

Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns

SOU 1994:124

Betänkande av Yttre gränskontrollutredningen
Stockholm 1994

Ref HB Occ



Statens offentliga utredningar
1994:124
Justitiedepartementet

Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns

Betänkande av Yttre gränskontrollutredningen
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 2 december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv m.m.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 20 januari 1994 landshövdingen Kjell A. Mattsson att vara särskild utredare med uppdrag enligt ovan.

Som experter förordnades, den 4 februari 1994 byråchefen Christer Ekberg, polisintendenten Leif Jennekvist, kammarrättsassessorn Johan Montelius, överdirektören Alf Nilsson och verksjuristen Staffan Schyberg, samt den 18 april 1994 departementssekreteraren Claes Åkesson.

Som sekreterare fr.o.m. den 1 februari 1994 förordnades den 24 januari 1994 hovrättsassessorn Stefan Olsson.

Utredningen har antagit namnet Yttre gränskontrollutredningen.

Efter anmodan har utredaren den 18 augusti 1994 avgett remissyttrande över Tullanpassningsutredningens betänkande (SOU 1994:89).

Härmed överlämnas betänkandet Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Göteborg i augusti 1994

Kjell A. Mattsson

/Stefan Olsson

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	13
<i>Förslag till författningsändringar</i>	17
1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	17
2 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)	18
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kust- bevakningens medverkan vid polisiär övervakning	19
 I INLEDNING	
1 <i>Uppdraget</i>	21
1.1 Bakgrunden till uppdraget	21
1.2 Direktiven	22
1.3 Gränserna för uppdraget	23
2 <i>Utredningsarbetet</i>	25
 II GÄLLANDE ORDNING	
3 <i>Allmänt om gränser och gränskontroll</i>	27
4 <i>Den svenska gränskontrollen</i>	29
4.1 Inledning med kort historik	29
4.2 Grundläggande regler för gränspassage	29
4.2.1 Varor	29
4.2.2 Personer	30
4.2.3 EES-avtalet och gränskontrollfrågorna	31
4.2.4 Sanktioner och andra åtgärder vid otillåten gränspassage	32
4.3 De gränskontrollerande myndigheternas ansvarsområden och organisation	34
4.3.1 Sammanfattning	34
4.3.2 Tullverket	34

4.3.3	Polisen	36
4.3.4	Kustbevakningen	37
4.4	Myndigheternas befogenheter vid gränskontrollen	38
4.4.1	Sammanfattning	38
4.4.2	Varukontrollen	39
4.4.3	Personkontrollen	46
4.4.4	Generella befogenheter för en tjänsteman att bruka våld	49
4.5	Gränskontrollen i praktiken	50
4.5.1	Sammanfattning	50
4.5.2	Flygplatser och hamnar	50
4.5.3	Sjötrafiken	52
4.5.4	Landgränserna	52
4.5.5	Samverkan mellan de gränskontrollerande myndigheterna	53
4.5.6	Sveriges samarbete med andra länder i gränskontrollfrågor	55
4.6	Gränstrafiken — en översikt	56
4.6.1	Inledning	56
4.6.2	Norra tullregionen	57
4.6.3	Östra tullregionen	58
4.6.4	Södra tullregionen	59
4.6.5	Västra tullregionen	60
4.7	Kostnaderna för gränskontrollen	60
5	<i>EG:s gemensamma marknad och avskaffandet av gräns- kontroller mellan medlemsstaterna</i>	63
5.1	Sammanfattning	63
5.2	Bakgrund och översikt	63
5.2.1	Det europeiska samarbetet och den gemen- samma marknaden	63
5.2.2	Förverkligandet av den inre marknaden genom avskaffande av kontroller vid de inre gränserna	65
6	<i>Kontrollen av varor och personer vid EU:s yttre gränser</i>	67
6.1	Sammanfattning	67
6.2	Översikt av de bestämmelser som anger villkoren för passage av EU:s yttre gränser	67
6.2.1	Inledning	67
6.2.2	Varutrafiken över de yttre gränserna regleras i EG:s tullkodex	68
6.2.3	De konventioner som rör personers rätt att passera den yttre gränsen	69

