längre på tiden har det varit besvärligare att förmå rederierna att föra tillbaka utlänningsfråga och polisen har då tills vidare stått för kostnaden. I vissa fall har utlänningsfrågan kunnat tas i förvar, men så är inte alltid fallet.

Från Polismyndigheten i Blekinge har inhämtats att frågan inte heller där (närmast i Karlskrona) inneburit något problem. De flesta direktavvisningarna, som gäller ankomster med färjan från Polen, har gjorts på grund av att utlänningsfrågan saknar medel för hemresan. Rederiet har då alltid fört tillbaka utlänningsfrågan i stort sett omedelbart. Det förenklade, informella förfarandet har alltså kunnat användas.

Från gränskontrollen vid Stockholms hamn har liknande uppgifter inhämtats. Under år 2000 avvisades 140 personer vid gränsen, oftast på grund av att medel för hemresan saknats. Rederierna transporterar för det mesta tillbaka utlänningsfrågan

omedelbart utan att formligt beslut om kostnadsansvar måste fattas. Det innebär att returbiljett ställts ut redan på grund av polisens notifikation om sådant ansvar. Såväl finlandsfärjorna som färjorna till Baltikum tar ett mycket stort antal passagerare.

Till Arlanda har under första halvåret 2001 kommit 200-300 asylsökande varje månad. De flesta har saknat resehandlingar efter att ha gjort sig av med dessa under resans gång.

Från Polismyndigheten i Västra Götaland har inhämtats att det inte funnits några problem med att få rederier och flygbolag att återta avvisade utläningar utan kostnad för polismyndigheten. Det förenklade förfarandet har därmed kunnat tillämpas för både flyg- och färjetransporter.

2.3.3 Domstolsavgöranden

Det finns också avgöranden av Regeringsrätten avseende transportörsansvaret. År 1993 prövades således sex mål (RÅ 1993 ref. 27, I-VI), vilka sammanfattningsvis refereras här. Dessa avgöranden är fortfarande vägledande.

I) Etiopiska medborgaren H. och hennes son (född år 1985) anlände den 19 augusti 1989 med SAS flight från Milano till Stockholm Arlanda. Vid ankomsten saknade de passhandlingar och annan erforderlig visering. Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) avslag den 20 augusti 1989 deras ansökningar om uppehållstillstånd m.m. och beslöt att avvisa dem enligt 4 kap. 1 § UtL. Den 21 augusti 1989 reste H. och hennes son tillbaka till Milano med flyg.

Polismyndigheten i Stockholm, Arlandapolisen, beslutade att SAS skulle ersätta staten för de biljettkostnader (14 520 kr) som uppkommit i samband med verkställigheten av Invandrarverkets beslut om avvisning. SAS överklagade beslutet och yrkade att bli befriat från ålagt kostnadsansvar. Till stöd för sin talan anförde SAS att bolaget saknat möjlighet att på flygplatsen i Milano med egen personal företa vederbörlig kontroll av passagerarnas

handlingar, eftersom flygplatsmyndigheterna där genom italiensk författning hade getts exklusiv rätt till all incheckningshantering.

Regeringsrätten förklarade, efter att ha redovisat vad som anges i förarbetena till 9 kap. 2 § UtIL, att bestämmelserna om transportörens ersättningsskyldighet för återtransport av utlänning som avvisats från Sverige tillkommit för att förhindra ytterligare spridning av det ökande problemet med dokumentlöshet och att bestämmelsen för att få avsedd effekt måste få en strikt tillämpning och undantagsmöjligheterna användas restriktivt. Regeringsrätten avtog SAS överklagande med motiveringen att det inte hade framkommit att SAS hade förvägrats att i detta fall själv göra en kontroll av H:s och hennes sons rätt till inresa i Sverige och att det inte hade visats att SAS begärt att flygplatsmyndigheten skulle göra en sådan kontroll eller att den ändå hade utförts.

Avgörandet fick betydelse för flera liknande fall som avsåg just flygplatsen i Milano.

II) Iranske medborgaren A. anlände den 19 augusti 1989 med SAS flight från Düsseldorf till Stockholm Arlanda. Vid ankomsten saknade han pass och visering. Statens invandrarverk avtog den 20 augusti 1989 hans ansökan om uppehållstillstånd m.m. och beslutade att avvisa honom enligt 4 kap. 1 § UtIL. Den 21 augusti 1989 reste A. tillbaka till Düsseldorf. Den för A. utfärdade flygbiljetten avsåg resa från Düsseldorf till Stockholm den 19 augusti 1989, fortsättning samma dag, efter transituppehåll, till Bangkok samt återresa därifrån till Düsseldorf via Köpenhamn den 30 augusti 1989. Biljetten innehöll en markering av innebörd att A. inte kunnat boka om resan från Stockholm till Bangkok och därför inte heller hade kunnat förlänga transituppehållet där.

Polismyndigheten i Stockholm, Arlandapolisen, beslutade att SAS skulle ersätta staten för de biljettkostnader (9 500 kr) som uppkommit i samband med verkställigheten av Invandrarverkets beslut om avvisning. SAS överklagade beslutet och yrkade att bolaget skulle bli befriat från ålagt kostnadsansvar. Till stöd för sin talan anförde SAS att bolaget inte hade anledning att räkna med annat än att A. inte skulle resa in i Sverige, eftersom han varit

inbokad på SAS flygning till Bangkok samma dag som han ankom till Stockholm och han inte hade rätt att göra upphåll i Stockholm.

Regeringsrätten biföll överklagandet med motiveringen att A. fick antas ha, i enlighet med sin biljett, påbörjat resan i Düsseldorf under den uppgivna förutsättningen att slutmålet var Bangkok och att endast ett transituppehåll på några timmar skulle göras på Arlanda, varför SAS haft anledning räkna med att uppehållet på Arlanda inte skulle bli av sådant slag att sedvanliga inresehandlingar för Sverige skulle behövas. Regeringsrätten fann att det under dessa förhållanden framstod, även vid en nödvändig restriktiv tolkning av befrielsegrunderna, som uppenbart oskäligt att av SAS kräva ut kostnaden för återtransport.

III) T. anlände den 24 augusti 1989 med SAS flight från Milano till Stockholm. Hon medförde ett tyskt resedokument som hon inför polismyndigheten här uppgav vara förfalskat. Statens invandrarverk avslog den 24 augusti 1989 hennes ansökan om uppehållstillstånd m.m. och beslutade att avvisa henne enligt 4 kap. 1 § UtlL. Den 25 augusti 1989 reste hon tillbaka till Milano.

Polismyndigheten i Stockholm, Arlandapolisen, beslutade att SAS skulle ersätta staten för de biljettkostnader (14 520 kr) som uppkommit i samband med verkställigheten av Invandrarverkets beslut om avvisning. SAS överklagade och yrkade att bli befriad från ålagt kostnadsansvar. Till stöd för sin talan anförde SAS samma skäl som i rättsfall I).

Regeringsrätten biföll överklagandet med motiveringen att det inte hade gjorts gällande annat än att resedokumentet i och för sig framträdde som en sådan handling som enligt UtlF berättigade innehavaren till inresa i Sverige och att det inte heller hade påståtts i målet att förfalskningen skulle ha varit så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts.

IV) Etiopiske medborgaren N. anlände den 8 september 1989 med SAS flight från Frankfurt till Stockholm Arlanda. Vid ankomsten saknade han pass och visering. Statens invandrarverk avslog den 9 september 1989 hans ansökan om uppehållstillstånd m.m. och beslutade att avvisa honom enligt 4 kap. 1 § UtlL. Den 10 september 1989 reste N. tillbaka till Frankfurt. Den för N.

utfärdade flygbiljetten, som var utställd i annans namn, avsåg resa från Frankfurt till Stockholm och återresa till Frankfurt samma dag. Biljetten innehöll en markering av innebörd att N. inte kunnat boka om återresan till Frankfurt och därför inte heller hade kunnat förlänga transituppehållet här.

Polismyndigheten i Stockholm, Arlandapolisen, beslutade att SAS skulle ersätta staten för de biljettkostnader (10 220 kr) som uppkommit i samband med verkställigheten av Invandrarverkets beslut om avvisning. SAS överklagade och yrkade att bli befriad från ålagt kostnadsansvar. Till stöd för sin talan anförde SAS att bolaget inte haft anledning räkna med annat än att N. enbart skulle uppehålla sig i transit på Arlanda, exempelvis för ett sammanträde, och därefter flyga tillbaka.

Regeringsrätten biföll överklagandet med motiveringen att SAS haft anledning räkna med att N:s uppehåll på Arlanda inte skulle bli av sådant slag att sedvanliga inresehandlingar för Sverige skulle behövas, varför det framstod, även vid en nödvändig restriktiv tolkning av befrielsegrunderna, som uppenbart oskäligt att av SAS kräva ut kostnaden för återtransport.

V) Den 19 januari 1990 hade SAS som passagerare en man från Senegal med på en flygning från Köpenhamn till Stockholm. Han hade köpt flygbiljetten till Stockholm i Barcelona och flugit med det spanska flygbolaget Iberia till Köpenhamn. Vid ankomsten till Sverige saknade han visering för inresa i Sverige. Statens invandrarverk avslog den 19 januari 1990 hans ansökan om uppehållstillstånd m.m. och avvisade honom enligt 4 kap. 1 § Util. Han avreste den 22 januari 1990 med flyg till Barcelona.

Polismyndigheten i Stockholm, Arlandapolisen, beslutade att SAS skulle ersätta staten för de biljettkostnader (19 800 kr) som uppkommit i samband med verkställigheten av Invandrarverkets beslut om avvisning. SAS överklagade och yrkade att bli befriad från skyldigheten att ersätta staten för andra kostnader för avvisningen än för resan Stockholm - Köpenhamn. Till stöd för sin talan anförde SAS att det var uppenbart oskäligt att utkräva andra kostnader än de avseende återresa till den ort varifrån SAS inlett transporten.

Regeringsrätten förklarade att det åvilar en transportör att så långt det är möjligt förvissa sig om att en passagerare kommer att tas emot i ankomstlandet samt att det, när det gäller passagerare i transittrafik där Sverige är resans slutmål, är uppenbart att den siste transportören ofta inte kan göra längre gående kontroller av praktiska och organisatoriska skäl. Regeringsrätten avslog SAS överklagande med motiveringen att såsom den svenska lagstiftningen är utformad kan detta slag av omständigheter inte åberopas som grund för befrielse från ersättningskyldighet. Det kunde enligt regeringsrätten inte med fog hävdas att SAS visat att bolaget haft skälig anledning att anta att passageraren i fråga haft rätt att resa in i Sverige eller att förhållandena var sådana att det framstod som uppenbart oskäligt att av SAS kräva ut kostnaden för återtransport.

Detta avgörande fick betydelse för ett stort antal andra fall som vilade i avvaktan på att detta skulle avgöras. För SAS del rörde det sig sammanlagt om ett stort belopp. Samtliga fall var sådana att SAS endast svarat för transporten på den sista sträckan, Köpenhamn - Stockholm.

VI) C. anlände den 1 oktober 1990 med SAS flight från Singapore till Stockholm. Vid ankomsten saknade hon pass och visering för inresa i Sverige. Statens invandrarverk avslog den 5 oktober 1990 hennes ansökan om uppehållstillstånd m.m. och avvisade henne enligt 4 kap. 1 § UtlL. Den 9 oktober 1990 avreste hon till Singapore.

Polismyndigheten i Stockholm, Arlandapolisen, beslutade att SAS skulle ersätta staten för de biljettkostnader (59 595 kr) som uppkommit i samband med verkställigheten av Invandrarverkets beslut om avvisning. SAS överklagade och yrkade befrielse från ålagt kostnadsansvar. I andra hand yrkade SAS befrielse från att ersätta kostnaderna för den bevakningspersonal som följt med vid verkställigheten. Till stöd för sin talan anförde SAS följande. C. checkade den 30 september 1990 in för resa till Bangkok med SAS flygning SK 978. Denna flygning har ruten Singapore - Bangkok - Stockholm. När C. bokat sin biljett Singapore - Bangkok och åter uppmanades incheckningspersonalen i Singapore att kontrollera

hennes resedokument för resa till Bangkok. Det var uppenbart att erforderlig kontroll företogs vid incheckningen. C. lämnade dock inte flygplanet utan följde med till Stockholm. Detta kunde ske endast genom att hon bedrägligt bytt resehandlingar med någon annan som befann sig ombord från Singapore och som hade färdhandlingar för vidare resa till Stockholm. Ett sådant beteende kunde ett flygbolag omöjligt skydda sig emot.

Regeringsrätten biföll överklagandet med motiveringen att SAS före avresan hade kontrollerat C:s pass och visering till Thailand, att det då uppenbarligen inte funnits anledning att undersöka om hon även var i besittning av erforderliga dokument för inresa i Sverige och att SAS inte kunnat förutse att C inte skulle lämna flygplanet i Bangkok utan följa med till Stockholm, utrustad med en annan passagerares biljett. Regeringsrätten fann att det under dessa förhållanden var uppenbart oskäligt att ålägga SAS ansvaret för kostnaderna för återtransport.

2.4 Synpunkter från tillämpande myndigheter

2.4.1 Migrationsverket

Anhörigkommittén har under sitt utredningsarbete inhämtat följande synpunkter från Migrationsverket i Solna.

Vilka kontroller transportörerna gör varierar mycket beroende på vilket flygbolag det är fråga om och var resan påbörjades. Medan några bolag ofta transporterar ett antal utlänningar utan handlingar förekommer det aldrig beträffande andra.

Det är mycket sällan en utlänning som kommer med flyg kan föras tillbaka direkt, eftersom nästan alla söker asyl. Migrationsverket verkställer numera de flesta avvisningar. Det innebär att det i de flesta fall är verket som beslutar om eventuellt

kostnadsansvar. Få beslut har fattats och nästan inga har överklagats.

Att både polisen och verket är inblandade i många av ärendena innebär inte några större praktiska problem. Det system som tillämpas, att polisen överlämnar en notifikation till transportören om att frågan har väckts, har fungerat i stort sett bra. I några fall har talan väckts mot fel bolag och avskrivits. Det har uppgetts att detta beror på att flygbolagen ofta ingår i allianser och att det kan vara svårt att av biljetten utläsa vilket bolag som utfört en viss transportsträcka.

Det är lättast att tillämpa ett ”obyråkratiskt” system med rederierna, eftersom det ofta finns möjlighet för dessa att föra tillbaka en person omedelbart. Med några flygbolag har dock det förenklade förfarandet kunnat tillämpas, bl.a. Malev och Aeroflot, och kontakt har också tagits med Swissair.

Som en synpunkt framfördes att det inte är lämpligt att transportörsansvaret görs straffrättsligt men att något påtryckningsmedel bör finnas. En avgift som administreras på ungefär samma sätt som dagens transportörsansvar vore ett smidigare system. Ansvaret för bolagen behöver inte bli oacceptabelt, om reglerna utformas på ett rimligt sätt. Det borde också ligga i bolagens intresse att ha kontroll över vilka personer som färdas med dem.

2.4.2 Polisen

Anhörigkommittén har under sitt utredningsarbete haft kontakt med några polismyndigheter och inhämtat följande från dem.

Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet påverkar ett flertal polisområden i landet. I vilken utsträckning detta sker beror på omständigheter som om det finns flygplats eller hamn som tar emot tredjelands trafik, hur många gränsövergångsställen som finns i området och i vilken utsträckning t.ex. fiskefartyg eller lastbilar från fartyg lossas i vissa hamnar. I Skåne påverkas exempelvis Sturup, som är internationell flygplats, Malmö, som är

gränsövergångsställe och genom Öresundsbron tar emot mycket trafik, Trelleborg, som tillåter handelsfartyg från tredje land och har livlig fritidsbåtstrafik, Ystad, som har färja till Polen och till Bornholm som i sin tur har trafik till Polen, Everöds flygplats, som har reguljär trafik med Litauen, Åhus, som har färjeförbindelse med Litauen samt Simrishamn, som tar emot fiskefartyg från tredje land och har livlig fritidsbåtstrafik. Malmö, Helsingborg och Trelleborg är gränsövergångsställen men har inte direkt kontakt med tredjelandstrafik. Det är bara på gränsövergångsställen man får gå i land (såvida inte särskilt trafiktillstånd utfärdats). Den som genomgått inresekontroll vid ett gränsövergångsställe får sedan resa omkring och ta sig in på andra orter. Utresekontroll skall sedan ske vid utreseorten.

Direktavvisningarna vid gränsen är ofta mycket okomplicerade när det gäller rederier. För att lösa praktiska problem har man ibland placerat en utlänning ombord på färjan trots att den inte skall avgå förrän t.ex. nästa dag. En del av det polisiära ansvaret har därigenom lagts över på transportören. Så blir det överhuvudtaget med ett utvidgat kontrollansvar för transportörerna. En synpunkt är att det ansvar som läggs på transportörerna måste vara rimligt. De skall inte behöva vara specialister på olika slags handlingar. För varje fall krävs en bedömning utifrån vilken kontroll transportören gjort. Om nätet blir alltför finmaskigt riskerar man dessutom att fler människor söker sig till Sverige och andra länder på illegal väg. Vad man bör kunna komma åt genom transportörsansvaret är det organiserade negligierandet av att kontrollera handlingar.

Det kan också bli diskussioner i fråga om vem det är som skall stå för återtransporten. Om t.ex. ett bussbolag anlitar visst rederi och kontroll inte sker, är det kanske inte givet om det är bussbolaget eller rederiet som skall ha ansvaret.

Ett allmänt problem när det gäller flygtransporter har varit att utlänningarna vid inresekontrollen uppger att de inte vet vilket flyg de har kommit med. Om resedokument saknas, vilket ofta är fallet, kan det vara för omständligt att utreda vilken transportör

som stått för transporten och som skulle ha ålagts eventuellt ansvar.

2.5 Synpunkter från några transportörer

Anhörigkommittén har under sitt utredningsarbete haft kontakt med företrädare för Stena Line (som trafikerar färjelinjen Karlskrona - Gdynia Polen) och SAS. Då framfördes bl.a. följande.

Stena Line uppgav att rederiet idag inte gör någon egen kontroll av att färjepassagerarna har pass eller visering för inresa till Sverige, eftersom en sådan kontroll utförs av polska myndigheter före avresan till Sverige. Rederiets personal saknar dessutom kunskap om hur andra länders resedokument ser ut och vilka viseringskrav som finns. Personalen kan inte heller kontrollera dokumentens äkthet eller avgöra om en person behöver ha visering eller ej. En av rederiets personal utförd kontroll av pass och visering skulle därför inte vara meningsfull och skulle dessutom medföra tidsutdräkt och mycket stora kostnader för bolaget. Det vore orimligt att fotokopiera passagerarnas resehandlingar för att senare kunna visa att rederiets personal kontrollerat dem. Vid biljettköpet informeras färjepassagerarna om att de, för att få komma in i Sverige, behöver ha tillräckligt med medel för sin vistelse. Stena Line har däremot inte möjlighet att kontrollera om passagerarna har medel för sin hemresa.

SAS uppgav att bolaget sedan länge utför kontroll av att dess passagerare vid incheckningen innehar pass och visering. Kontrollen är densamma i alla länder utanför Schengenområdet, men är noggrannare när det gäller flighter till länder där bolaget kan drabbas av höga böter eller stora kostnader för återtransport om en passagerare saknar resehandlingar eller har falska sådana. Incheckningspersonalen får viss utbildning i dokumentkontroll och det finns en manual framtagen om hur olika länders pass ser ut och vilka viseringskrav som finns. Personalen kan dock inte avgöra om ett pass är äkta eller falskt. Förfalskningarna utförs allt skickligare.

Om tveksamhet uppstår huruvida en handling är äkta eller ej, kopplas polis på platsen in. SAS kontroll av passagerarnas resehandlingar medför kostnader för bolaget och innebär olägenheter för passagerarna. Det är många passagerare som blir irriterade och uppfattar det som integritetskränkande att behöva visa upp sitt pass för flygbolagets personal och incheckningspersonalen upplever det som obehagligt att göra kontrollen.

Både Stena Line och SAS anser att det inte är transportörernas sak att kontrollera passagerares pass och visering, utan att det är en syssla som åligger myndigheterna. De motsätter sig ett ökat transportörsansvar.

2.6 Tidigare förslag och uttalanden

2.6.1 En departementspromemoria år 1985

År 1985 arbetades inom Arbetsmarknadsdepartementet fram ett förslag om bl.a. möjlighet att förelägga transportörer vite. Förslaget möttes av omfattande kritik vid remissbehandlingen och lades aldrig fram för riksdagen (prop. 1985/86:133 s. 7). Till grund för förslaget låg bl.a. en inom Arbetsmarknadsdepartementet upprättad promemoria i ämnet (bilaga 3 i prop.), i vilken bl.a. följande konstaterades.

Det har blivit vanligare att utlänningar kommer till Sverige utan pass eller visering eller med förfalskade handlingar. Även om flertalet förfalskningar är lätta att upptäcka för den svenska passpolisen, medför förfalskningarna avsevärda problem när det gäller att kontrollera varifrån en utlänning kommer. Att asylsökande kommer till Sverige utan handlingar kan inverka negativt på flyktingpolitiken i stort. Asylärenden tar längre tid och leder förutom besvärande väntetid till ökade kostnader. Att den

sökande förstört sina handlingar eller utan godtagbara skäl har falska sådana, kan i vissa fall också inverka på tilltron till sökandens uppgifter. Problemet med förstörda och förfalskade handlingar har varit föremål för intensiva internationella diskussioner, bl.a. inom UNHCR, och åtskilliga länder har sanktioner av något slag i sin lagstiftning.

I promemorian diskuterades vidare de risker som ett sanktionssystem skulle kunna innebära genom att enskilda skulle kunna hindras från att söka asyl. Det noterades att transportföretagen haft starka invändningar emot tanken, bl.a. hade flygbolagen pekat på de praktiska svårigheterna att kontrollera handlingar vid transituppehåll och att det inte alltid är samma transportör som svarar för transporten hela sträckan. Av sammanfattningsvis följande skäl kom man dock i promemorian fram till att några avgörande hinder mot att införa ett sanktionssystem inte verkade föreligga och att det tvärtom fanns starka skäl som talade för ett sådant system:

- I en del fall är det uppenbart att passagerarna tagits med trots att de saknar erforderliga handlingar; det är ju exempelvis inte alla passagerare som har bytt flygbolag under färden.

- Det är inte uteslutet att man genom internationella insatser kan åstadkomma sådana förändringar av rutinerna vid incheckning och transit att tyngden hos de invändningarna faller bort.

- Flera länder har redan infört sanktioner och de systemen tycks fungera tämligen tillfredsställande.

- Det bör vara möjligt att genom ett tillräckligt flexibelt sanktionssystem i väsentlig mån gardera sig mot att systemet kommer att medföra några egentliga orättvisor mot flygbolagen.

- För rederierna är det ganska okomplicerat att förvissa sig om att dokumenten finns eftersom det inte förekommer transitverksamhet; dock kan det uppkomma vissa praktiska problem och ökade omkostnader om kontroll behöver införas vid färjor som medför ett stort antal passagerare.

- En grundförutsättning för att Sverige skall kunna fortsätta att konsekvent driva en generös flyktingpolitik mot dem som är i störst behov av hjälp är att första asyllands-principen följs och att

det blir de svenska myndigheterna som avgör vilka som skall få komma hit.

- Transportföretagens agerande kan försätta enskilda asylsökande i en ännu svårare situation än den ursprungliga genom att asylsökandena ofta måste använda alla sina besparingar och eventuellt skuldsätta sig för att bekosta falska handlingar; om de sedan avvisas återvänder de till en svår ekonomisk och social situation.

När det gällde val av sanktionssystem ansågs straff, förverkande och företagsbot mindre lämpliga eftersom de dels förutsatte en kriminalisering, dels bara riktar sig mot fysiska personer. Beträffande sanktionsavgifter anfördes att de i allmänhet användes för betydligt större grupper än det nu var fråga om, att de torde förutsätta ett generellt utformat förbud, att det var tveksamt om ett sådant system kunde göras tillräckligt flexibelt och att, även om jämningsmöjligheter kunde införas, systemet skulle kunna bli alltför omständligt och kostnadskrävande. Vite ansågs däremot lämpligt eftersom det kunde användas även mot juridiska personer, beloppet var lätt att anpassa, det kunde användas just mot företag vars handlande måste mötas med en reaktion samtidigt som det utgör ett påtryckningsmedel som redan i sig kan ge önskad effekt.

Ungefär hälften av remissinstanserna var kritiska till förslaget. Kritiken handlade framför allt om risken för att utlänningar skulle kunna förhindras att söka asyl och att systemet stred mot Sveriges generösa flyktingpolitik, att tankegångarna om företagets kontrollmöjligheter var verklighetsfrämmande och att offentlighetsrättslig myndighetsutövning i praktiken kom att läggas på transportörerna.

2.6.2 Flyktingpolitiska kommittén

Frågan om transportörsansvar var föremål också för Flyktingpolitiska kommitténs överväganden i betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75 s. 200 f.). Kommittén anförde följande.

Den enskilde är enligt gällande lagstiftning skyldig att själv stå för sin hemresa från Sverige. Utifrån denna princip ter det sig enligt kommittén tämligen naturligt att transportören har ett andrahandsansvar i de fall denne underlåtit att tillräckligt försäkra sig om att resenären haft tillstånd för att resa in i Sverige. Detta är också förenligt med den internationella rätten på luftfartens område, som Sverige har anslutit sig till.

Enligt kommittén framstår emellertid sanktioner därutöver inte utan vidare som motiverade. Den nuvarande svenska lagstiftningen är enligt kommittén från denna utgångspunkt väl avvägd. I den konkreta tillämpningen gäller det närmast att avgöra vad som kan vara rimligt att kräva av transportören i form av kontrollåtgärder med tanke på intresset av fri samfärdsl mellan staterna.

Ett annat intresse som måste tas i beaktande är Sveriges åtagande att ge personer som tar sig hit skydd i de fall de behöver det. Ratifikationen av flyktingkonventionen samt utlänningslagens bestämmelser om skydd även därutöver speglar detta åtagande. Den underförstådda förutsättningen för asylrätten är att skyddsbehövande i tillräcklig mån skall ha möjlighet att ta sig till Sverige om skydd inte kan erbjudas någon annanstans. Med denna utgångspunkt ter sig utökade sanktioner mot transportörer inte heller självklara.

Att som i nuvarande bestämmelser endast utlösa sanktioner i de fall personen avlägsnas från landet kan tyckas innebära en lösning på detta dilemma. Nackdelen är dock, att urskiljandet av vilka som kan påräkna lagenligt skydd i Sverige och vilka som kommer att återsändas, på detta sätt läggs på transportören. I realiteten har transportören små möjligheter och ännu mindre skyldighet att göra en sådan bedömning. Resultatet blir regelmässigt att presumtiva resenärer, skyddsbehövande eller ej, får sina dokument granskade som om de redan var vid den svenska gränsen och skulle genomgå inresekontroll av myndigheterna. Skillnaden är att privata företag nu tvingas utföra denna uppgift och att skyddsbehövande som skulle släppas in i Sverige av myndigheterna inte kan ta sig fram hit. Att på detta sätt hindra att skyddsreglerna i konventionen kan användas är något som bl.a. starkt kritiserats av UNHCR.

Strikt ansvar med straffavgifter för transportörer har övervägts av kommittén. Det har emellertid inte visats att nuvarande svårigheter kring invandringsregleringen till någon väsentlig del beror på otillräckliga sanktioner mot transportörerna. Redan av detta skäl saknas därför anledning att införa strikt ansvar med straffavgifter.

Långsiktigt anser kommittén att Sverige och EU bör sträva efter att reducera hindren för människor att förflytta sig mellan EU och andra regioner. En omedelbar tvingande uppgift för EU:s medlemsstater, nödvändig för att ha en fri rörlighet mellan dessa stater, är emellertid att bygga upp en gemensam yttre gränskontroll.

Som ovan redovisats arbetar man inom EU på en yttre gränskontrollkonvention. Detta arbete kommer att ta tid. De regler om transportörsansvar som nu finns bland EU:s medlemsstater har tillkommit på respektive lands initiativ och inte på grund av några unionsbestämmelser. Enligt kommitténs bedömning uppfyller de nuvarande svenska transportörsbestämmelserna kraven i det existerande utkastet till yttre gränskontrollkonvention. Sverige bör i ev. framtida diskussioner inom EU hävda denna uppfattning.

Vid en avvägning mellan olika intressen finner kommittén att de nuvarande reglerna om transportörsansvar i utlänningslagen bör bibehållas. Transportörerna bör alltså vara ansvariga för de kostnader som uppstår då en utlämning avlägsnas från Sverige.

2.7 Internationella åtaganden

2.7.1 Schengenkonventionen

I kapitel 6 artikel 26 i Schengenkonventionen föreskrivs följande angående följdåtgärder för transportörer.

1. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den

31 januari 1967, skall de avtalsslutande parterna förplikta sig att i sin egen lagstiftning införa följande regler:

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

b) Transportören är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning, som 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 den 28 juni 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, samt med hänsyn till sin egen grundlag skall de avtalsslutande parterna förbinda sig att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.

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

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

Tidigare bedömningar av artikel 26 i Schengenkonventionen

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

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

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

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

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

I februari 2000 besvarade den svenska regeringen ytterligare frågor. När inspektion sedan gjordes under hösten samma år hade Schengenstaterna under franskt ordförandeskap synpunkter på de svenska reglerna. Den invändning som framfördes handlade om att Sverige saknar ett bötes- eller annat sanktionssystem. Med anledning av inspektionen gjordes ett svenskt uttalande i rådet i december 2000 i anslutning till beslutet om Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet (EGT L 309, 9.1.2.2000, s. 24). Här bekräftade den svenska regeringen Sveriges skyldighet att tillämpa Schengenreglerna i deras helhet och anförde dels att det tillsatts en statlig utredning för att se över de svenska reglerna för att dessa skulle överensstämma med artikel 26:2 i Schengenkonventionen, dels att regeringen med utgångspunkt i utredningens slutsatser

skulle lämna förslag till riksdagen i frågan i syfte att Sverige före juli 2002 skulle anta en ny lagstiftning.

Ikraftträdandet av Amsterdamfördraget och överförandet av delar av Schengenregelverket till första pelaren innebär att EG-domstolen i sista hand kan komma att avgöra om 9 kap. 2 § UtL uppfyller kraven i Schengenkonventionens artikel 26. Kommissionen kan väcka frågan om Sverige lever upp till fördraget på denna punkt.

2.7.2 Direktivet om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen

Vid sitt möte i Santa Maria da Feira i juni 2000 uppmanade Europeiska rådet det tillträdande franska ordförandeskapet och kommissionen att skyndsamt föra arbetet vidare med att intensifiera samarbetet för att bekämpa människohandel, bl.a. genom att besluta om hårda påföljder mot dem som medverkar till sådana brott.

Det franska ordförandeskapet lade därefter under andra halvåret 2000 fram ett förslag till direktiv som syftar till en harmonisering av straffen för de transportörer som till medlemsstaternas territorium befordrar medborgare i tredje land som saknar de resehandlingar som krävs för inresa. Direktivet utgör en utveckling av Schengenregelverket. Den rättsliga grunden för direktivet utgörs av artiklarna 61 a och 63.3 b i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. I dessa föreskrivs bl.a. att rådet skall besluta om stödåtgärder relaterade till den fria rörligheten för personer och närmare bestämt om åtgärder i samband med olaglig invandring och olaglig bosättning, vilket också innefattar återsändande av olagliga invandrare. Den 29 maj 2001 nåddes i rådet politisk enighet om direktivet, som sedan antogs den 28 juni 2001 (EGT L 187, 10.7.2001, s. 47).

Förslagens ingress anger följande skäl att anta direktivet:

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

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

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

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

5. Medlemsstaterna bör vid alla de rättsliga åtgärder mot transportörer som kan bli följden när sanktionerna tillämpas, garantera transportörernas rätt till effektiva rättsmedel mot sådana beslut.

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

Förslaget upptar därefter följande artiklar:

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att komplettera bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, undertecknad i Schengen den 19 juni 1990

(nedan kallad Schengenkonventionen), och att precisera vissa villkor med hänsyn till deras tillämpning.

Artikel 2

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

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

Artikel 3

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att göra transportörerna skyldiga att, om de ej själva kan verkställa återresan för en tredjelandsmedborgare som vägrats inresa, ordna med omedelbar vidaretransport och stå för kostnaderna för denna, eller, om omedelbar vidaretransport ej är möjlig, påta sig ansvaret för kostnaderna för vistelse och återsändande av tredjelandsmedborgaren i fråga.

Artikel 4

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

a) antingen maximibeloppet för de tillämpliga ekonomiska sanktionerna inte understiger 5 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Officiella tidningen den dag direktivet träder i kraft för varje person som har befordrats, eller

b) att minimibeloppet för dessa sanktioner inte understiger 3 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Officiella tidningen den dag direktivet träder i kraft för varje person som har befordrats, eller

c) att sanktionens maximibelopp, när schablonbelopp tillämpas, för varje överträdelse inte understiger 500 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i

Officiella tidningen den dag direktivet träder i kraft , oberoende av det antal personer som har befordrats.

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

Artikel 5

Detta direktiv får inte hindra medlemsstaterna från att, gentemot de transportörer som inte iakttar de skyldigheter som följer av bestämmelserna i artikel 26.2 och 26.3 i Schengenkonventionen, inklusive artikel 2 i detta direktiv, anta eller bibehålla andra åtgärder såsom andra former av sanktioner, t.ex. körförbud, beslagtagande och konfiskering av transportmedel eller tillfälligt upphävande eller återkallande av tillståndet att bedriva trafik.

Artikel 6

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

Artikel 7

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den..... (18 månader efter det att detta direktiv har trätt i kraft). De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

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

Artikel 8

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

Artikel 9

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

I samband med antagande av direktivet avgav rådet en särskild förklaring med följande lydelse: För tillämpningen av detta direktiv är rådet enigt om att användningen av grov förfalskning eller uppenbart missbruk är likvärdigt med avsaknad av handlingar. Varje medlemsstat skall i enlighet med sin praxis fastställa om förfalskningar eller missbruk av resehandlingar är möjliga att upptäcka.

Några framförda synpunkter på direktivet

Europaparlamentet

I mars 2001 yttrade sig Europaparlamentet över det utkast till direktiv om harmonisering av bötesstraff som då förelåg. Förslaget hade dessförinnan beretts i parlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, vilket hade föranlett en del ändringsförslag. Parlamentets yttrande i mars, som alltså avsåg direktivförslaget och inte förpliktelserna enligt Schengenkonventionen, är rådgivande men inte bindande. Yttrandet innebar att direktivförslaget förkastades. Anledningen till detta var dels att parlamentet efterlyste en från rådet sammanhållen strategi i asyl- och invandringsfrågor, dels att det ansågs orimligt att böteslägga transportörer med risk för att asylrätten undergrävs då bolagen skall försöka undvika böter. De föreslagna beloppen ansågs dessutom för höga. De ändringsförslag som gjordes innan direktivförslaget förkastades innebar bl.a. att ett

enda minimibelopp bestämdes samt att sanktioner inte skall tillämpas då tredjelandsmedborgare begär asyl så snart de har kommit till landets territorium, då den befördrade personen beviljas flyktingstatus eller avreser för att hamna under en underordnad skyddsform eller då den berörda personens asylansökan accepteras.

British Airways

British Airways (BA) skrev i oktober 2000 till Europaparlamentet och framförde bl.a. följande synpunkter på det franska direktivförslaget.

BA transporterar varje år mer än 30 miljoner internationella passagerare. Av dem som transporteras till Storbritannien anländer uppskattningsvis 0.015 % med oriktiga resehandlingar. Trots att dessa utgör en så liten del av det totala antalet resande krävs BA för dessa på ca 5 miljoner GBP i avgift varje år.

I ungefär hälften av fallen bortfaller avgifterna efter överklagande. Brittiska immigrationsmyndigheten har ett system som kallas Approved Gate Check (AGC). Enligt detta bortfaller avgiften i de fall då en passagerare utan resehandlingar anländer från en flygplats med AGC-status. Även i fall med förfalskade handlingar bortfaller avgiften om immigrationsmyndigheten anser att förfalskningen inte varit tämligen uppenbar.