6.3	Kompensatoriska åtgärder	70
6.3.1	Inledning	70
6.3.2	Yttre gränskontroll som kompensatorisk åtgärd . .	71
6.3.3	Andra kompensatoriska åtgärder	71
6.4	Vad är "yttre gräns" och vilka varor och personer skall kontrolleras vid denna?	72
6.4.1	Begreppet yttre gräns	72
6.4.2	Vilka varor och personer skall kontrolleras vid den yttre gränsen?	73
6.5	Vilka befogenheter har de gränskontrollerande myndigheterna och hur skall kontrollen gå till?	78
6.5.1	Inledning	78
6.5.2	Utformningen av varukontrollen och kraven på dess effektivitet	78
6.5.3	Utformningen av personkontrollen och kraven på dess effektivitet	81
6.6	Organisationen av gränskontrollen i några av EU:s medlemsstater	84
6.6.1	Inledning	84
6.6.2	Danmark	84
6.6.3	Frankrike	85
6.6.4	Grekland	85
6.6.5	Tyskland	86
6.6.6	Storbritannien	86

III KONSEKVENSER AV ETT MEDLEMSKAP

7	<i>Vilka blir Sveriges yttre gränser vid ett EU-medlemskap och vilka regler kommer att gälla för kontrollen där? . . .</i>	89
7.1	Sveriges yttre gränser vid ett EU-medlemskap	89
7.2	Vilka regler kommer att gälla för kontrollen vid Sveriges yttre gränser?	90
7.2.1	Inledning	90
7.2.2	Varukontrollen vid Sveriges yttre gränser i ett EU-perspektiv	90
7.2.3	Utlänningskontrollen vid Sveriges yttre gränser i ett EU-perspektiv	91
7.2.4	Det nordiska perspektivet	91

IV ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8	<i>Inledning, med vissa utgångspunkter för det fortsatta resonemanget</i>	95
8.1	Hur skall de oklarheter som fortfarande råder beträffande den yttre gränskontrollen hanteras i utredningen?	95
8.1.1	Gränserna mot Finland och Norge	95
8.1.2	Utlänningskontrollen och gränskontrollkonventionerna	96
8.1.3	Nivån på kontrollen längs den yttre gränsen	96
8.2	Behöver formerna för den svenska gränskontrollen förändras vid ett EU-medlemskap?	97
8.3	Behöver den svenska gränskontrollen förstärkas vid ett EU-medlemskap?	98
8.3.1	Inledning	98
8.3.2	Kontrollen vid kontrollplatserna	98
8.3.3	Kontrollen mellan kontrollplatserna	99
8.4	Kan gränskontrollens effektivitet och styrka höjas inom ramen för befintliga resurser?	100
8.5	Sammanfattning av utgångspunkterna för det fortsatta resonemanget	100
9	<i>Hur kan den yttre gränskontrollen bedrivas så effektivt som möjligt?</i>	103
9.1	Gränskontrollverksamheten bör inte detaljregleras	103
9.2	Myndigheternas skyldigheter att samarbeta och bistå varandra bör komma till tydligt uttryck	104
9.2.1	Den generella skyldigheten för myndigheterna att samverka	104
9.2.2	Myndigheternas skyldighet att bistå varandra	107
9.2.3	Kustbevakningen bör ha ett självständigt ansvar för utlänningskontrollen till sjöss	109
9.3	Vissa förändringar och förtydliganden av myndigheternas befogenheter krävs	110
9.3.1	Inledning	110
9.3.2	Tullen och Kustbevakningen bör tillerkännas befogenheter att utföra passkontroll vid utlänningars utresa	111
9.3.3	Kustbevakningen bör ges tydliga befogenheter i anledning av att den myndigheten enligt förslag skall utföra viss självständig utlänningskontroll av sjötrafiken	112

9.4	Utlänningslagen bör för närvarande inte anpassas till den fria rörligheten för personer eller till gränskontrollkonventionerna	117
9.5	Myndigheternas resursbehov och det praktiska behovet och utrymmet för samverkan m.m.	118
9.5.1	Inledning	118
9.5.2	Myndigheternas resursbehov i ett EU-perspektiv	119
9.5.3	Övervaknings- och kontrollarbetet i praktiken vid ett medlemskap	120
9.5.4	Den yttre och den inre gränskontrollen bör samordnas	121
9.5.5	Ledningsfrågor	122
9.5.6	Utbildning för berörd personal	124
9.6	Något om arbetsformerna vid eventuella yttre landgränser	124
10	<i>Kostnadsansvaret för vissa kontroller</i>	125
10.1	Sammanfattning	125
10.2	Inledning	125
10.3	Kostnadsfrågan i ett EU-perspektiv	126
10.4	Utlandstrafiken utanför ordinarie kontrollplatser	126
10.5	Några légal eller principiella hinder föreligger inte mot att ta ut avgifter för kontrollen	127
10.6	Bör avgifter tas ut och i så fall enligt vilka principer?	129
V	EKONOMISKA OCH REGIONALPOLITISKA KONSEKVENSER	133
	<i>Författningskommentarer</i>	135
	<i>Bilagor</i>	
	Bilaga 1 Utredarens direktiv	137
	Bilaga 2 Yttre gränskontrollkonventionens artiklar	143