Utöver detta står transportören även för vissa förvars- och återförandekostnader. Kostnadsansvaret för förvar är begränsat till de första fjorton dagarna. Själva omhändertagandet av den som skall avvisas görs av staten.

BA:s kostnader i andra EU-länder är mycket lägre. I t.ex. Belgien och Tyskland gäller ett "Memorandum of Understanding" enligt vilket transportören befrias från avgift, om vissa villkor enligt den överenskommelsen är uppfyllda.

Flygbolagens uppgift är att uppfylla de avtal som ingås med passagerarna och att erbjuda service. BA accepterar skyldigheten att kontrollera giltigheten av resehandlingar, men anser inte att det

är ett flygbolags uppgift att göra någon utredning om passagerarnas avsikter. BA:s erfarenheter har visat att kostnadsansvar ibland leder till att flygbolagen gör ”profiler” av passagerare och använder de uppgifter de därvid samlar till att avgöra en passagerares rätt att resa. Så kan vara fallet om transportörerna vill minska antalet avgifter som åläggs dem på grund av att till synes giltiga handlingar förstörs under resans gång. Det räcker då inte att kontrollera handlingarnas giltighet; flygbolagen måste därutöver göra en bedömning av passagerarna, vilket kan leda till diskriminering. EU-ländernas regeringar bör vara medvetna om att avgifter för flygbolag kan leda till den oönskade effekten att flygbolag agerar diskriminerande.

Enligt det franska direktivförslaget skall en harmonisering av sanktionerna inte påverka rätten till asyl. BA tror dock att så kan bli fallet. Sedan år 1987 har ca 400 passagerare, som med BA anlant till Storbritannien med otillräckliga resehandlingar, beviljats flyktingstatus. Om dessa personer hade nekats resa med BA hade BA ingripit menligt i deras rätt att söka asyl.

BA accepterar skyldigheten att återföra passagerare men invänder mot att stå för deras uppehälle i mer än tre dygn. Det är heller inte alltid en återresa kan ordnas omedelbart. Avgångarna kan vara få, eskort kan behövas och biljett och visering ordnas för eskorten.

BA anser att sanktioner mot transportörer är orättvisa och oproportionerliga i andra fall än då en förfalskning av en resehandling är tämligen uppenbar. Om tillräcklig kontroll har gjorts vid avresan, bör någon sanktion inte utgå.

Myndigheterna i vissa länder har insett att transportörerna inte alltid har kontroll över att vissa resande har falska handlingar eller gör sig av med handlingar under resan. Immigrationsmyndigheten i Kanada tillåter t.ex. transportörer, som har skrivit på deras Memorandum of Understanding, att transportera en viss andel personer som anländer med oriktiga resehandlingar utan att detta leder till sanktioner. Detta grundar sig på myndighetens egna erfarenheter av att försöka kontrollera passagerare. Kvalitén på förfalskningarna har ökat till den grad att flygpersonalen inte alltid

kan känna igen en förfalskning. Att handlingar sedan dessutom försvinner under resan ligger bortom transportörernas kontrollmöjligheter.

UNHCR

Anhörigkommittén har under sitt utredningsarbete haft kontakt med UNHCR:s regionkontor i Stockholm. Därifrån fick kommittén del av UNHCR:s ståndpunkt i fråga om arbetet inom FN med att anta en konvention för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet. Till konventionen hör två protokoll om aktioner mot människosmuggling och handel med människor. UNHCR anförde följande om människosmuggling och transportörsansvar.

UNHCR ser, liksom många stater, risken att kriminell, organiserad människosmuggling leder till att nationella asyl- och invandringsprocedurer missbrukas. Samtidigt är enligt UNHCR situationen för asylsökande ofta sådan att de, på grund av ökade svårigheter att söka skydd, är hänvisade till människosmugglare. Även bland offren för människohandel kan finnas personer som är i behov av internationellt beskydd. UNHCR stödjer till fullo staternas kamp mot den organiserade brottsligheten. I strävandena efter att få bukt med denna måste staterna likväl försöka upprätthålla sina internationella åtaganden.

UNHCR har tagit aktiv del också i det pågående arbetet inom EU. Vissa åtgärder som staterna åtar sig att vidta, t.ex. att skärpa gränskontrollen och införa sanktioner mot den som i vinstsyfte transporterar personer utan giltiga resehandlingar, kan påverka möjligheterna att söka asyl. För att motverka sådana effekter har därför på UNHCR:s inrådan i FN-protokollen införts en artikel som slår fast att tillämpningen av de framtagna protokollen inte påverkar de rättigheter och skyldigheter som individer och stater har enligt övrig internationell rätt, inte minst Genèvekonventionen och principen om non-refoulement.

I mängden av de människor som lämnar sitt land kan det finnas de som har genuina skyddsbehov och som inte har någon möjlighet att erhålla pass och visering och som därmed är hänvisade till smugglare för att kunna fly. För flyktingarnas del är detta regel snarare än undantag. Att införa sanktioner mot transportörerna utan tillbörliga undantag för de fall en flykting behöver skydd, riskerar enligt UNHCR att underminera flyktingarnas möjligheter att söka och få asyl.

Arbetsgruppens ordförande har i november 2001 i Genève sammanträffat med företrädare för UNHCR. Från UNHCR:s sida har man därvid framfört att det är viktigt att regler om transportörsansvar utformas så att sanktioner inte krävs ut omedelbart i samband med inresan. Skyddssökande måste få möjlighet att få sin asylansökan prövad. Reglerna bör vidare utformas så att det finns möjligheter att göra undantag från sanktioner för transportörer som fört med sig skyddsbehövande. Från UNHCR:s sida anser man också att det inte får ställas orimliga krav på transportörernas personal när det gäller att upptäcka falska och förfälskade dokument.

2.7.3 Flyktingrätt

1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning

Den viktigaste internationella överenskommelsen av betydelse för behandlingen av flyktingar är Förenta Nationernas konvention angående flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, i flyktingsammanhang oftast kallad enbart Genèvekonventionen. Konventionen ratificerades av Sverige i augusti 1954 (SÖ 1954:55). Konventionen har senare kompletterats med ett protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, det s.k. New York-protokollet, som ratificerades av Sverige i augusti 1967 (SÖ 1967:45).

Den centrala bestämmelsen i Genèvekonventionen när det gäller skyddet för flyktingar är förbudet i artikel 33 mot att avlägsna en flykting till gränsen mot ett område där hans eller hennes liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning, den s.k. non-refoulement – principen. Asylrätten utgörs således i princip av ett förbud mot att avvisa en flykting till hemlandet eller till ett annat land där han eller hon riskerar förföljelse eller till ett land från vilket flyktingen riskerar att sändas till hemlandet. Konventionen innehåller också undantagsregler som innebär att konventionen inte är tillämplig på den som begått brott mot freden eller mänskligheten eller krigsförbrytelser, som begått ett grovt icke-politiskt brott eller som gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

Konventionen ger ingen rätt för flyktingar att välja asyl. En stat kan således avvisa en flykting till en annan stat där flyktingen kan få skydd. Det görs av Sverige och av de flesta andra länder i enlighet med principen att flyktingar skall ges skydd i det land där de först sökt eller hade kunnat söka asyl, den s.k. första asylprincipen.

Åtgärder inom EU

Flera av de åtgärder som företas inom EU är av intresse för frågan om tredjelandsmedborgares möjlighet att söka tillträde till och asyl i Europa.

En sådan åtgärd är rådets förordning om vilka länders medborgare som är respektive inte är tvungna att ha visering för att få resa in i ett EU-land. Inom EU antog vidare rådet en gemensam ståndpunkt den 25 oktober 1996 (EGT L 281, 31.10.1996, s.1) som syftar till att medlemsländerna skall bistå myndigheter eller transportörer med personal (s.k. Airline Liaison Officers) som kan utbilda och hjälpa flygbolag, rederier, konsulat samt tull- och immigrationsmyndigheter i tredje land. Liknande

steg har tagits inom Schengensamarbetet genom beslut av Verkställande kommittén den 16 december 1998 om samordnade insatser av dokumentrådgivare (EGT L 239, 22.9.2000, s. 308). Ett antal länder, däribland flera från vilka många människor de senaste åren sökt sig för att söka asyl i annat land, finns med i rekommendationerna över vilka tredje länder som är lämpliga mottagare av sådan assistans.

Schengenkonventionens sanktioner mot transportörer som befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument är en annan åtgärd. De skyldigheter som följer av konventionens artikel 26 har både preventivt och reparativt syfte i det att de dels skall förmå transportörer att kontrollera att erforderliga dokument finns, dels ålägger transportörer att återta ansvaret för en utlänning som vägras inresa. De påföljder som sedan skall kunna drabba transportörer som inte har levt upp till sina kontrollåligganden, skall kunna utgöra ett incitament för transportörerna att genom att utföra kontroll söka undgå kostnader för såväl återförande och omhändertagande som avgift eller böter.

Andra internationella överenskommelser

Artikel 14 i FN:s allmänna deklaration om mänskliga rättigheter ger rätt åt var och en att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Undantag i rätten görs bl.a. för handlingar som strider mot FN:s ändamål och grundsatser och för staters krav på moral och allmän ordning. Artikel 13:2 i samma deklaration ger var och en rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, och att återvända till sitt eget land.

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling anger i artikel 3 att ingen stat skall utvisa, avvisa eller utlämna en person till en annan stat, om det finns välgrundad anledning tro att personen där riskerar att bli utsatt för tortyr.

Både Europakonventionen och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter innehåller vidare regler om förbud mot att låta någon utsättas för tortyr eller omänsklig eller

förnedrande behandling eller bestraffning. Dessa regler gäller oavsett eventuellt flyktingskap och förhindrar ofta verkställighet även i fall när flyktingkonventionens undantagsbestämmelser i och för sig skulle vara tillämpliga. Undantagsbestämmelserna har därför liten praktisk betydelse.

Bestämmelser om grundläggande rättigheter som skydd mot tortyr m.m. liksom rätten att lämna varje land förekommer för övrigt i ett flertal internationella dokument, t.ex. FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och tilläggsprotokoll 4 till Europakonventionen.

2.7.4 Chicagokonventionen - antagen av International Civil Aviation Organization (ICAO)

1944 års konvention angående internationell civil luftfart, den s.k. Chicagokonventionen också kallad ICAO-konventionen (SÖ 1946:2), reglerar internationell civil luftfart och syftar till att upprätthålla säkerhet under internationell lufttrafik och att underlätta och befrämja luftfarten. Så gott som alla världens länder har anslutit sig till konventionen.

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

Artikel 3.39 ålägger transportörer att kontrollera att passagerare vid ombordstigningen innehar pass och tillstånd för transit och inresa. De fördragsslutande staterna och transportörerna skall enligt artikel 3.40 samarbeta, om möjligt, för att fastställa giltigheten och äktheten av de pass och viseringar som visas upp.

Om passagerare vid ankomsten eller i transit inte innehar nödvändiga resehandlingar, skall de fördragsslutande parterna inte bötfälla transportörerna, om transportörerna kan visa att de vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att passagerarna innehaft nödvändiga resehandlingar (artikel 3.41). Enligt artikel 3.44 skall myndigheterna utan dröjsmål informera transportören när en person inte tillåts inresa och rådgöra med transportören angående möjligheterna till återförande. Varje fördragsslutande stat skall se till att personer som inte tillåts inresa förs tillbaka till transportörens förvar. Transportören är därefter ansvarig för att passageraren snabbt återförs till den plats där han eller hon påbörjade sin resa eller förs till någon annan plats där passageraren tas emot (artikel 3.46). Transportören får enligt artikel 3.48 inte hindras från att från den avvisade personen ta ut transportkostnaden. Återförandeplikten upphör när personen tillåts att resa in i landet (artikel 3.51).

3 Utländska förhållanden

Redogörelsen i detta avsnitt bygger helt på den sammanställning som gjorts av Anhörigkommittén

3.1 Danmark

Enligt utlänningslagens regler straffas den med böter, som till Danmark transporterar en utlänning som saknar resehandlingar och visering. Bestämmelsen gäller oavsett transportmedel. Även den som arrangerat transporten eller på annat sätt hjälpt till med denna kan straffas. Juridiska personer kan åläggas straffansvar enligt reglerna i strafflagen. Genom en dom år 1991 från Danmarks högsta domstol fastslogs emellertid att ett bolag inte kan åläggas böter, om bolaget inte kunde och heller inte borde ha kunnat undgå transportöverträdelsen. Genom samma dom bestämdes bötesnivån till 8 000 DKR per utlänning.

Den som framför och den som har befälet över ett fartyg eller luftfartyg, som har transporterat en utlänning till Danmark, samt dennes representant i Danmark är skyldig att utan kostnad för staten ombesörja utlänningens återresa, om denne avvisas. De är vidare skyldiga att ersätta statens kostnader för besättningsmän som avvikit eller blivit akterseglade och för fripassagerares uppehälle, återförande till fartyget eller luftfartyget eller resa från landet.

3.2 Finland

Om en utlänning avvisas, är den transportör som transporterat utlänningen till Finland skyldig att föra honom eller henne tillbaka till den plats där utlänningen togs med för transporten. Har utlänningen inte medel för återresan, är transportören skyldig att sköta transporten på egen bekostnad. Om avvisningen har berott på att utlänningen saknade pass, visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller medel och utlänningen behöver en följeslagare, är transportören också skyldig att betala kostnaden för följeslagaren. Transportören har inte rätt till ersättning av staten för transportkostnaderna.

Om en utlänning har lämnat ett fartyg och stannat i land utan sådant pass, visering eller uppehållstillstånd som krävs, är fartygets befälhavare, redaren och den speditör som redaren har anlitat skyldiga att solidariskt ersätta statens kostnader för utlänningens vistelse i Finland och för avvisningen. Motsvarande gäller om en utlänning lämnat ett luftfartyg.

Transportörer kan åläggas böter enligt de regler i strafflagen om människosmuggling som trädde i kraft den 1 januari 1999. De bestämmelser som stadgar straff för människosmuggling är tillämpliga även på juridiska personer. Fram till mars 2000 hade inga böter för transportörer utdömts enligt den nya lagstiftningen.

3.3 Norge

När en utlänning som kommer till Norge blir avvisad på grund av att han eller hon saknar medel, saknar eller har ogiltiga resehandlingar eller tidigare har blivit utvisad med förbud att återvända etc., är transportören skyldig att antingen ta personen ombord igen, på annat sätt transportera denne ur riket eller täcka de offentliga utgifter som kan uppstå för återresan. Om polis måste delta i transporten tillkommer kostnaden för dennes resa.

I utlänningsförordningen finns en bestämmelse om bötesstraff för transportörer som trädde i kraft i samband med Norges inträde

i Schengensamarbetet den 25 mars 2001. Enligt bestämmelsen är en transportör skyldig att kontrollera att resande har giltiga resedokument. Brott mot bestämmelsen kan för en oaktsam transportör leda till böter eller fängelse högst sex månader. För böterna finns inga minimi- eller maximibelopp utan beloppet avgörs i varje enskilt fall av domare.

3.4 Frankrike

År 1992 infördes i fransk lag en bestämmelse som har sin utgångspunkt i Schengenkonventionen och som innebär att en transportör kan bötfällas i samband med transport av illegala immigranter.

Den maximala boten är 10 000 FRF, men det finns olika klausuler som kan befria transportören. Det gäller bl.a. när dokumentförfalskning är svår att upptäcka och i samband med att immigranten får asyl i Frankrike eller asylansökan i vart fall inte anses som uppenbart ogrundad.

3.5 Nederländerna

Enligt artikel 6 i utlänningslagen är en transportör skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att en utlänning som inte har erforderliga resehandlingar transporteras till Schengens yttre gräns eller inom Nederländerna. Om en sådan utlänning ändå transporteras utan myndigheternas tillstånd kan transportören komma att straffas. I vart fall upprättas en officiell rapport om överträdelsen.

Transportören skall instruera sin personal så att granskning av resehandlingar vidtas vid incheckning och vid avresa till Nederländerna. Granskningen skall innefatta en kontroll av att uppgifterna om namn, födelsetid, kön och längd samt fotografiet i passet överensstämmer med dess innehavare, att nödvändig

visering finns (både för Nederländerna och för resans slutmål), att passets och viseringens giltighetstid inte har löpt ut samt att passet har utfärdats av behörig myndighet. Vidare skall vid en kort undersökning – om nödvändigt med användande av enkel utrustning – kontrolleras att passet inte är falskt. Om transportören använt teknisk utrustning vid biljettkontrollen, måste transportören använda denna utrustning för att kontrollera även resehandlingarna.

Regeringen kan ge en enskild transportör instruktioner att vid transporter som bedöms innebära en risk vidta extra försiktighetsåtgärder vid granskningen före avresan. Dessa instruktioner kan avse t.ex. extra kontroller före ombordstigning eller användning av teknisk utrustning. Regeringen kan också begära att en transportör ger en tjänsteman vid gränskontrollmyndigheten en plats ombord på ett fartyg, luftfartyg eller tåg. Inför avresan kan tjänstemannen ge transportören råd om huruvida resehandlingar som presenteras vid ombordstigningen är äkta eller ej och huruvida nödvändig visering finns. Detta sker dock endast om tillstånd erhållits från den stat där ombordstigningen sker.

För att granskningen skall kunna utföras så effektivt som möjligt informerar Justitieministeriet regelbundet transportörerna om ändringar i kraven på vilka handlingar och tillstånd som krävs för inresa i Nederländerna. Vidare ges information om färdvägar, förfalskningar etc.

Varje transportör måste omedelbart vid ankomsten till Nederländerna överlämna en passagerar- och besättningslista till gränskontrollmyndigheten. Regeringen kan föreskriva att denna skyldighet inte gäller vissa transporter, som bedöms inte innebära risker. Skyldigheten att överlämna passagerar- och besättningslista gäller inte transportörer som bedriver reguljär färjetrafik.

Regeringen kan ålägga transportörer skyldighet att kopiera resehandlingar som innehas av vissa utlänningar. Skyldigheten gäller endast för transporter via flyg, fartyg eller tåg från vissa avreseorter och för vissa nationaliteter, dock med undantag för vissa personkategorier som t.ex. diplomatisk personal. Om en

utlänning vid ankomsten till Nederländerna inte innehar erforderliga resehandlingar, skall transportören på begäran överlämna kopiorna till gränskontrollmyndigheten inom en timme från begäran. Transportören som bryter mot skyldigheten att kopiera resehandlingar kan straffas.

En transportör får inte transportera en utlänning till Nederländerna, om utlänningen saknar giltiga resehandlingar. Om transportören vid sin granskning av resehandlingar finner att en utlänning saknar eller har felaktiga resehandlingar men samtidigt säger sig vara flykting enligt Genèvekonventionens definition, skall transportören agera på följande sätt. Utlänningar som är medborgare i en annan stat än den varifrån de önskar resa, skall hänvisas till UNHCR:s kontor i det land där de uppehåller sig. Om något sådant kontor inte finns, skall de hänvisas till den holländska diplomatiska representationen eller den myndighet som representerar holländska intressen. Utlänningar som är medborgare i det land från vilket de önskar resa, skall i princip hänvisas till den holländska diplomatiska representationen eller den myndighet som representerar holländska intressen. Om det enligt transportörens uppfattning föreligger en akut situation för en utlänning som dessutom är medborgare i ett av de länder som transportören underrättats om, skall transportören kontakta immigrationsmyndigheten för beslut om huruvida utlänningen i fråga kan transporteras till Nederländerna, oavsett om denne har erforderliga resehandlingar. En transportör som har handlat på detta sätt är inte skyldig att återföra utlänningen. Vidare upprättas inte någon officiell rapport om misstänkt överträdelse av artikel 6 i utlänningslagen. Transportören måste dock avge en skriftlig redogörelse för vad som förevarit.

En transportör som har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6 i utlänningslagen kan åtalas. För att undgå ansvar måste transportören göra antagligt att överträdelsen var försvarbar. Transportören kan t.ex. ha transporterat en utlänning utan erforderliga resehandlingar på grund av dennes uppgift om orsaken till sin flykt. Om uppgiften från objektiv synpunkt var acceptabel, kan transportören hävda att han eller hon handlade i

nöd. Om uppgiften om orsaken till utlänningens flykt senare visar sig vara felaktig kan transportören göra gällande att han eller hon skall vara undantagen från ansvar.

Brott mot artikel 6 i utlänningslagen kan leda till böter på 5 000 NGL eller fängelse sex månader. En officiell rapport upprättas i samtliga fall då en utlänning – på grund av transportörens åsidosättande av sina skyldigheter – transporteras till Nederländerna utan erforderliga resehandlingar. Alla officiella rapporter skickas till åklagarmyndigheten, som i princip först erbjuder en uppgörelse.

En utlänning som förvägras inresa i Nederländerna är skyldig att lämna landet omedelbart. Transportören är skyldig att återföra utlänningen till avreseorten eller till en plats där dennes inresa är garanterad. Om detta inte kan ske inom rimlig tid, krävs transportören på kostnaden för återresan. Skyldigheten att svara för återresan är oberoende av straffansvaret. Den gäller inte enbart när utlänningar avvisas på grund av avsaknad av erforderliga resehandlingar, utan även när en utlänning avvisas på andra grunder, som t.ex. att han eller hon saknar tillräckliga medel för sitt uppehälle eller utgör ett hot mot allmän ordning eller rikets säkerhet. Om en utlänning upptäcks i Nederländerna inom sex månader efter ankomsten utan giltigt uppehållstillstånd kan transportören bli skyldig att återföra utlänningen till avreseorten eller till en annan plats där dennes inresa är garanterad.

3.6 Storbritannien

En transportör kan påföras avgift (f.n. 2 000 GBP) om en utlänning anländer till Storbritannien utan ett giltigt pass eller utan en giltig visering. Transportören förväntas försäkra sig om att dess passagerare har de resehandlingar som krävs för att resa in i landet samt att dessa är giltiga och tillhör innehavarna.

Om en passagerare uppvisar ett falskt pass kan transportören påföras avgift endast om förfalskningen är tämligen uppenbar ("reasonably apparent"). En förfalskning anses som tämligen

uppenbar om den är sådan att en utbildad representant för transportören kan antas upptäcka den vid en omsorgsfull men kortvarig undersökning utan teknisk utrustning. En ”utbildad representant” förväntas ha elementära kunskaper om hur falska handlingar identifieras, men förväntas inte vara expert eller ha resurser för en ingående undersökning. Om en passagerare uppvisar en resehandling, som kan vara äkta men som passageraren inte är den rättmätiga innehavaren av, kan transportören påföras avgift om skillnaden mellan passageraren och fotografiet i resehandlingen är tämligen uppenbar. Den utbildade representanten för transportören skall därför undersöka fotografiet och personuppgifterna i resehandlingen och jämföra dessa med passageraren för att upptäcka eventuell imitation.

Om en passagerare vid ankomsten saknar resehandlingar, måste transportören bevisa att erforderliga resehandlingar har uppvisats. Transportören undgår då ansvar, såvida immigrationsmyndigheten inte kan visa att resehandlingarna var falska eller tillhörde någon annan och att detta var tämligen uppenbart.

Om en transportör känner tveksamhet beträffande uppvisade resehandlingar, bör denna tveksamhet undanröjas före avresan, t.ex. genom att transportören söker råd hos immigrationsmyndigheten på den brittiska ankomstorten eller hos närmaste brittiska ambassad som utfärdar viseringar. Däremot skall transportören inte förlita sig helt på råd som erhålls från kontrollmyndigheten vid avreseorten. Om tveksamhet råder kan en dokumentation av uppgifterna i resehandlingen (t.ex. nummer, tid och plats för utfärdande samt visering) och vilka åtgärder som vidtagits för att bekräfta dem vara till hjälp. Att fotokopiera resehandlingen leder inte automatiskt till att avgift underlåts.

Transportören skall underrättas så snart som möjligt om att en passagerare utan erforderliga resehandlingar anlant till Storbritannien. Transportören skall ges tillfälle att undersöka de resehandlingar som eventuellt företetts och att tala med passageraren, förutsatt att denne samtycker till detta. Vidare underrättas transportören när eventuellt beslut fattats om att avgift kommer att påföras. Transportören ges därefter möjlighet att yttra

sig och framföra skäl för att avgift skall underlätas. Därefter fattas beslut i frågan. Fall då avgift kan underlätas är, enligt en handbok som upprättats för transportörer, t.e.x. om passageraren är ett barn som reser på en organiserad skolresa tillsammans med en ansvarig vuxen, om passageraren har anlänt på ett luftfartyg eller fartyg som under färden har dirigerats om till Storbritannien, om det rör sig om en fripassagerare och transportören har vidtagit de åtgärder som är möjliga för att förhindra att någon obehörig tar sig ombord eller om transportören har förlitat sig på ett besked från en brittisk myndighetsperson och detta var rimligt. Vidare kan avgift underlätas om passageraren vid incheckningen befann sig i överhängande och uppenbar fara för sitt liv och inte hade någon rimlig möjlighet att införskaffa nödvändiga resehandlingar och Storbritannien under förhållandena var den enda eller klart mest lämpliga destinationen och transportören inte hade någon möjlighet att hos de brittiska myndigheterna få bekräftat att passageraren skulle komma att tillåtas resa in. Transportören rekommenderas dock i sådana fall att, om möjligt, kontakta närmaste brittiska representant eller den brittiska hamnmyndigheten för råd och vägledning om bästa sätt att agera. Även i fall då tvingande ömmande skäl eller andra tvingande omständigheter av exceptionell natur föreligger kan avgift komma att underlätas. Transportören rekommenderas dock att, om möjligt, *före* avresan ta reda på om det är troligt att ansvar kan komma att underlätas.

Eftersom asylansökningar behandlas konfidentiellt underrättas transportören inte om en viss passagerare har sökt asyl eller ej eller om utgången av en asylansökan. Det är dock regeringens policy att återbetala erlagd avgift eller upphäva ett beslut om avgift om en passagerare erhåller flyktingstatus enligt Genèvekonventionens definition.

En transportör kan ges Approved Gate Check (AGC) Status för en ombordstigningsplats. Det innebär att immigrationsmyndigheten normalt sett inte påför transportören avgift när ankommande passagerare som transporterats från den platsen anländer utan resehandlingar sedan dessa försvunnit efter

ombordsstigning. För att AGC Status skall erhållas krävs bl.a. att det efter granskning konstateras att transportörens rutiner för kontroll av handlingar och säkerhet håller hög standard och uppfyller vissa krav.

Transportörer som har illegala immigranter gömda i sina fordon kan påföras en avgift och detta oberoende av om de är medvetna om att de transporterar personer utan giltiga resehandlingar. Möjligheten att påföra avgift infördes år 1999 för att minska antalet gömda illegala immigranter som anländer till Storbritannien genom att förmå transportörerna att försäkra sig om att deras fordon är tillräckligt säkrade mot tillträde av obehöriga. För att avgift skall utgå krävs uppsåt eller oaktsamhet. Avgiften uppgår till 2 000 GBP för varje upptäckt illegal immigrant. De fordon som använts kan beslagtas och utmätas, om det finns risk för att avgiften inte kommer att betalas. Om transportören utsatts för tvång eller trots allt gjort vissa kontroller, kan avgift underlåtas. Om transportören handlat med uppsåt, kan även straffrättslig påföljd i form av böter utgå.

3.7 Tyskland

En transportör som transporterar en utlänning som saknar erforderlig legitimation kan drabbas av återförandekrav, kostnadsansvar, vite (som bestäms oberoende av eget vållande) och böter (som bestäms beroende av eget vållande).

Om en utlänning avvisas, skall transportören (för flyg-, sjö- eller landtransport) omgående föra utlänningen ur landet. Återförandepikten gäller under tre år beträffande utlänningar utan nödvändiga resehandlingar som på grund av hänvisning till asyl eller andra skyddsbehov inte omedelbart avvisas. Skyldigheten upphör, om utlänningen får uppehållstillstånd. På begäran av ansvarig polis skall transportören återföra utlänningen till det land utlänningen kom ifrån eller dit utlänningens inresa är garanterad.

Om transport måste ske med hjälp av ett annat transportföretag, skall den kostnaden ersättas.

Eftersom det kan dröja lång tid mellan utlänningens ankomst och återtransporten, krävs det en garantiförklaring från flygbolaget. Vid senare betalningskrav kan dock fortfarande invändningar framställas.

Inte sällan gör piloten bruk av sin speciella position inom flygbolaget (med ansvar för säkerhet och ordning ombord) genom att vägra att ta med sig utlänningen eller endast acceptera det om annan personal medföljer.

Kostnader, som uppstår genom förpassning, återförande eller avvisning från Tyskland, skall bäras av utlänningen och transportören. Ansvaret omfattar såväl transport- och övriga resekostnader för utlänningen inom landet som förvaltningskostnader, kostnader för logi, kost m.m. samt samtliga kostnader för en nödvändig officiell eskort.

Transport till Tyskland via luft- eller sjöväg får endast ske, om utlänningen har de handlingar som erfordras. Inrikesdepartementet eller annan förordnad myndighet (= Gränsskyddsdirektionen) kan i samförstånd med Transportministeriet vid vite förbjuda en transportör att på annat sätt transportera utlänningar in i landet utan sådana handlingar.

Inrikesdepartementet eller annan förordnad myndighet kan i samförstånd med Transportministeriet utfärda förbuds föreläggande för en transportör att utföra transport där erforderliga handlingar saknas *och* hota med vite för det fall överträdelse sker av sådant föreläggande eller det förbud som nämnts i förra stycket. Vitesbeloppet kan vara mellan 2 000 och 5 000 DEM för flyg- och sjötransporter och mellan 500 och 5 000 DEM för landtransporter. För närvarande ligger beloppen enligt praxis mellan 2 000 och 4 000 DEM. Förbuds föreläggande, som i regel används tillsammans med hot om vite, används för närvarande endast för flygtransporter. Förbuds föreläggande är antingen tidsbegränsat eller tidsobestämt och får som huvudregel utfärdas endast om det tidigare har skett en påminnelse (= förhör enligt förvaltningsprocesslagen). Men om det finns välgrundad

misstanke om att illegal transport förekommer eller om en transportör redan har transporterat ett större antal passagerare som inte hade handlingar och fara föreligger att det upprepas inom kort, kan man avstå från påminnelse. Bestridande och överklagande av föreläggandet har ingen uppskjutande verkan.

Vid förbuds föreläggande kan hot om vite och sanktioner i form av penningbot användas. Hot om vite på grund av ett gällande förbuds föreläggande har karaktär av ett påtryckningsmedel och hör – i motsats till sanktionsåtgärderna – till förvaltningslagen.

Införandet och genomförandet av tvångsåtgärder mot transportörer är beroende av en bedömning och i det enskilda fallet tas hänsyn till graden av ansvar. Transportörens ansträngningar allmänt sett att förhindra illegala transporter spelar också roll vid bedömningen av om och vilka sanktioner som skall utfärdas.

Om ett förbuds föreläggande överträtts, gör flygplatsmyndigheten en anmälan om brott mot ordningsbestämmelserna på grund av vilken sedan Gränsskyddsdirektionen utfärdar böter.

Böter, som också utdöms på grundval av ett gällande förbuds föreläggande i form av ett bötes föreläggande, är en penningbot (= sanktion) enligt ordningsstadgan och en del av straffrätten. Syftet med böterna är dock inte att sona för ett brott utan att se till att en bestämd förordning efterlevs. Böterna kan uppgå till 20 000 DEM för varje otillåten transport, men hittills har högst 10 000 DEM utdömts.

Ett förbuds föreläggande kan överklagas, vilket vanligtvis görs. Om det är ett vites föreläggande, innebär ett överklagande, till skillnad från rena förbuds förelägganden, vanligtvis uppskov. Även bötes föreläggande brukar överklagas.

I enstaka fall har det kunnat konstateras att ett förbuds föreläggande har haft en avskräckande verkan. Ett flygbolag inställde t.ex. under viss tid flygtrafiken till Tyskland för att undgå fastställandet av vitesbelopp. I andra fall har antalet transporter av passagerare utan handlingar reducerats väsentligt sedan ett förbuds föreläggande utfärdats. Framgång har också nåtts

när förbudsföreläggande har utfärdats på grund av skäligen misstanke om illegala transporter. Det finns dock flygbolag som, trots att det sedan flera år finns förbudsföreläggande som har lett till sanktioner, inte har varaktigt reducerat transporten.

Numera fattas beslut om böter löpande. Inkassering av böterna är i regel möjligt, om inte flygbolaget i rätt tid har överklagat beslutet. Överklagande görs i regel i rätt tid. Detta leder automatiskt till beslut i tingsrätt. Tingsrätterna ser ofta, när de fattar beslut om vitesbelopp i samma ärende, förmildrande på beslutet om böter och reducerar beloppet väsentligt, om det överhuvudtaget fastställs att flygbolaget har någon skuld.

På grund av gällande förbudsförelägganden har man under år 1999 utfärdat ca 279 vitesförelägganden. Till december 2000 hade under år 2000 inletts förundersökningar för brott mot ordningsregler mot 24 flygbolag. Ett antal bötesförelägganden har utfärdats.

Som bevisning i ansvarsfrågan är flygbiljett, boardingcard, bagagekvitto, förkontroll vid flygplanet och utlänningens uppgifter av betydelse.

För att slippa återtransporten och kostnadsansvaret för avvisningen gör flygbolagen ofta gällande att den förpassade utlänningen vid incheckningen hade handlingar i sin ägo. Grunden till avvisningen spelar dock ingen roll. Den behöver inte bero på att utlänningen inte innehar visering eller pass. Någon skuld hos flygbolaget krävs inte.

3.8 Canada

En transportör är skyldig att försäkra sig om att de passagerare som transporteras luft-, sjö- eller landvägen till Canada innehar de dokument som krävs för inresa i landet. Transportören har rätt att mot kvitto ta hand om resehandlingar som förefaller vara äkta, men där det mot bakgrund av tidigare erfarenheter av illegal invandring via en särskild ombordstigningsplats föreligger en avsevärd risk för att passageraren kommer att göra sig av med

handlingarna före ankomsten till Canada. Resehandlingarna och en kopia av kvittot skall transportören överlämna till passpolisen vid ankomsten till Canada.

En transportör som transporterat en utlänning till Canada kan åläggas att själv återföra personen till det land utlänningen kom ifrån eller att ordna annan transport för personen ifråga. Transportören är vidare skyldig att svara för samtliga kostnader för återtransporten, om personen inte tillåtits inresa i Canada och vid ankomsten inte innehade en giltig visering. Om personen däremot tillåtits inresa eller vid ankomsten till Canada innehade en giltig visering, är transportören berättigad till ersättning av staten för kostnaderna för återtransporten.

När en person avvisas på grund av att nödvändiga resehandlingar saknas, kan transportören åläggas att betala en administrationsavgift. Transportören kan ingå en skriftlig överenskommelse med departementet och därigenom förbinda sig att vid sin dokumentkontroll använda sig av utbildad personal, göra kontroller vid gatorna, o.dyl. I gengäld åtar sig departementet att stödja transportören genom att utbilda personalen angående vilka dokumentkrav som finns, hur falska handlingar upptäcks etc. Om transportören kan visa att överenskommelsen följts, kan administrationsavgiften minskas.

3.9 USA

USA använder sig frekvent av böter, vilka kan uppgå till 3 000 USD per passagerare. Förutom böter och betalningsansvar för återresan får transportören stå för förvarskostnader.

Förmildrande omständigheter kan göra att böterna sätts till ett lägre belopp eller återbetalas. I de fall där amerikanska myndigheter inspekterat dokument före avgång hålls inte transportören ansvarig.

4 Överväganden och förslag

4.1 Sverige - en del av EU

Frågan om transportörsansvar har varit föremål för uppmärksamhet under lång tid. Det har emellertid inte alltid blivit klarlagt vilka internationella instrument eller andra förhållanden som möjligen binder Sverige till vissa lösningar. Som framgått av avsnitt 2 rör det sig om två olika EU-instrument som Sverige och därmed arbetsgruppen skall beakta i sitt arbete; dels de förpliktelser som kan anses åligga Sverige genom vår anslutning till Schengenkonventionen, dels de resultat som skall uppnås enligt direktivet om transportörsansvar.