Förkortningar

Anslutningsavtalet	Avtal mellan Sverige och EU med villkoren för ett svenskt medlemskap
CCC	Customs Cooperation Council
CIS	Customs Information System
Ds	Departementsserien
EES-avtalet	Avtal mellan EG och EFTA-länderna (utom Schweiz och Liechtenstein) som ansluter dessa EFTA-länder till EG:s inre marknad
EFTA	Frihandelssammanslutning mellan Sverige, Norge, Finland, Island, Schweiz, Liechtenstein och Österrike
EG	Europeiska gemenskaperna
EIS	European Information System
EU	Europeiska unionen
GTS	Generaltullstyrelsen
LKP	Lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning
PF	Polisförordningen (1984:730)
PL	Polislagen (1984:387)
prop.	Proposition
RF	Regeringsformen

RB	Rättegångsbalken
RPS	Rikspolisstyrelsen
SAS	Scandinavian Arlines System
SIS	Schengen Information System
SOU	Statens offentliga utredningar
TFS	Tullverkets författningssamling
TuF	Tullförordningen (1987:1114)
TuL	Tullagen (1987:1065)
Tullkodexen	Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen
UtlF	Utlänningsförordningen (1989:547)
UtlL	Utlänningslagen (1989:529)
VSL	Varusmugglingslagen (1960:418)
YGK	Yttre gränskontrollkonventionen

Sammanfattning

Inledning

De grundläggande bestämmelserna om villkoren för passage över Sveriges gränser finns i tullagen (1987:1065), varusmuggningslagen (1960:418) och utlänningslagen (1989:529). Dessa lagar kompletteras av ett antal lagar och förordningar som anger särbestämmelser för vissa varuslag och för medborgare i vissa stater m.m. I de lagar som nu nämnts regleras vidare vilka befogenheter de myndigheter som utför gränskontrollerna har att verkställa kontroller och vidta tvångsåtgärder för att kunna utföra dessa.

Vid ett svenskt medlemskap i EU skall kontroller av personer och varor som passerar Sveriges gränser mot ett annat medlemsland — de inre gränserna — i princip inte förekomma. En grundtanke i det europeiska samarbetet är att fri rörlighet skall råda för varor, personer, tjänster och kapital mellan medlemsstaterna, vilket bl.a. innebär att gränsformaliteter skall upphöra. I vart fall skall kontroller som enbart grundar sig på det förhållandet att personen eller varan passerar gränsen inte förekomma. Kontroller vid de yttre gränserna — gränser mot länder som inte är medlemmar i EU — skall kvarstå. Den yttre gränskontrollen är inte enbart en nationell angelägenhet. Det ligger i samtliga medlemsstaters intresse att kontrollen är stark längs hela den yttre gränsen. Brister i den yttre gränskontrollen kan leda till att förbjudna varor och oönskade personer sprids över hela EU:s territorium. En stark yttre gränskontroll är därför en förutsättning för att den fria rörligheten över de inre gränserna inte skall få negativa följder i form av ökad risk för införsel av förbjudna varor, som t.ex. narkotika, och för illegal invandring m.m. till medlemsstaterna.

Uppdraget

Uppdraget har bestått av två delar. Den första delen har varit att utreda organisationen av den yttre gränskontrollen med utgångspunkterna att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan de gränskontrollerande myndigheterna skall bestå och att kontrollen skall utföras

med mindre eller med befintliga myndighetsresurser. Den andra delen har varit att utreda kostnadsansvaret för kontrollen vid vissa flygplatser och hamnar och här ta upp och allsidigt belysa om kostnadsansvaret bör fördelas som i dag eller förändras så att kostnaderna i ökad omfattning kommer att vila på färje- och flygföretagen.