Den nuvarande svenska migrationspolitiken lades fast av riksdagen med anledning av regeringens migrationspolitiska proposition (prop. 1996/97:25). I propositionen angavs bl.a. att den svenska migrationspolitiken måste vara human, tydlig och konsekvent och att detta förutsätter en helhetssyn. I denna helhetssyn skall ingå respekten för de mänskliga rättigheterna, internationell samverkan, förebyggande insatser, aktiv migrationspolitik i EU och närområdet, förutsättningarna i Sverige samt återvändningspolitik.

Frågor om asyl, invandring och gränskontroller är nu en del av gemenskapsrätten. För att uppnå målet om fri rörlighet för personer skall viseringspolitiken och asylpolitiken harmoniseras ytterligare. Ministerrådet skall exempelvis besluta om gemensamma miniminivåer vad gäller mottagande av asylsökande

och bestämmande av flyktingskap samt minimiregler för handläggning av asylansökningar. Ministerrådet skall också besluta om ansvarsfördelning, invandringspolitiken skall jämkas samman till en högre grad av likformighet, frågor om kontroll vid yttre gränser skall harmoniseras och inga personkontroller skall företas vid inre gränser.

Sverige är en del av EU och migrationspolitiken måste utformas i samarbete med övriga EU-stater. Utgångspunkter för EU:s migrationspolitik är att alla medlemsstater slutit upp kring Europakonventionen och Genèvekonventionen. I enlighet med vad som framhölls i den migrationspolitiska propositionen (s. 51) skall Sverige i arbetet inom EU bl.a. verka för att asylrätten värnas och att respekt för mänskliga rättigheter utgör grunden för den framtida gemensamma politiken. Flera av de tidigare uttalade målsättningarna finns det anledning att påminna om, nämligen att undanröja orsakerna till flykt och påtvingad migration och att tillförsäkra skyddsbehövande skydd i närregionen eller på andra håll i världen genom ett starkt stöd till FN:s flyktingkommissarie. Andra målsättningar är att upprätthålla den reglerade invandringen och att finna effektivare åtgärder mot dem som organiserar illegal invandring.

4.2 Skälen för regler om transportörsansvar

Det finns såväl i Sverige som inom EU stor enighet om att invandringen från tredje land skall vara reglerad och att fri rörlighet mellan medlemsstaterna skall gälla. Syftet med regler om transportörsansvar är att förmå transportörer som underlåter att göra någon egentlig kontroll av de resandes handlingar att genomföra en grundläggande sådan. Det underlättar möjligheterna att upprätthålla den reglerade invandringen. Vidare förutsätter Schengenkonventionen och direktivet om transportörsansvar att regler om kontrollskyldighet för transportörer finns. En rimligt utformad kontrollskyldighet som kopplas till en

sanktionsmöjlighet behöver inte minska skyddsbehövandes möjligheter att söka skydd. Ett vidare transportörsansvar än i dag bör därför införas.

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

Någon form av transportörsansvar har funnits i svensk rätt sedan lång tid. Det gäller för såväl flygbolag som andra transportörer. Som framgått av kapitel 3 har också sådana regler, ofta inklusive böter eller avgift, funnits i andra EU-länder i ett antal år.

Att regler om transportörsansvar finns har sin bakgrund i de problem som åsamkas staterna när utlänningar kommer till deras gränser antingen utan erforderliga resehandlingar eller med falska sådana. Även om en del av förfalskningarna är lätta att upptäcka för passpolis, medför de avsevärda problem när det gäller att kontrollera varifrån en utlänning kommer. Även när en utlänning kommer till landet utan handlingar uppstår problem. Det rör sig ofta om personer som söker asyl antingen vid gränsen eller efter en tids vistelse i landet. Detta är ett problem genom att utredningarna av asylärenden tar längre tid och medför stora kostnader. Utlänningar kan dessutom förringa tilltron till sina egna uppgifter och därmed försämra sina egna möjligheter att erhålla sökt skydd om de har förstört sina handlingar eller utan godtagbara skäl har falska sådana.

Reglerna om transportörsansvar har alltid tagit sikte på situationer då det ansetts att transportören på något sätt kunnat bidra till att undvika problemen med att utlänningar försöker resa

in i Sverige utan erforderliga handlingar. När bestämmelsen i 1954 års utlänningslag infördes handlade det t.ex. om att rederier lät personer resa just till Sverige för att Sverige hade för redarna mer begränsade förpliktelser för landsatta personer än andra länder hade.

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

Det som utgör problemet är att en stor del av migrationen sker på ett sätt som strider mot fundamenten i mottagarländernas regelverk och i deras invandringspolitik. De västeuropeiska länderna har, vart och ett men på olika sätt, någon slags reglering av sin invandring. Till detta kommer det arbete som pågår för att kunna förverkliga den fria rörligheten inom Schengenområdet och så småningom inom hela EU. I detta sammanhang kan hänvisas till ett tidigare yttrande från Socialförsäkringsutskottet i vilket uttalats att de gällande reglerna om transportörsansvar är nödvändiga för att upprätthålla syftet att reglera invandringen och ge skydd åt dem som verkligen behöver det (bet. 1996/97:SfU5).

Det är avsaknaden av dokument, förekomsten av falska sådana samt människosmugglingen och omsättningen av handlingar på nytt som har lett till ett behov av vissa åtgärder inom en gemensam, europeisk politik för asyl och invandring. Transportörsansvaret är en del, men inte den enda, i en sådan. Av grundläggande betydelse för och tätt förknippad med en sådan politik är också behovet av hjälp med och stöd till en förbättring av rättsordningarna i vissa länder utanför EU. Av betydelse är också att rätten till asyl skall kunna utnyttjas såväl i europeiska länder som i länder närmare dem från vilka de asylsökande kommer. De flesta länder har anslutit sig till Genèvekonventionen och därmed förbundit sig att ge skydd till flyktingar. En viktig uppgift är här att stödja UNHCR i strävandena att förmå fler stater

att ansluta sig till konventionen och att se till att de som redan anslutit sig också iakttar de åtaganden som konventionen ålägger staterna.

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

Det som beskrivits ovan handlar främst om staternas intressen i vissa avseenden. Men det ligger också i transportörernas intresse. Inte minst när det gäller flygbolagen bör det nämligen av säkerhetsskäl ligga i transportörernas intresse att känna till identiteten på de personer som befordras.

De ovan beskrivna förhållandena har lett fram till att det i Schengenkonventionen intogs en skyldighet för Schengenstaterna att införa regler om transportörsansvar. Konventionens artikel 26 är utformad på ett sådant sätt att den omfattar regler om såväl kostnadsansvar för återförande som sanktioner; återtagandansvaret med skyldigheten att ombesörja återresa omtalas i en annan punkt än sanktionerna. Även direktivet om transportörsansvar reglerar båda dessa frågor.

Enligt arbetsgruppens bedömning ger artikel 26 i Schengenkonventionen inte något utrymme för att välja *antingen* betalningsansvar för återförande *eller* sanktioner. För att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen och direktivet är det en förutsättning att regler av båda dessa slag finns i svensk rätt. Vidare krävs det att det införs en skyldighet för transportörer att göra viss kontroll av de resandes handlingar (se artikel 26:1 b) i Schengenkonventionen).

Det finns således skäl av flera slag som talar för att transportörerna skall ha ett rimligt ansvar för kontrollen av resehandlingar. Situationen är nu en annan än den var då

Flyktingpolitiska kommittén hade frågan på sitt bord (se avsnitt 2.7.2).

Svensk grundlag utgör inte något hinder mot sådana regler, som skall utformas och tillämpas så att de inte inverkar på de åtaganden som gjorts enligt Genèvekonventionen eller andra åtaganden enligt folkrätten. De grundläggande förutsättningarna för regler av detta slag är därmed för handen.

Mot ovanstående bakgrund lämnar arbetsgruppen ett förslag på hur ett transportörsansvar i svensk rätt kan utformas.

Kontrollskyldigheten skall vara rimlig

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

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

En rimlig kontrollskyldighet, som kopplas till en sanktionsmöjlighet, skulle kunna ge det sökta resultatet. Bestämmelserna har ett både förebyggande och reparativt syfte.

Vad transportörerna vid sin kontroll bör kunna upptäcka är avsaknad av eller uppenbart falska handlingar. Det skall däremot inte vara fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. Reglerna skall bara träffa transportörer som åsidosätter denna grundläggande kontrollskyldighet. Tillämpade på ett riktigt sätt kan de därmed inte anses oskäligen. Detta motsvarar den grundläggande kontroll av resedokument som transportörerna redan idag måste göra för att undgå kostnadsansvar för återförande. Den sanktionsmöjlighet som bör knytas till kontrollskyldigheten för att denna skall få effekt skall också vara försedd med lämpliga undantag för exempelvis fall då utlänningen erhåller uppehållstillstånd i Sverige.

En förutsättning för att regler om transportörsansvar skall kunna anses acceptabla är vidare att de inte är oförenliga med andra internationella åtaganden och då framför allt dem som gäller enligt Genèvekonventionen. Enligt denna har Sverige och andra konventionsländer åtagit sig att inte avvisa eller utvisa flyktingar till ett land där flyktingarnas liv eller frihet av vissa skäl är hotad. Den situationen kan formellt sett inte uppstå förrän de söker asyl, dvs. i de flesta fall i samband med inresan i det land där de söker skydd. Regler om transportörsansvar får inte utgöra hinder för skyddsökande mot att utnyttja grundläggande rättigheter som att söka fristad från förföljelse. Som UNHCR påpekat kan det antas att personer med flyktinskäl ofta saknar möjlighet att på laglig väg skaffa de resehandlingar som behövs. I de fall skyddsbehövande försöker resa till Sverige via ett annat land i vilket de hade kunnat beviljas skydd eller få hjälp att söka skydd genom t.ex. UNHCR är det svårt att se att de svenska reglerna om kontrollskyldighet och sanktioner för transportörer skulle strida mot asylbestämmelserna eller deras syfte. De kan naturligtvis försvåra för den enskilde att resa just till Sverige, men de utesluter inte möjligheterna att få skydd mot förföljelse i ett annat land, direkt eller genom UNHCR:s försorg.

Med de angivna utgångspunkterna för reglernas innehåll och tillämpning bör kontrollansvaret inte bli mer omfattande än det

som redan gäller och som det finns skäl att behålla. Det kan därför antas att det, liksom det hittills har varit fallet i Sverige, inte i något större antal fall blir aktuellt att ålägga något kostnadsansvar. Risker för ekonomiska sanktioner utöver eventuella kostnader för återresa kan visserligen komma att göra vissa transportörens kontroll noggrannare än den tidigare varit. Någon principiell skillnad mot den kontroll som transportörerna förväntas utföra redan i dag blir det dock inte fråga om.

4.3 Myndighetsutövning

4.3.1 Begreppet myndighetsutövning

I den offentliga debatt som förevarit har transportörernas kontrollskyldighet ibland liknats vid myndighetsutövning. Det finns därför anledning att ta ställning till huruvida en transportörs åtgärd att kontrollera att resande innehar pass och erforderliga tillstånd för inresa innefattar myndighetsutövning.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser, registrerade trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar och till enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

11 kap. 6 § regeringsformen behandlar endast överlåtelse av förvaltningsuppgifter till svenska rättssubjekt. Av 10 kap. 5 § regeringsformen framgår att förvaltningsuppgifter kan överlämnas även till annan stat, mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Innefattar uppgiften myndighetsutövning krävs dock att minst tre fjärdedelar av de röstande i riksdagen är ense om det eller att beslutet fattas i samma ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Vad som avses med begreppet *förvaltningsuppgift* i stadgandena är något ovisst. Offentliga förvaltningsuppgifter

beskrivs i förarbetena till regeringsformen på ett ställe som ”verksamhet som innefattar förvaltning för det allmännas räkning” och på ett annat som ”förvaltningsuppgift som det allmänna har” (prop. 1973:90 s. 396 f.).

Med begreppet *myndighetsutövning* avses enligt förarbetena till regeringsformen ”utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande” (prop. 1973:90 s. 397 och prop. 1975/76:209 s. 165). När det gäller den närmare innebörden av begreppet hänvisas i förarbetena till de uttalanden som gjordes i denna fråga vid tillkomsten av den äldre förvaltningslagen (se prop. 1971:30 del 2 s. 330 ff).

Utmärkande för all myndighetsutövning är att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Men det behöver inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan också förekomma i form av gynnande beslut, t.ex. tillstånd att driva viss verksamhet. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde befinner sig i ett slags beroendeförhållande. Är det fråga om ett förbud, föreläggande eller liknande, måste enskilda rätta sig efter beslutet, eftersom de annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot dem. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på så sätt att enskilda måste vända sig till myndigheten för att få t.ex. en viss förmån och att myndighetens tillämpning av de föreskrifter som gäller på området får avgörande betydelse för dem.

Av förarbetena till den äldre förvaltningslagen framgår vidare att begreppet myndighetsutövning inte omfattar andra ärenden än sådana där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndigheten. Utanför begreppet faller därför ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal eller överenskommelse om saken med någon enskild. I sådana ärenden skyddas nämligen den enskildes rätt av privaträttsliga bestämmelser och genom möjligheten att vid tvist med myndighet väcka talan vid domstol.

Enligt förarbetena till den äldre förvaltningslagen avsågs genom tillägget av orden ”annat jämförbart förhållande” att klargöra, att även ärende som inte kunde sägas röra förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd eller avskedande kunde hänföras till myndighetsutövningens område, om det i något hänseende gällde ett offentligt ingrepp i enskilds ställning. Som exempel nämns i förarbetena ärenden om intagning i nykterhetsvårdsanstalt och ärenden om disciplinär åtgärd inom skolväsendet.

För att myndighetsutövning skall föreligga krävs att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning eller något annat beslut av regeringen eller riksdagen.

Endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet myndighetsutövning. Utanför myndighetsutövningens område faller däremot ärenden som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked.

Ett exempel på förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som överlämnats åt enskilda subjekt är fördelning av statliga bidrag som i viss utsträckning har anförtrotts åt enskilda organisationer, särskilt inom utbildningsdepartementets område. Ytterligare exempel på enskilda subjekt, åt vilka myndighetsutövning har överlämnats, är ordningsvakter, skorstensfejare och arbetslöshetskassor.

4.3.2 Transportörernas kontroll av resehandlingar innefattar inte myndighetsutövning

Arbetsgruppens bedömning: Den kontrollskyldighet vi föreslår för transportörer avser pass och de tillstånd som krävs för inresa och innefattar inte myndighetsutövning.
--

Arbetsgruppens förslag innebär bl.a. att transportörer åläggs att kontrollera att utlänningar vid resa till Sverige direkt från en annan

stat än en Schengenstat innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet samt att bristande kontroll kan leda till sanktioner. Även om det i utlänningslagen inte tidigare funnits en uttrycklig skyldighet för transportörer att kontrollera de resandes handlingar, har syftet bakom den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 2 § UtIL om transportörens kostnadsansvar angetts vara att förmå transportörer att utföra en sådan kontroll. Som tidigare konstaterats är uppgiften i sig således inte ny.

Transportörernas kontroll av resandes handlingar kan – särskilt mot bakgrund av att bristande kontroll kan föranleda kostnadsansvar för återresa samt sanktioner – leda till att transportören bestämmer att en person som saknar fullständiga resehandlingar inte får resa med en viss farkost *till* Sverige. Frågan om en person får resa *in i* Sverige avgörs däremot slutligt av myndigheter. Även en person som av transportören tillåtits resa till Sverige kan ju sedan av t.ex. säkerhetsskäl nekas inresa av gränskontrollmyndigheten. Omvänt kan en person, som med annan transportör än den som nekat honom eller henne att resa, tagit sig till landets gräns, få resa in efter att ha sökt asyl. Dessutom kan en transportör av ordnings- eller säkerhetsskäl neka en person att resa även om resehandlingarna är i sin ordning. Transportörerna har således redan idag befogenhet att bevilja eller neka en person att resa till Sverige.

Transportörernas åtgärd att kontrollera att utlänningar vid resa *till* Sverige direkt från annan stat än Schengenstat innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet utgör inte en uppgift som annars ankommer på en svensk myndighet att enligt författning utföra. Transportörerna utför således inte kontrollen i stället för en svensk myndighet. Vidare kan utlänningarna inte anses stå i det slags beroendeförhållande till transportörerna som förutsätts för att myndighetsutövning skall föreligga. Arbetsgruppen gör därför bedömningen att transportörernas kontroll av resehandlingar inte innefattar myndighetsutövning. Dessutom har Regeringsrätten som tidigare framgått i sex fall prövat frågan om transportörsansvar och därvid kommit fram till att en transportör har ett visst ansvar för att kontrollera

resehandlingar. Regeringsrätten har uppenbarligen inte ansett att detta ansvar innefattar myndighetsutövning eftersom det i så fall skulle strida mot Regeringsformen.

4.4 Kontrollskyldighet

Arbetsgruppens förslag: Transportörer skall vara skyldiga att kontrollera att utlänningar innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Genom den grundläggande kontroll som skall göras skall transportörerna kunna upptäcka avsaknad av handlingar eller uppenbart falska sådana. Kontrollskyldigheten skall gälla utlänningar som reser till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg direkt från en annan stat än en Schengenstat.

Den sanktion vi har konstaterat att Sverige måste införa bör vara kopplad till en uttrycklig skyldighet för transportörer att kontrollera utlänningars pass och de övriga handlingar som kan krävas för inresa. Någon uttrycklig kontrollskyldighet finns inte i dag i utlänningslagen. En sådan bör därför införas. Sverige åläggs också enligt Schengenkonventionen att i den egna lagstiftningen ha regler med innebörd att transportörer är skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att utlänningar har de dokument som krävs för inresa. Skyldigheten gäller vid transporter luft- eller sjövägen samt för internationella bussförbindelser som inte är gränstrafik. Tågtrafik är däremot undantagen. Sveriges geografiska förhållanden gör att det bara är via luft- eller sjövägen som Sverige utgör första Schengenstat för transporter. Även vid bussförbindelser med färjeöverfart är det rederiet som står för transporten till yttre gräns.

Kontrollskyldigheten kommer att gälla utlänningar som reser till Sverige direkt från en annan stat än en Schengenstat. Inom Schengenområdet skall ju ingen gränskontroll ske, och någon kontrollskyldighet vidare än den myndigheterna inom Schengen har bör inte åläggas transportörerna.

Vi har valt att utforma skyldigheten så, att transportörer skall kontrollera att utlänningar innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Skyldigheten avser därmed åtgärder som inte kräver några större utredningsinsatser. Frågan blir då vad kraven på denna kontroll i olika situationer skall kunna innebära.

Enligt arbetsgruppens mening går det inte att för samtliga transporter ställa upp identiska krav i fråga om den kontroll som krävs. En utgångspunkt är dock för alla fall densamma, nämligen att en kontroll skall göras. Vilka åtgärder som är rimliga att i olika situationer kräva får liksom hittills bedömas i varje fall för sig och ha betydelse för frågan om betalningsskyldighet för återresa samt sanktioner skall åläggas transportören.

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

Kontrollskyldigheten tar därför sikte på att transportörerna skall kunna upptäcka avsaknad av pass eller de tillstånd som krävs för inresa liksom *uppenbart* falska dokument. Det är däremot inte tal om att transportörerna skall göra någon bedömning av huruvida en utlänning har skyddsbehov. Transportörernas bedömningar av en persons rätt att resa skall därför inte grundas på omständigheter såsom hudfärg, språkfärdighet, utseende i övrigt m.m. med den risk för diskriminering detta innebär. Det förekommer på vissa ställen att statliga tjänstemän som stationerats vid ambassader och konsulat informerar flygbolagens personal om äkthetskontroller av resehandlingar. För att sådana system skall anses acceptabla bör de enligt arbetsgruppens mening inte leda till att transportörerna förväntas göra några mer kvalificerade bedömningar än vad som kan anses ligga inom deras kompetensområde.

Myndigheternas kontroll inom Schengen

Av Schengenkonventionens artikel 2:1 följer att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. Artikel 2:2 ger dock staternas behöriga myndigheter rätt att utöva polisiära befogenheter inom det egna territoriet. Schengenkonventionen förhindrar alltså inte att den inre kontrollen organiseras som medlemsstaterna finner lämpligt.

I 5 kap. 6 § UtL regleras den s.k. inre utlänningskontrollen. Denna föreskriver vissa skyldigheter för en utlänning som vistas i Sverige, t.ex. att på begäran av polisman visa upp pass eller efter kallelse inställa sig hos Migrationsverket eller polismyndighet. Inre utlänningskontroll får vidtas endast om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Den inre utlänningskontrollen skiljer sig från den som görs vid gränserna genom att den får företas över hela landet.

Lagrådet har i ett tidigare lagstiftningsärende avstyrkt en utvidgning av möjligheterna till inre utlänningskontroll med motiveringen att detta i praktiken skulle komma att strida mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen (se prop. 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen). De kontrollåtgärder Sverige kan vidta får inte heller koncentreras till gränsområdena på ett sådant sätt att de i realiteten utgör en förtäckt gränskontroll, dvs. genom att rent faktiskt bedrivs bara vid gränserna. Andra Schengenstater har utvecklat en praxis för detta som innebär att kontroller görs inom ett område ca 20-30 km innanför den inre gränsen.

Enligt artikel 5 i Schengenkonventionen skall en utlänning för att få resa in i Schengenområdet ha bl.a. visering, om sådan krävs, samt tillräckliga medel för sitt uppehälle och sin återresa. Konventionen stadgar vidare i artikel 6 att gränstrafiken vid de yttre gränserna skall underkastas kontroll av behöriga myndigheter. Schengenstaterna förbinder sig i samma artikel att sätta in lämplig personal i tillräckligt antal för genomförandet av kontrollen och bevakningen av de yttre gränserna.

Personkontroll utförs i Sverige av Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket. Polisen har det huvudsakliga ansvaret för kontrollen.

Som framgår har alltså Schengenstaternas myndigheter vissa kontrollskyldigheter. Inför Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet utarbetade Rikspolisstyrelsen i samråd med andra primärt berörda myndigheter en "Nationell handlingsplan", vilken skall tjäna som vägledning i myndigheternas operativa arbete. Handlingsplanens anvisningar grundar sig delvis på de tillämpningsföreskrifter rörande gränskontroll som ges ut av rådet och som samlas i vad som kallas "Gemensamma handboken". I handlingsplanen sägs sammanfattningsvis bl.a. följande.

Inresekontroll vid flygtrafik beräknas enligt handlingsplanen ta ca 90 sekunder per person som inte är medborgare i EU eller Schengen och 20 sekunder för person som är sådan medborgare. Vid inresa från tredje land kontrolleras i fråga om tredjelandsmedborgare handlingar, medel och SIS-registret. För andra medborgare kontrolleras normalt bara handlingar.

Utresekontrollen vid flygtrafik beräknas ta ca 40 respektive 20 sekunder. Denna omfattar för tredjelandsmedborgare kontroll av handlingar och SIS-registret och för andra medborgare bara handlingar.

Personkontroll vid sjötrafik avser passagerare på t.ex. färjor som ankommer från eller avgår till en hamn utanför Schengenområdet. Inrese- respektive utresekontroll omfattar samma moment och har beräknats ta lika lång tid som beskrivits ovan beträffande flygtrafiken.

I handlingsplanen konstateras också att det måste föreligga acceptans hos passagerare och operatörer för gränskontrollmyndigheternas kontroll- och genomströmningstider. Att inresekontrollera passagerare i ett flygplan med ca 150 passagerare bör enligt planen normalt inte överstiga 30 minuter. Att inresekontrollera passagerarna på en färja med 500 - 600 passagerare har beräknats ta ca en timme. För att klara dessa genomströmningstider förutsätts att det finns bl.a. en väl anpassad

infrastruktur på berörda flygplatser och hamnar samt utbildad och erfaren personal.

Vilken kontroll kan transportörerna krävas göra?

Genom den inresekontroll myndigheterna i Schengenstaterna skall göra kommer resedokument m.m. att bli föremål för en professionell bedömning när transporten är genomförd. Gränsmyndigheterna har tillgång till utrustning och uppgifter som det inte ankommer på transportörerna att ha. Dessutom utgörs myndigheternas personal av personer som – till skillnad från transportörernas - utbildats bl.a. för kontrolluppgifter. Inresekontrollen hindrar dock inte passagerare från att göra sig av med handlingar under resans gång eller att passagerare släpps ombord trots att handlingar saknas eller är falska.

För transportörerna gäller att någon mer ingående kontroll än vad som kan göras för att upptäcka avsaknad av handlingar eller uppenbart falska sådana skulle ställa krav på tid, resurser och ändrade rutiner som inte vore rimliga. Transportörerna skall dock vid den kontroll som görs vid incheckning eller ombordstigning kunna upptäcka förhållanden som att ett pass eller en visering tydligt skiljer sig från hur dessa skall se ut. Utan att transportörerna skall vara experter på området bör de därför ha en grundläggande kännedom om hur de äkta passen och viseringarna ser ut. På så sätt bör transportörerna kunna upptäcka de handlingar och tillstånd som är uppenbart falska. De bör vidare kunna upptäcka uppenbara förfalskningsåtgärder som att uppgifter har ändrats på ett oprofessionellt sätt, att någon uppgift tydligt raderats och ersatts med annan, att ett fotografi på ett märkbart sätt bytts ut eller att den person som innehar ett pass skiljer sig från personen på passbilden eller uppgifterna i passet på ett sätt som gör det osannolikt att det rör sig om samma identitet.

Den kontroll transportörerna kan göra får som huvudregel göras i samband med att resan påbörjas eller fortsätts i transit. Att handlingar förstörs under resans gång torde oftast vara svårt för transportörerna att förhindra. Det är dock upp till transportörerna

att bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas.

Utifrån de utgångspunkter vi redovisat ovan och som leder till att kontrollskyldigheten måste anpassas till olika förhållanden, bör de fall där en transportör underlåtit att göra en grundläggande kontroll kunna upptäckas och föranleda ansvar. Det är mot dessa transportörer, och inte mot dem som följer godtagna rutiner eller vad som är praktiskt möjligt, som reglerna riktar sig.

Huruvida transportören har gjort den kontroll som kan krävas kommer, liksom idag, att få bedömas när frågan om åläggande av kostnadsansvar eller avgift prövas, se avsnitt 4.4.3.

4.5 Ekonomiska sanktioner

Arbetsgruppens förslag: Transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall, om utlänningar avvisas för att de saknar erforderliga handlingar, betala en särskild avgift. Denna skall för varje utlänning bestämmas till ett belopp i svenska kronor som på beslutsdagen motsvarar högst 5 000 euro. Frågan om avgift skall liksom kostnadsansvaret för återförande vara kopplad till att en avvisning verkställs. Avgift skall dock kunna påföras även i de fall ett lagakraftätagande beslut om avvisning föreligger men detta inte har kunnat verkställas. Avgift skall däremot inte påföras i de fall en utlänning på någon grund får uppehållstillstånd i Sverige. Transportörer skall kunna befrias från avgift, om de visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

4.5.1 Val av sanktionsform

Böter, sanktionsavgifter, företagsbot och vite är olika former av ekonomiska sanktioner.

Böter är en straffrättslig påföljd, som kan åläggas genom dom, strafföreläggande eller ordningsbot. Varken Schengenkonventionen eller direktivet ger grund för några straffrättsliga påföljder. Böter är därför inte någon tänkbar form av ekonomisk sanktion.

Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som är avsedd att tillämpas vid allvarliga brott i näringsverksamhet och som har en bestraffande funktion riktad mot den näringsidkare i vars verksamhet brott har begåtts. Även denna sanktionsform förutsätter således en kriminalisering av transportörers underlåtenhet att kontrollera att de resande har erforderliga resehandlingar. Företagsbot är därför heller ingen tänkbar sanktionsform.

Med *sanktionsavgifter* avses sådana avgifter som utgör en ekonomisk sanktion vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, böter och förverkande. Avgifterna är knutna till vissa bestämmelser på sådant sätt att en överträdelse av bestämmelsen medför skyldighet att betala avgift till det allmänna. Exempel på sanktionsavgifter är miljösktionsavgift, skattetillägg, felparkeringsavgift och överlastavgift. Ett annat exempel är den avgift som enligt 10 kap. 7 § UtlL skall betalas av en fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst fastän denne inte har arbetstillstånd.

I departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet görs en genomgång av de sanktionsavgifter som då fanns i olika lagar. Avgifterna delas i promemorian in i två kategorier: straffavgifter och vinstbegränsande avgifter. Med straffavgifter förstås avgifter som har ett reodlat repressivt (straffande) syfte och med vinstbegränsande avgifter avses avgifter som dessutom har en konfiskatorisk eller snarare vinstbegränsande karaktär. Sanktionsavgifter drabbar den person, fysisk eller juridisk, som bedriver den verksamhet inom vars ram överträdelsen har inträffat. Skyldighet att betala avgifterna åläggs vanligen enligt modellen

för strikt ansvar och således utan hänsyn till om den aktuella överträdelsen skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Sanktionsavgifterna kan dock i vissa undantagsfall sättas ned eller efterges.

Vite är ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att få någon att vidta en åtgärd eller underlåta något. Det kan användas mot såväl fysiska som juridiska personer. Möjligheten att förelägga vite går ofta tillbaka på generella regler av något slag, ofta av förbudskaraktär, men måste inte ha den konstruktionen.

När det gäller valet av sanktionsform anser arbetsgruppen att sanktionerna skall rikta sig mot dem som har det verkliga inflytandet över transportmedlet och inte mot de enskilda personer inom transportörens organisation som rent praktiskt skall utföra kontrollen av de resandes handlingar. Sanktionerna måste därför kunna användas mot även juridiska personer. Såväl sanktionsavgifter som vite kan användas mot såväl fysiska som juridiska personer. Vite innebär dock ett mer omständligt förfarande, eftersom det först måste föreläggas och kan dömas ut först sedan föreläggandet överträtts. Arbetsgruppen anser därför att den ekonomiska sanktion som skall införas bör vara i form av en särskild avgift (sanktionsavgift).

Den överträdelse som det är fråga om är sådan att det får anses föreligga en presumtion för att i vart fall oaktsamhet normalt föreligger. Man bör nämligen som regel kunna utgå ifrån att transportörerna huvudsakligen känner till de regler som gäller på området. De har ju redan i dag en kontrollskyldighet. Ansvaret bör därför vara strikt. Transportören skall dock i vissa fall kunna befrias från avgift.

Sanktionsavgifter faller under riksdagens normgivningskompetens enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Enligt 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen får riksdagen bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 3 § annars skall meddelas av riksdagen. Bestämmelsen har dock inte ansetts omfatta sanktionsavgifter (se prop. 1983/84:192 s. 31, 37 och 43 samt prop. 1993/94:68 s. 71-73). Riksdagen kan delegera normgivningskompetens också med stöd

av 8 kap. 7 § regeringsformen. Enligt den bestämmelsen får delegering ske inom vissa särskilt angivna ämnesområden, utom såvitt avser frågor om skatt eller annan rättsverkan av brott än böter. Den här aktuella sanktionsavgiften kan emellertid inte anses hänförlig till något av de ämnesområden som räknas upp i bestämmelsen. Således är normgivningskompetensen i förevarande fall exklusivt förbehållen riksdagen. Detta innebär att de närmare förutsättningarna för åläggande av avgiftsskyldighet bör framgå direkt av lagtexten.

4.5.2 Förutsättningar för åläggande av och befrielse från avgift

Utgångspunkten är att en avvisning verkställs

Artikel 26:2 i Schengenkonventionen förutsätter att det finns en sanktionsmöjlighet mot transportörer som från tredje land befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument. Sanktionerna avser samma typer av transporter som kontrollskyldigheten.

Vi har konstaterat att tillämpningen av det transportörsansvar Sverige hittills har haft tycks ha fungerat relativt väl. Eftersom det i stora drag tycks ha fungerat, och då det hos de myndigheter som tillämpat dagens regler finns en viss erfarenhet av detta, har vi ansett att de nya regler vi föreslår så långt det är möjligt bör följa det nuvarande mönstret för kostnadsansvar för återförande. Det är dessutom väsentligt att regelverket som helhet blir lätt att tillämpa och att ansvaret blir förutsägbart för transportörerna. Detta talar

med styrka för att reglerna om avgift och om betalningsskyldighet för återförande utformas på ett enhetligt sätt.

Den grundläggande förutsättningen för att avgift skall påföras bör således vara densamma som när det gäller betalningsansvar för återresa, nämligen att det är fråga om utlänningar som avvisas därför att de saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa i landet. Betalningsansvar för återresa gäller idag även de fall då medel för hemresa saknas, men det anser vi inte skall vara fallet i fortsättningen. Att en utlänning har medel för hemresan är inte något som transportörerna kan kontrollera lika lätt som resehandlingar och en sådan kontroll skulle dessutom kunna upplevas som ett integritetsintrång. Enbart den avvisningsgrunden bör därför inte kunna föranleda någon avgift (eller betalningsansvar för återresa, se avsnitt 4.5.1).

Vi anser vidare att det finns fördelar med att beslutet om avgift kopplas till att en avvisning skall verkställas. Ett alternativ hade varit att, såsom görs i vissa länder, ta ut avgift i samtliga fall och sedan återbetala denna för det fall någon grund för återbetalning föreligger. Vi menar dock att det är rimligare att staten avvaktar med bedömningen av om avgift skall påföras än att transportören skall dels ligga ute med ibland stora summor som kan komma att återbetalas först efter en längre tid, dels ha något slags bevakning av att återbetalning verkligen görs. Som regel bör det därför bli aktuellt att besluta om avgift i samband med att en avvisning verkställs. Det kommer även fortsättningsvis att gälla verkställighet av såväl lagakraftvunna avvisningsbeslut som avvisningsbeslut som verkställs utan hinder av att de inte vunnit laga kraft, t.ex. då polismyndighet fattat beslutet eller då Migrationsverket beslutat om omedelbar verkställighet och beslutet inte inhiberats. Liksom idag beträffande kostnadsansvaret för återförande innebär det också att beslutet om avgift fattas av Migrationsverket eller en polismyndighet.

Som utgångspunkt skall alltså gälla att om uppehållstillstånd på någon grund beviljas, blir det inte aktuellt att ålägga någon avgift eftersom avvisning inte skall ske. Detta skall gälla även då tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 a § UtIL beviljas.

Situationer då verkställighet inte kan ske

Kopplingen till verkställighet kan inte göras utan reservationer. Målet med sanktionerna – att förmå transportörerna att utföra en grundläggande kontroll – kan knappast nås om transportörerna kan undgå ansvar när en utlänning efter en längre tid lämnar in en ny ansökan om uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 b § UtlL eller håller sig undan verkställighet av ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut.

En ny ansökan om uppehållstillstånd enligt den nämnda bestämmelsen innebär att utlänningar som skall avvisas eller utvisas enligt ett lagakraftvunnet beslut kan ansöka om ny prövning, trots att de befinner sig i landet. Systemet infördes genom 1989 års utlänningslag. Samtidigt avskaffades möjligheten att överklaga särskilt i verkställighetsärendet. Möjligheten att ge in en ny ansökan innebär ett avsteg från huvudregeln att uppehållstillstånd skall sökas före inresan i landet. Huvudregeln gör undantag för bl.a. flyktingar och andra skyddsbehövande samt för dem som av humanitära skäl bör få bosätta sig här. Möjligheten att ge in en ny ansökan innebär vidare ett avsteg från principen att lagakraftvunna beslut skall verkställas.

En ny ansökan får bifallas om den grundar sig på omständigheter som inte har prövats tidigare i ärendet om avvisning eller utvisning och om utlänningen antingen är flykting eller skyddsbehövande eller det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa det tidigare beslutet. Det är Utlänningsnämnden som prövar nya ansökningar.

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) konstaterade i sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16 s. 401 ff.) i fråga om nya ansökningar sammanfattningsvis bl.a. följande.

Systemet med ny ansökan har enligt NIPU kommit att medföra stora problem. Både antalet nya ansökningar och andelen bifall har kommit att vida överstiga vad lagstiftaren förutsatte. Systemet med ny ansökan var avsett att leda till en minskning av antalet fall där lagakraftvunna beslut omprövades men fick omedelbart motsatt effekt.