Det har fallit utanför uppdraget att gå in på sådana frågor om organisation och verksamhet som myndigheterna själva bör kunna besluta om och där det också bör vara ett ansvar för myndigheterna själva att bedriva det behövliga utredningsarbetet.

Överväganden och förslag

Organisationen av den yttre gränskontrollen

Vid EU:s yttre gräns skall varor och personer kontrolleras, i princip på samma sätt som sker vid Sveriges gränser i dag. För varor skall tullar och andra skatter eller avgifter fastställas och det skall kontrolleras att in- eller utförsel förbud inte råder. Personkontrollen skall säkerställa att medborgare i stater utanför EU har erforderliga identitetshandlingar och de tillstånd som krävs för inresa. Med stor sannolikhet kommer krav på utresekontroll att gälla vid de yttre gränserna, vilket inte är obligatoriskt i Sverige i dag.

Villkoren för in- och utförsel av varor till EU:s territorium regleras i EG:s tullkodex vars bestämmelser är bindande för medlemsstaterna. Tullkodexen förutsätter att de enskilda staterna har myndigheter som utför kontroll vid gränsen och att dessa myndigheters tjänstemän har erforderliga befogenheter att genomföra kontrollen.

Gemensamma bestämmelser för personkontroll och villkor för medborgare i icke-medlemsstat (tredje land) att passera de yttre gränserna saknas ännu för EU:s medlemsstater. Förslag till konventioner med sådana bestämmelser är utarbetade men de har ännu ej trätt i kraft. Dessa frågor får därför lösas nationellt tills vidare.

Enighet synes råda inom EU om att kontrollen vid de yttre gränserna skall vara stark. Vad detta innebär är i nuläget svårt att definiera. Yttre gränskontroll är i praktiken en relativt ny företeelse för EU:s medlemsstater och någon enhetlig uppfattning om kontrollnivån har inte hunnit etableras såvitt jag kunnat finna. De konventionsförslag som utarbetats beträffande personkontroller vid de yttre gränserna innehåller emellertid vissa relativt detaljerade bestämmelser om hur kontrollerna skall vara anordnade. Sammantaget kan sägas att arbetet med att införa gemensamma regler för den yttre gränskontrollen pågår inom EU och att normer för kontrollernas styrka med stor

sannolikhet kommer att växa fram inom ramen för detta arbete. Mot bakgrund av den osäkerhet som ännu måste anses råda om vilka krav på gränskontrollernas styrka som gäller för EU:s medlemsstater och med beaktande av att några uppenbara brister i den svenska gränskontrollen inte framkommit under utredningsarbetet, har jag dragit den slutsatsen att någon omedelbar förändring av formerna för gränskontrollen inte är påkallad för svensk del i anledning av ett EU-medlemskap. En kontroll vid Sveriges del av EU:s yttre gränser kan i princip se ut som den svenska gränskontrollen gör i dag. Vid ett ikraftträdande av någon av de konventioner som är under utarbetande kan en skärpning av kontrollen krävas i vissa avseenden. Inom ramen för uppdraget att organisera den svenska gränskontrollverksamheten så att den är effektiv har konventionstexterna därför beaktats för att myndigheterna skall ha bästa förutsättningar att möta de nya krav som kan komma att ställas.

I Sverige är det tullen, polisen och Kustbevakningen som svarar för gränskontrollen. Tullen har ansvaret för varukontrollen medan polisen svarar för utlänningskontrollen. Kustbevakningen utför såväl varusom utlänningskontroll till sjöss. Bestämmelser om att myndigheterna kan, och i vissa fall skall, bistå varandra finns i författningar. Några generella brister i de svenska gränskontrollerande myndigheternas organisation eller arbetssätt har inte framkommit under utredningsarbetet. Det finns med säkerhet utrymme för lokala förbättringar, inte minst vad gäller samverkan mellan myndigheterna och samutnyttjande av resurser, men detta bör myndigheterna själva kunna se över och åtgärda. Det är härvid särskilt angeläget att formerna för samverkan mellan Kustbevakningen och de andra myndigheterna ses över vad gäller kontrollen av sjötrafiken och att fasta rutiner för denna del av gränskontrollverksamheten utarbetas. Någon reglering av verksamheten i lag är inte påkallad, men myndigheterna bör ges direktiv av regeringen att företa en översyn för att säkerställa effektiviteten i arbetet.