NIPU undersökte också ett antal ärenden rörande nya ansökningar för att se vilka skäl som åberopades i dessa ärenden och på vilka grunder uppehållstillstånd beviljades. Av undersökningen framgick att det finns ett mycket klart samband mellan vistelsetiden och utsikterna till framgång med en ny ansökan. Cirka 95 % av alla bifallsbeslut grundade sig på omständigheter som rimligen inte skulle ha kunnat föreligga om inte sökandena kommit att vistas i Sverige under lång tid. Det gällde främst dem som beviljades uppehållstillstånd därför att det på grund av anknytning bedömdes strida mot humanitetens krav att genomföra verkställigheten. Parterna i anknytningsfallen hade regelmässigt kommit att sammanbo under minst ett par år och ofta också hunnit få gemensamma barn. Det gällde också dem som beviljades uppehållstillstånd av andra humanitära skäl, som i regel hänförde sig till barnens situation i familjer som vistats här under flera år. De som beviljades tillstånd på grund av läkarintyg om suicidrisk hade likaså varit här under lång tid.

NIPU anförde vidare att anledningen till att de flesta som fick sina nya ansökningar prövade av Utlänningsnämnden vistats här under mycket lång tid inte i första hand berodde på att det tagit lång tid innan ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning meddelats. Efter det att ett beslut vunnit laga kraft hade det ofta gått två-tre år utan att verkställighet skett. I åtskilliga fall berodde detta på att sökanden hållit sig undan.

De slutsatser NIPU drog leder oss till att beslut om avgift skall fattas även i de fall då ett lagakraftvunnet beslut om avvisning föreligger men då verkställighet av praktiska skäl inte har kunnat ske. Även om utlännningen i de fallen i ett senare skede skulle få uppehållstillstånd, kommer ett sådant tillstånd att vara grundat på omständigheter som inte är intressanta för bedömningen av vilken kontroll transportören bort göra vid resan till Sverige.

Ovanstående innebär att ett beslut om avgift kan fattas även om en ny ansökan om uppehållstillstånd lämnas in och även om det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet på grund av en sådan ansökan inhiberas eller ändras. Detsamma gäller om utlännningen utan att ha

ansökt på nytt håller sig undan verkställighet. Det skall också gälla om verkställighetshinder enligt 8 kap. UtL har uppkommit.

Avgiftsmöjlighetens förhållande till verkställighet och laga kraft gör att förutsättningarna att besluta om avgift kan komma att variera inom en och samma grupp av asylsökande. Om regeringen med stöd av 2 kap. 4 a § UtL beslutar om tidsbegränsat uppehållstillstånd för en viss grupp av utlänningar, kan det tänkas att en del personer i den grupp det gäller enligt lagakraftvägande beslut skall avvisas och att andras ansökningar ännu inte har behandlats eller lett till något beslut. Regeringens beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd kan då gälla endast i de fall det inte finns ett lagakraftvägande beslut. Att en sådan variation förekommer är en ofrånkomlig effekt när beslut fattas som omfattar en hel grupp.

Befrielsegrunderna

Utgångspunkten för transportörernas kontrollskyldighet är som ovan anförts att de skall kunna avslöja uppenbart falska handlingarna samt avsaknaden av resehandlingar. När sådana brister borde ha upptäckts, kan ansvar komma i fråga. Det är det tydliga negligierandet av kontrollskyldigheten som bör leda till avgift.

Redan idag finns undantagssituationer i vilka transportörerna helt eller delvis kan befrias från betalningsskyldighet för återresa. Samma typer av situationer bör, anser vi, gälla även i fråga om avgift. Befrielse från avgift kan därmed komma i fråga för det första om transportörerna visar att de har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Skälig anledning kan föreligga om utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa.

Transportörerna kan för det andra befrias från avgift om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Till sådana fall

bör kunna hänföras de då det av någon anledning tagit mycket lång tid innan beslut fattas.

Vidare bör avgiftsskyldigheten kunna falla bort då transportörerna har haft goda grunder att anta att utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd. Detta innebär inte att transportörerna skall försöka bedöma en persons status i förhållande till svenska regler om uppehållstillstånd och transportörsansvar. Det skulle däremot i något fall kunna förekomma att utlänningen saknar resehandlingar eller att de är uppenbart falska och att transportören är av den uppfattningen att skyddsbehov föreligger men har svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Transportören kanske då väljer att låta en person stiga ombord. En sådan humanitär bedömning bör, om det kan anses finnas goda grunder för den, medföra att det bedöms oskäligt att ta ut avgift.

Ytterligare en situation då det kan anses vara oskäligt att ta ut avgift är då det av praktiska skäl varit omöjligt för transportörerna att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar. Detta kan t.ex. vara fallet vid färjor, där ett stort passagerarantal omöjliggör en kontroll, eller vid flygningar där det flygbolag som är ansvarigt för transporten till Sverige inte av myndigheterna på avreseorten har tillåtits utföra erforderliga kontroller. Utgångspunkten är dock att även vid stora färjor en kontroll skall göras. Det är närmast ett mycket stort antal passagerare i kombination med en kortare resrutt som kan anses göra det oskäligt att kräva en kontroll av alla passagerares handlingar.

Undantagsvis kan det också komma att te sig oskäligt att ta ut avgift från det bolag som endast har svarat för sista delen av en resa. I allmänhet bör det dock kunna krävas att erforderlig kontroll företas just inför den sista sträckan.

Ett eventuellt undantag för asylsökande

Enligt artikel 4.2 i direktivet om transportörsansvar skall de sanktioner som skall tillämpas enligt punkten 1 i samma artikel

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

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

Som framhållits i avsnitt 4.2 måste reglerna om transportörsansvar självfallet tillämpas så att de inte inverkar på de åtaganden som Sverige gjort enligt Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning eller andra internationella överenskommelser.

Bevisbördan

Bevisbördan för att transportören hade skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige skall, i likhet med dagens bestämmelse om transportörsansvar, ligga på

transportören. Transportören är den part som har möjlighet att ta reda på vad som har förevarit, redogöra för sina rutiner och visa anteckningar eller eventuellt kopierade handlingar. Bevisbördan är utformad på detta sätt även enligt Chicagokonventionen. Exempel finns även i annan nationell lagstiftning (se avsnitt 3.6 om Nederländerna och 3.7 om Storbritannien). I Storbritannien gäller t.ex. att, om en passagerare vid ankomsten saknar resehandlingar, måste transportören bevisa att nödvändiga resehandlingar uppvisats. Transportören undgår då ansvar, såvida inte immigrationsmyndigheten kan visa att resehandlingarna var falska eller tillhörde någon annan och att detta var tämligen uppenbart. När transportören och inte staten har bevisbördan kan det å andra sidan inte ställas alltför höga krav för att transportören skall anses ha visat det som krävs.

Enligt förslaget till lagtext skall transportörerna kunna *visa* att de hade skälig anledning anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige. Sätten för transportörerna att visa detta är, bortsett från att åberopa eventuell dokumentation, att med hjälp av sin personal på platsen redogöra för rutiner och förhållanden i det enskilda fallet. Om samråd har förekommit med t.ex. myndighetspersonal eller UNHCR, bör även detta anges. Det finns exempel i nationell lagstiftning på att transportörerna kan åläggas att kopiera handlingar (se avsnitt 3.5 om Nederländerna. Enligt vår mening bör det dock överlåtas till transportörerna att bedöma om och när det finns anledning att dokumentera de resehandlingar som förevisas.

Om transportörerna visar att de har gjort vad som varit möjligt för att kontrollera att erforderliga resehandlingar fanns, skall avgift inte påföras. Transportörerna kommer att få samma möjlighet som idag att yttra sig i ärendet och att i ett tidigt skede samla den information som kan behövas.

Eftersom en del ansökningar om uppehållstillstånd görs efter att utlänningen olagligt tagit sig in i landet, kommer det att finnas fall då det för myndigheternas del blir svårt att utreda såväl identitet och resrutt som möjlighet till verkställighet. Detta är dock

inget nytt problem, även om det naturligtvis påverkar möjligheten att utreda förutsättningarna för betalningsskyldighet och avgift.

Situationer då transportören även åtalas för människosmuggling

Som tidigare framgått finns det i andra europeiska länder ett påtagligt samband mellan problemen med människosmuggling och reglerna om transportörsansvar. Ett sådant samband finns självfallet även i Sverige. Det kan inträffa att en transportör som bör åläggas avgift är en fysisk person som samtidigt åtalas för människosmuggling. Förutsättningarna både för avgift och lagföring för smugglingen kan då vara för handen. I ett sådant fall torde dock det huvudsakliga intresset ligga i att ådöma påföljd för brottet och inte i att ålägga en sanktionsavgift eftersom påföljden för brottet kan bli mycket kännbar. Om någon döms för brott mot 2a eller 5 § UtlL kan också enligt 6 § samma lag det transportmedel som använts förklaras förverkat

4.5.3 Avgiftens storlek

Arbetsgruppens förslag: En transportör som inte uppfyller sin skyldighet att kontrollera att en utlänning, som reser direkt till Sverige från en annan stat än en Schengenstat, har pass och de tillstånd som krävs för att resa in skall betala en särskild avgift. Avgiften skall för varje utlänning uppgå till ett belopp i svenska kronor som motsvarar högst 5 000 euro.

Direktivet om transportörsansvar anger att sanktionen skall vara avskräckande, effektiv och proportionerlig. När det gäller avgiftens storlek ger direktivet medlemsstaterna tre alternativ,

nämligen att bestämma ett maximibelopp som inte understiger 5 000 euro för varje person som har befordrats, att bestämma ett minimibelopp som inte understiger 3 000 euro för varje person som har befordrats eller att bestämma ett maximibelopp, när schablonbelopp tillämpas, som för varje överträdelse inte understiger 500 000 euro oberoende av det antal personer som har befordrats. I samtliga fall gäller som alternativ till angivna belopp i euro motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Officiella tidningen den dag direktivet träder i kraft.

Vi har inte ens övervägt att välja det tredje alternativet. Att välja det andra alternativet skulle innebära att transportörer skulle riskera att få betala ett belopp motsvarande f.n. minst 27 000 kronor för varje utlänning som de transporterade till Sverige utan erforderliga resehandlingar. En sådan avgift skulle kunna framstå som orimligt hög när det gäller mindre allvarliga överträdelser av kontrollskyldigheten. Vi har därför stannat för det första alternativet, vilket ger den beslutande myndigheten större utrymme att beakta olika omständigheter vid bestämmandet av avgiftens storlek. Denna får dock högst uppgå till ett belopp motsvarande f.n. ca 46 000 kronor (5 000 euro).

I direktivet anges avgiftens storlek i euro. Sverige deltar inte i den ekonomiska och monetära unionens (EMU) tredje fas och har heller inte något växelkurssamarbete med länderna som deltar i EMU. Den avgift en transportör påförs i ett enskilt fall bör därför bestämmas i svenska kronor. Däremot bör avgiftens maximibelopp i lagtexten inte anges i det belopp i svenska kronor som enligt dagens växelkurs motsvarar 5 000 euro. Efter hand som eurokursen förändras skulle nämligen lagtexten kunna komma att avvika från direktivets innehåll.

Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet är avsedda för de grava fallen och vid upprepade överträdelser. Förutom upprepade förseelser kan det exempelvis vara fråga om fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att personerna tillåtits följa med till Sverige. Vid bestämmandet av avgiftens storlek måste också

beaktas direktivets föreskrift om att sanktionerna skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga.

4.5.4 Frågan om preskription

Arbetsgruppens förslag: Möjligheten att ålägga avgift skall gälla utan begränsning i tiden.

Arbetsgruppen har övervägt huruvida möjligheten att påföra transportörerna avgift bör bortfalla (preskriberas) en viss tid efter det att åsidosättandet av kontrollskyldigheten ägde rum. Någon sådan begränsning föreligger inte idag beträffande kostnaden för återförande.

De flesta fall i vilka frågan om påförande av avgift väcks kommer sannolikt, liksom beträffande kostnadsansvaret idag, att vara sådana att någon längre utredningstid inte krävs. De avvísningar som sker omedelbart vid gränsen erbjuder inte något problem i form av tidsutdräkt. I de fall då utlänningar söker asyl tillkommer en viss utredningstid. Eftersom vi föreslagit att de s.k. nya ansökningarna om uppehållstillstånd inte skall beaktas när beslut om avgift skall fattas, finns det i de flesta fall inte anledning att räkna med någon utredningstid som ter sig orimligt lång i förhållande till transportörens ansvar.

Transportörerna får redan i samband med att frågan om avgift väcks information om detta och ges också tillfälle att yttra sig. Även i de fall det kan dröja innan en avvísning verkställs har transportörerna därför möjlighet att redan i inledningsskedet, när uppgifter och bevisning är som mest aktuella, ta reda på vad som förevarit och bestämma sin inställning till ett eventuellt ansvar.

På de anförda skälen kan något behov av en preskriptionsregel inte anses föreligga.

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

4.6 Kostnad för återförande

Arbetsgruppens förslag: Det kostnadsansvar för återförande som finns idag skall finnas kvar när utlänningar avvisas för att de saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa. Kostnadsansvaret skall däremot inte gälla då avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa. Frågan om kostnadsansvar för återförande skall vara kopplat till att en avvisning verkställs. Betalningsskyldighet skall därmed inte åläggas i de fall en utlänning på någon grund får uppehållstillstånd i Sverige. På samma grunder som idag gäller skall transportörerna helt eller delvis kunna befrias från kostnadsansvar, om de visar att de har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller om det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

I artikel 26:1 a) första meningen i Schengenkonventionen anges att de avtalslutande parterna i sin egen lagstiftning skall införa regler av innebörd att den transportör som har befordrat en utlänning som vägras inresa skall vara skyldig att utan dröjsmål ”återtaga ansvaret” för utlänningen. Detta har i artikel 3 i direktivet om transportörsansvar utvecklats så, att en transportör som inte själv kan verkställa återresan för en tredjelandsmedborgare som vägrats inresa skall ordna med omedelbar vidaretransport och stå för kostnaderna för denna. Om omedelbar vidaretransport inte är möjlig, skall transportören påta sig ansvaret för kostnaderna för vistelse och återsändande av tredjelandsmedborgaren. Genom den bestämmelse som finns i 9 kap. 2 § UtL har transportören det betalningsansvar för återresa som förutsätts i konventionen och direktivets artikel. I denna del krävs därför ingen ändring i utlänningslagen.

Artikel 26:1 a) i Schengenkonventionen syftar på transporter via såväl luft och sjö som land. Ansvaret gäller dock bara transporter från en annan stat än en Schengenstat och någon

landtransport från sådan stat kommer inte till Sverige som första Schengenstat. Som tidigare påpekats är det även vid bussförbindelser med färjeöverfart rederiet som står för transporten till yttre gräns.

Som redovisats i avsnitt 4.2 ger artikel 26 i Schengenkonventionen liksom direktivet om transportörsansvar inte något utrymme för att välja *antingen* betalningsansvar för återförande *eller* sanktioner. Därmed skall ett kostnadsansvar för återresa finnas parallellt med och under samma grundläggande förutsättningar som den avgiftsmöjlighet arbetsgruppen föreslår.

Kostnadsansvar för bevakningspersonal

Som framgått av redogörelsen för gällande regler kan en transportör i dag åläggas att betala inte bara återresan för utlänningen själv utan också kostnaderna för den bevakningspersonal som kan behöva följa med. Eftersom kostnadsansvar bara skall aktualiseras när en grundläggande kontrollskyldighet åsidosätts, är det inte oskäligt att transportören står även för kostnaden för eventuell bevakningspersonals resa. En sådan kostnad är en direkt följd av att utlänningen trots brister i inresehandlingarna har tagits med till Sverige. Någon ändring i gällande regler föreslås inte.

Beslut fattas när ett avvisningsbeslut verkställs

Ett beslut om kostnadsansvar för återförande skall liksom idag vara kopplat till att ett avvisningsbeslut verkställs. Det som talar för detta är framför allt att det är först då man vet vad återförandekostnaden uppgår till. Det finns visserligen praktiska olägenheter med att besluta om avgift och om kostnad för återförande vid olika tillfällen. Det bör dock inte röra sig om något större antal fall där det blir så. I de fall då transportörsansvar aktualiserats enligt nu gällande regler har det ofta varit frågan om

avvisning på grund av att medel för hemresan saknats. Med vårt förslag upphör transportörsansvaret för de fallen. I de flesta fall då beslutet om avvisning grundats på avsaknad av pass eller erforderliga tillstånd har det varit fråga om avvisning med omedelbar verkställighet. Avvisningsbesluten har alltså kunnat verkställas utan väntan på laga kraft. Det finns ingen anledning att tro att detta kommer att förändras i någon större utsträckning. Därmed kommer beslut om avgift och betalningsskyldighet för återförande regelmässigt att kunna fattas vid samma tillfälle, nämligen när verkställighet sker.

I de fall besluten däremot måste fattas vid olika tillfällen skall den verkställande myndigheten ha tillgång till det tidigare beslutet i fråga om avgift och de handlingar som hör till detta. För att göra myndigheten uppmärksam på att frågan om transportörsansvar har aktualiserats bör därför blanketten Notification of Inadmissible Passenger liksom idag följa med ärendet om uppehållstillstånd tills verkställighet har skett eller ärendet på annat sätt har avslutats.

Eftersom beslut om betalningsskyldighet för återresa inte skall fattas förrän verkställighet sker, kan avvisningsbeslutet i något fall hinna preskriberas innan verkställighet kunnat ske. Avvisningsbeslutet upphör enligt 8 kap. 15 § UtlL att gälla om det inte har verkställts inom fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om utlänningen har hållit sig undan verkställighet eller på annat sätt själv bidragit till den långa vistelsetiden, kan dock nytt beslut om avvisning fattas.

Befrielsegrunder

Hittillsvarande praxis när det gäller i vilka situationer bestämmelsen skall vara tillämplig och vilka befrielsegrunder som skall vara tillämpliga bör gälla även i fortsättningen. En närmare redogörelse för nuvarande praxis finns i avsnitt 2.3.

Det skall således inte heller i fortsättningen komma i fråga att transportören skall behöva stå för kostnaden för transport med ett

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

Beträffande betalningsskyldigheten för återförande kan också gälla att kostnaden kan bli oskäligt hög och leda till hel eller delvis befrielse från kostnadsansvar.