För att gränskontrollen skall kunna utföras effektivt är det enligt min mening av största vikt att de gränskontrollerande myndigheterna samarbetar och bistår varandra när så behövs. Eventuella oklarheter vad gäller myndigheternas skyldigheter i detta avseende eller hinder i form av att den bistående myndighetens personal inte har erforderliga befogenheter bör undanröjas. Jag har i detta syfte föreslagit att tullen och Kustbevakningen i utlänningslagstiftningen åläggs skyldighet att bistå polisen vid utlänningskontroller om detta begärs. Skyldighet för polisen och Kustbevakningen att bistå tullen vid tullkontroller finns redan i tullagen och tullförordningen. För att tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen skall kunna medverka även vid sådan

utresekontroll som förväntas bli aktuell för EU:s medlemsstater har jag vidare föreslagit att tjänstemännen skall ges befogenheter att utföra denna kontroll. Befogenhet att utföra utresekontroll tillkommer enligt gällande författningstext endast polisen.

Kustbevakningen har en särpräglad roll på det sättet att den i princip är den enda civila myndighet som regelbundet övervakar våra territorialvattengränser. Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för tullkontrollen till sjöss medan övervakning med inriktning på utlänningskontroll i princip förutsätter en begäran från polisen. Vidare föreligger brister i Kustbevakningens befogenheter när det gäller att ingripa mot "människosmuggling" till sjöss, vilket på senare år förekommit i viss omfattning. Enligt min uppfattning bör Kustbevakningen, som oftast är den enda närvarande myndigheten till sjöss, åläggas ett självständigt ansvar även för utlänningskontrollen där och i konsekvens härmed ges de befogenheter som polisen har vad gäller ingripanden mot fartyg som kan misstänkas ha illegala invandrare ombord. Jag har föreslagit att Kustbevakningens ansvar regleras i utlänningslagen och att de erforderliga befogenheterna förs in i den lag som annars reglerar Kustbevakningens befogenheter vid myndighetens polisiära verksamhet, nämligen i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär verksamhet.

Kostnadsansvaret för vissa kontroller

Jag har inte funnit några lagliga hinder mot att låta flyg- och färjeföretag stå kostnaderna för kontrollen av tredjelandstrafik på flygplatser och i hamnar. Invändningar om att staten i första hand bör svara för dessa kostnader kan framföras men det finns inga grundläggande principiella hinder mot att verksamheten avgiftsfinansieras. Med hänsyn till den obalans mellan olika kontrollplatser som annars kan inträda, har jag förordat att all tredjelandstrafik med flyg och fartyg avgiftsbeläggs om ett system med avgifter skall införas och inte enbart trafiken på vissa flygplatser och hamnar. Med hänsyn till att det i dag är svårt att beräkna kostnaderna för den kommande kontrollverksamheten och därmed även att avgöra om en avgiftsfinansiering är påkallad har jag dock rekommenderat att frågan prövas först när de gränskontrollerande myndigheterna har erfarenhet av de olika typer av gränskontroller som kan komma i fråga vid ett EU-medlemskap.

Förslag till författningsändringar

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap 1 § utlänningslagen (1989:529)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

Tullmyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid kontrollen av utlänningars inresa och utresa enligt denna lag. Kustbevakningen skall medverka i polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Lagen omtryckt 1994:515.

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

Härigenom föreskrivs att 5 kap 7 § utlänningsförordningen (1989:547) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

5 kap.
7 §

Polismyndigheten får kräva av en utlänning som reser ut ur landet att han visar upp sitt pass när detta behövs för att förebygga eller beivra brott eller annars för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i den utsträckning det i övrigt behövs för att genomföra den kontroll över utläningar som föreskrivs i utlänningslagen (1989:529).

Föreslagen lydelse

Om utresekontroll sker under medverkan av tullmyndigheten, Kustbevakningen eller med hjälp av en särskilt förordnad passkontrollant skall passet visas upp för tulltjänstemannen, tjänstemannen vid Kustbevakningen eller passkontrollanten.

Första stycket gäller inte för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge och som reser ut direkt till något av dessa länder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg,
7. dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,

12. utlänningars inresa och utresa till och från Sverige

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2—8, 10 och 11 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1995.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1988:445.