Det finns alltså stora likheter mellan befrielsegrunderna för återförandekostnad och avgift. Detta lär också komma att återspeglas i praxis genom att vissa förhållanden leder till befrielse från både betalningsskyldighet för återresa och avgift, andra till fullt ansvar i båda delar, ytterligare andra till hel eller delvis befrielse från kostnadsansvar men inte befrielse från avgift och slutligen vissa till befrielse från avgift men fullt ansvar för återförandekostnad.

4.7 Kostnad för uppehälle

Arbetsgruppens förslag: Rådsdirektivets bestämmelse om transportörernas ansvar att ombesörja återresa samt svara för kostnader för uppehälle skall inte föranleda någon författningsändring. Detsamma gäller direktivets bestämmelse om transportörernas ansvar i vissa transitsituationer.

När det gäller transportörens ansvar enligt direktivet att ordna med omedelbar vidaretransport kan man konstatera att beslut om avvisning enligt svenska regler verkställs av antingen en polismyndighet eller Migrationsverket. Någon ändring därvidlag är inte lämplig. Genom den skyldighet för verkställande myndighet att rådgöra med transportören som vi har föreslagit i 7 kap. 8 § UtIF (se avsnitt 4.6), menar vi att transportören kommer

att involveras i frågan om återförande i tillräcklig utsträckning. Något ytterligare ansvar för transportören bör och behöver i denna del inte åläggas för att syftet med artikel 3 i direktivet skall uppnås.

Artikel 3 i direktivet om harmonisering av transportörsansvaret förutsätter att transportörerna skall kunna åläggas betalningsskyldighet för kostnader för utlänningars uppehålle, om omedelbar vidaretransport ej är möjlig. Ansvaret gäller när en person vägrats inresa. Det innebär att det måste finnas ett beslut om avvisning som antingen vunnit laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte har gjort det. Betalningsskyldigheten för uppehålle förutsätter dessutom att ansvaret för återförande har överlämnats till transportören och att denne inte har kunnat ordna med omedelbar vidaretransport. Den kostnad för uppehålle det kan vara frågan om är därför den som eventuellt uppstår i tiden mellan ett verkställbart beslut om avvisning och själva verkställigheten.

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

Det kan dock inte uteslutas att det i en del fall då verkställigheten dröjer uppkommer en kostnad för staten avseende utlänningens uppehålle. Förutsättningen för att transportören skall kunna åläggas betalningsansvar för sådan kostnad måste dock vara att denne på något sätt kan lastas för dröjsmålet. Om staten genom Migrationsverket eller en polismyndighet är av uppfattningen att någon sådan kostnad uppkommit för staten – närmast för kost eller logi – kan detta beaktas genom att det får påverka storleken på den särskilda avgiften. Det krävs därför ingen ändring i den svenska

utlänningslagstiftningen för att direktivets artikel 3 skall anses uppfylld.

Transportörernas ansvar i vissa transitsituationer

Enligt artikel 2 i EG-direktivet om transportörsansvar skall transportörernas skyldighet att ombesörja återresa enligt artikel 26:1 a) i Schengenkonventionen även gälla i vissa situationer när inresa förvägras en tredjelandsmedborgare i transit. Det gäller dels när den transportör som skulle ha befordrat tredjelandsmedborgaren till bestämmelselandet vägrar låta denne gå ombord, dels när myndigheterna i bestämmelselandet har förvägrat utlänningsinresa och återsänt honom eller henne till den medlemsstat som varit transitland.

De föreslagna reglerna i utlänningslagen får anses täcka in även artikel 2 i direktivet. Det krävs således inte någon ytterligare reglering. Det är också svårt att se de angivna situationerna uppkomma i Sverige. Erfarenheten säger att den utlänning som i Sverige "fastnar" i transit antingen frivilligt återvänder till avreselandet eller söker inresa och asyl i Sverige.

4.8 Information till transportörer

Arbetsgruppens förslag: En uttrycklig skyldighet att utan dröjsmål informera transportören om att frågan om kostnadsansvar för återförande av utlänningsinresa eller avgift har kommit upp bör författningsregleras. Detsamma gäller en skyldighet för den myndighet som skall verkställa avvisningen och besluta om betalningsskyldighet att rådgöra med transportören angående möjligheterna till återförande.

För att transportörerna på ett rimligt sätt skall kunna sätta sig in i vilka omständigheter som läggs dem till last och undersöka vad som förevarit är det nödvändigt att de snarast informeras om att

frågan om kostnadsansvar för återförande eller avgift har tagits upp och att de ges tillfälle att yttra sig.

Idag finns enligt utlänningsförordningen (7 kap. 8 §) en skyldighet för polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde att göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar skall åläggas. När detta har gjorts överlämnas blanketten Notification of Inadmissible Passenger till transportören med polismyndighetens yttrande påtecknat. På så sätt får transportören vetskap om utredningen.

De befintliga rutinerna har som arbetsgruppen uppfattat saken fungerat. Det finns ingen särskild anledning att föreslå någon ändring i tillvägagångssättet som sådant. Det innebär att transportörerna på samma sätt som hittills kan bli informerade om att frågan om betalningsansvar och avgift har väckts. När ett till viss del utvidgat ansvar åläggs transportörerna är det dock lämpligt att ålägga myndigheterna en formell skyldighet att utan dröjsmål informera transportörerna och dessutom att rådgöra med dem så att ett återförande kan ordnas på lämpligt sätt. Ett motsvarande förfarande rekommenderas enligt Chicagokonventionen. Tillämpas detta förfarande får transportörerna bl.a. möjlighet att ordna återresa genom att boka om eventuell returbiljett eller ordna återresan med lediga platser. Detta kan medföra en lägre kostnad än om en annan transportör måste anlitas.

Den blankett som idag används tar av förklarliga skäl bara sikte på betalningsansvar för återresa. Den måste därför uppdateras så att den stämmer överens med de nya ansvarsreglerna.

Regleringen av informationsskyldigheten bör ske i utlänningsförordningen.

4.9 Verkställighetsbestämmelser

Arbetsgruppens förslag: Möjligheten att verkställa ett avvisningsbeslut genom att föra tillbaka utlänningar till det fartyg
--

eller luftfartyg som de har kommit till Sverige med eller sätta dem ombord på annat sådant med samma ägare eller brukare skall inte gälla fall då avvisning sker på grund av att en utlänning saknar medel för sin hemresa.

Sverige har genom verkställighetsbestämmelsen i 8 kap. 6 § UtlL en möjlighet att verkställa ett avvisningsbeslut genom att föra tillbaka en utlänning till ett fartyg eller luftfartyg som transportören äger eller brukar. Detta motsvarar en del av vad Schengenkonventionen (artikel 26:1 a) och direktivet (artikel 3) föreskriver om transportörernas skyldighet att ombesörja utlänningens återresa.

Som tidigare framgått gäller artikel 26:1 a) i Schengenkonventionen transporter via såväl luft och sjö som land. Ansvar för transporter direkt från en annan stat än en Schengenstat och någon landtransport från en sådan stat kommer inte till Sverige som första Schengenstat. Även vid bussförbindelser med färjeöverfart är det rederiet som står för transporten till yttre gräns. Dessa verkställighetsbestämmelser har såvitt vi erfarit inte förorsakat några praktiska bekymmer som motiverar en ändring.

Som framgått av redogörelsen för nu gällande regelsystem (se avsnitt 2.2.) gäller verkställighetsbestämmelsen även när avvisning sker på grund av att utlänningen saknar medel för sin hemresa. Som vi framhållit i avsnitt 4.5.2 måste det dock vara mycket svårt för transportörerna att kontrollera en utlänningens ekonomiska tillgångar. Det är därför inte rimligt att transportören skall kunna åläggas att betala en särskild avgift, om en utlänning avvisas på grund av brist på medel för hemresan. Med tanke på kopplingen mellan bestämmelsen om kostnadsansvaret för återresa och en särskild straffavgift är det heller inte lämpligt att ansvar för återresan skall föreligga i andra fall än då avvisning sker på grund av att pass eller tillstånd för inresa saknas. Från bestämmelsens tillämpningsområde skall därför undantas fall då avvisning sker på grund av att utlänningen saknar medel för hemresan.

Möjligheten att förelägga en transportör som vägrar att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen vite synes inte ha utnyttjats. Utan en sådan möjlighet skulle dock verkställighetsbestämmelsen kunna förlora sin verkan. Vitesmöjligheten bör därför finnas kvar.

4.10 Utlänningars kostnadsansvar

Utlänningslagens bestämmelser tar, som framgår av kapitel 2, sikte också på utlänningars kostnadsansvar och transportörernas kostnadsansvar för anställda (9 kap. 1 och 3 §§ UtL). Anhörigkommittén har uppgett att den information kommittén fått under utredningstiden inte tyder på att dessa bestämmelser föranlett några tillämpningsproblem. Slutsatsen kan dras att de tillämpas i mycket liten utsträckning. En given utgångspunkt är att det i första hand är utlänningarna själva som skall betala kostnaderna för sina återresor. Likaså finns det behov av en bestämmelse som ger transportörerna ett ansvar för anställd personal. Bestämmelserna föranleder inget ändringsförslag.

4.11 Överklagande

Den ordning vi föreslår för avgift och betalningsskyldighet för återresa innebär att det även i fortsättningen kommer att vara Migrationsverket och polismyndigheter som fattar beslut - med den enda skillnaden att de enligt den nya ordningen kommer att besluta inte bara om betalningsskyldighet för återresa utan också om avgifter/sanktioner. Deras beslut om betalningsskyldighet för återresa kan i dag överklagas till förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs det prövningstillstånd. Det finns inte skäl att ändra den nuvarande ordningen. Beslut om såväl avgifter som betalningsskyldighet för återresa bör således överklagas till förvaltningsdomstol med krav på prövningstillstånd

vid överklagande till kammarrätten. En sådan ordning uppfyller också rådskonferensens skyldighet att ha effektiva rättsmedel mot de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtas.

5 Konsekvenser och genomförande

5.1 Kostnader och intäkter

<p>Arbetsgruppens bedömning: Arbetsgruppens förslag kan antas inte ge några större ekonomiska eller andra konsekvenser. Eventuella merkostnader för staten bör rymmas inom berörda myndigheters ordinarie anslag.</p>
--

5.1.1 Staten

Arbetsgruppens förslag innebär till att börja med att de fall då betalningsansvar för återresa kan beslutas inte längre kommer att omfatta situationer då utlänningen saknar medel för sin hemresa. I sådana avvisningsfall kommer kostnaden för återresa att drabba staten. Dagens erfarenheter tyder på att det är framför allt vid färjetransporter som avvisning på den grunden sker. Det finns ingen statistik på hur många fall det rör sig om, och det är därmed svårt att göra någon beräkning. Eftersom det i huvudsak är fråga om färjetrafik kan man dock räkna med att kostnaderna i varje enskilt fall blir blygsamma.

När det sedan gäller möjligheten att ta ut avgift blir efterlevnaden av kontrollskyldigheten och tillämpningen av avgiftsmöjligheten avgörande för eventuella intäkter för staten. De

nu gällande reglerna om kostnadsansvar för återförande har som vi redovisat tillämpats i ganska begränsad utsträckning. Det är svårt att uppskatta i hur många fall det kan bli aktuellt att ålägga avgift, men eftersom förutsättningarna är desamma som de som gällt för kostnadsansvar finns det ingen anledning anta att det skulle röra sig om något större antal fall eller några större belopp. Därmed skulle det inte heller röra sig om några större påfrestningar i administrativt hänseende. En mindre effekt på statens intäkter respektive kostnader kan dock påräknas.

Om möjligheten att ta ut avgift kommer att realiseras kan det tänkas leda till att en del av avgiftsbesluten överklagas. Liksom idag kommer länsrätter, kammarrätter och Regeringsrätten att vara överprövningsinstanser, de två senare med krav på prövningstillstånd för att frågan skall prövas. Eftersom arbetsgruppen räknar med att antalet beslut över huvud taget inte kommer att bli särskilt stort, gäller detsamma för antalet överklaganden.

I övrigt har arbetsgruppen inte sett några kostnadshöjande eller intäktsminskande effekter av förslagen. Förfarandet vad gäller information till och rådgörande med transportörerna motsvarar vad som hittills gällt enligt praxis.

5.1.2 Transportörer

Arbetsgruppens förslag innebär bl.a. att en viss kontrollskyldighet för transportörer blir lagfäst. Som framgått är det en grundläggande kontroll som efterfrågas och det ställs inte krav på att transportörerna skall behöva genomgå någon utbildning eller anställa personal med särskild kompetens med anledning av förslaget. Arbetsgruppen menar att det är frågan om samma slags kontroll som transportörer redan enligt gällande regler och praxis förutsätts göra. Kontrollskyldigheten i sig bör därför inte innebära några ökade kostnader för transportörerna.

Att den avvisningsgrund som består i att utlänningen saknar medel för sin hemresa tas bort från transportörsansvaret innebär en

minskning av vissa transportörers kostnader. Som vi anført ovan under 5.1.1 är det dock svårt att göra någon beräkning av vad detta kan uppgå till.

I den utsträckning avgift tas ut blir detta en kostnad för transportörerna. Efterlevnaden av kontrollskyldigheten och tillämpningen av avgiftsmöjligheten blir avgörande även för transportörernas kostnad. Av samma skäl som anförts under 5.1.1 finns det dock ingen anledning anta att det skulle röra sig om något större antal fall eller några större belopp. En viss ökning av transportörernas kostnader kommer dock sannolikt att bli följden.

5.2 Andra konsekvenser

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

Målen för integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Förslag som kan påverka möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen är framför allt förslag som rör den ekonomiska politiken, sysselsättningen, förhållandena inom arbetslivet, den sociala välfärden inklusive hälso- och sjukvårdsutbildningen samt utbildningen. Arbetsgruppens förslag torde inte få några konsekvenser för möjligheterna att nå målen för integrationspolitiken. Gruppen anser inte heller att de framlagda förslagen i fråga om jämställdheten mellan kvinnor och män eller i övrigt utöver det angivna får någon inverkan på de nämnda områdena.

6 Författningskommentar

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

1 kap.

1 a §

Paragrafen är *ny*. Här anges vad som i utlänningslagen avses med begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat. Motsvarande definitioner finns sedan den 25 mars 2001 (SFS 2001:37) intagna i 1 kap. 1 § UtlF. Samma definitioner av begreppen bör föras in också i utlänningslagen.

Av EU-länderna deltar alla utom Storbritannien och Irland fullt ut i Schengensamarbetet. Storbritannien deltar efter beslut i rådet i delar av Schengenregelverket, bl.a. i antagandet och tillämpningen av rådskonventionen om transportörsansvar. Irland har aviserat att man kommer att begära att få delta i delar av Schengenregelverket. Island och Norge, som inte formellt kan ansluta sig till Schengenkonventionen, har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att anknyta sig till Schengensamarbetet och deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet.

2 kap.

7 a §

Ändringen i paragrafen är föranledd av de definitioner av begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat som förts in i 1 kap. 1 a §.

4 kap.

1 §

Ändringen i *första stycket 5* är föranledd av de definitioner av begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat som förts in i 1 kap. 1 a §.

Paragrafen i övrigt är oförändrad.

7 kap.

10 §

Paragrafen är *ny* och anger att beslut om särskild avgift enligt 10 kap. 9 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol samt att det vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd. Detta motsvarar vad som idag gäller för överklagande av beslut om betalningsskyldighet för återresa.

8 kap.

6 §

Ändringen i *första stycket* innebär att avsaknad av medel för hemresa inte längre utgör en avvisningsgrund som kan grunda betalningsskyldighet för återresan för transportörerna. Anledningen till detta är att det många gånger kan vara svårt eller olämpligt för transportörerna att kontrollera om en utlänning har medel för sin hemresa eller inte.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

9 kap.

2 §

Första stycket är *nytt*. Den nya bestämmelsen innebär att transportörer åläggs en uttrycklig skyldighet att kontrollera resehandlingar för utlänningar som reser till Sverige direkt från en annan stat än en Schengenstat. Skyldigheten omfattar en kontroll

av att en sådan utlänning har pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.

Ändringen är föranledd av att den sanktionsmöjlighet som införts i 10 kap. 9 § bör vara kopplad till en bestämmelse om kontrollskyldighet. Vidare svarar ändringen mot den skyldighet Sverige har enligt artikel 26:1 b) i Schengenkonventionen.

I *andra* stycket har samma ändring gjorts som i 8 kap. 6 § första stycket. Det innebär att betalningsskyldighet inte skall föreligga när en utlänning avvisas på grund av avsaknad av medel för hemresan.

Beslut om betalningsskyldighet för återresa skall alltid fattas i samband med att ett avvisningsbeslut verkställs.

10 kap.

3 a §

Ändringen i paragrafen är föranledd av de definitioner av begreppen Schengenkonventionen och Schengenstat som förts in i 1 kap. 1 a §.

10 kap.

9 §

Paragrafen är *ny*. Genom *första stycket* införs en möjlighet att påföra en transportör som inte uppfyller sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 2 § en särskild avgift. Den överträdelse det kan bli fråga om är sådan att det får anses föreligga en presumtion för att i vart fall oaktsamhet normalt föreligger. Man bör som regel kunna utgå ifrån att transportörerna huvudsakligen känner till de regler som gäller på området. De har ju redan idag en kontrollskyldighet. Ansvar är därför strikt. Av *tredje stycket* framgår dock att transportören i vissa fall kan befrias från avgift.

I *andra stycket* anges avgiftens storlek. I direktivet anges avgiftens storlek i euro. Om det i paragrafen i utlänningslagen skulle anges motsvarande belopp i svenska kronor enligt dagens växelkurs skulle lagtexten efter hand som eurokursen förändras kunna komma att avvika från direktivets innehåll. För att undvika detta anges i lagtexten att avgiften för varje utlänning skall

bestämmas till ett belopp i svenska kronor som på beslutsdagen motsvarar högst 5 000 euro.

10 kap.

10 §

Paragrafen är *ny*. I *första stycket* anges att frågor om särskild avgift enligt 9 § skall prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen. Det innebär att beslut om påförande av avgift kommer att fattas av Migrationsverket eller en polismyndighet, dvs. samma myndigheter som idag prövar frågor om transportörernas kostnadsansvar för återförande av en utlänning som avvisas.

I *andra stycket* anges att avgiften skall betalas till Migrationsverket. När det gäller bestämmelser om indrivning av sådan avgift hänvisas till lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.