² Senaste lydelse 1992:1142.

I INLEDNING

1 Uppdraget

1.1 Bakgrunden till uppdraget

Sverige har ansökt om medlemskap i Europeiska unionen, EU.

Regeringen bemyndigade genom beslut den 26 mars 1992 statsrådet Dinkelspiel att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor rörande gränskontroller och gränsformaliteter inför de kommande förhandlingarna om ett svenskt medlemskap. Arbetsgruppen (Gränskontrollgruppen) avgav en delrapport i februari 1993 (En marknad utan gränsformaliteter och gränskontroller — läget inom EG) och en huvudrapport i november samma år (Gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv). I huvudrapporten redovisas Gränskontrollgruppens slutsatser vad gäller konsekvenserna för Sverige, dels av ett deltagande i den gränslösa inre marknaden, dels av ett övertagande av gemenskapens regler om gränskontroller och gränsformaliteter i förhållande till utanförstående länder. Gränskontrollgruppen föreslog, mot bakgrund av sina slutsatser, bl.a. att regeringen skulle utse en särskild utredare för att utarbeta ett förslag till organisationen av gränskontrollen i ett EG-perspektiv.

Till Gränskontrollgruppen framförde Rikspolisstyrelsen att problem kan uppstå till följd av att hamnar och flygplatser kan drivas i kommunal eller enskild regi. Exempelvis skulle en kommun genom att tillåta flygtrafik från och till tredje land kunna tvinga staten att organisera en gränskontroll vid den aktuella flygplatsen förutsatt att staten godtog flygplatsen som gränsovergång. Kostnaderna för gränskontrollen skulle med nuvarande finansieringsprinciper till betydande del drabba statsbudgeten. Gränskontrollgruppen föreslog att även denna fråga skulle utredas av den särskilde utredaren. Gränskontrollgruppens förslag i nu nämnda delar antogs av regeringen i form av de direktiv denna utredning fått.

1.2 Direktiven

Regeringen beslutade den 2 december 1993 på hemställan av chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Hellsvik, att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv m.m. Utredaren har härvid fått i uppgift att

- utreda organisationen av den yttre gränskontrollen, dvs. kontrollen vid EU:s yttre gränser; en utgångspunkt skall därvid vara att behålla nuvarande huvudsakliga ansvarsfördelning mellan polisen och tullen men att öka samverkan mellan myndigheterna,
- utreda kostnadsansvaret för gränskontrollen vid vissa flygplatser och hamnar.

I direktiven anges vidare bl.a. följande utgångspunkter:

- bl.a. med hänsyn till det statsfinansiella läget bör kontrollen utföras med mindre eller med befintliga myndighetsresurser. En ökning av gränskontrollens effektivitet bör i första hand åstadkommas genom ett nära samarbete mellan berörda myndigheter,
- utredaren bör överväga om myndigheterna, utöver vad som gäller redan i dag, bör tilläggas befogenheter att utföra visst arbete inom varandras verksamhetsområden,
- utredaren bör ta reda på hur gränskontrollfrågor löses i länder som redan är medlemmar i EU,
- det faller utanför uppdraget att gå in på sådana frågor om organisation och verksamhet som myndigheterna själva bör kunna besluta om och där det också bör vara ett ansvar för myndigheterna att själva bedriva det behövliga utvecklingsarbetet.

Direktiven finns i sin helhet intagna som *bilaga 1*.

1.3 Gränserna för uppdraget

Mitt huvuduppdrag har varit att organisera Sveriges yttre gränskontroll, dvs. kontrollen av varor och personer som passerar de delar av Sveriges gräns som inte utgör gräns mot annat EU-land. Vilken kontroll som får förekomma vid de inre gränserna — gränser mot annat medlemsland — och hur denna kontroll skall gå till faller utanför uppdraget att ta ställning till. Frågan om inre gränskontroll utreds av EU-gränskontrollutredningen (Ju 1994:01). Sist nämnda utredning tillsattes även den efter förslag från Gränskontrollgruppen i deras huvudrapport från november 1993.

Jag har inte tagit ställning till under vilka villkor en person eller vara äger rätt att passera den yttre gränsen. Utredningen rör i första hand organisationen av den fysiska kontrollverksamheten och inte vilken prövning den som utför kontrollen skall företa. Frågan om villkor för passage berörs dock i de fall organisationen av kontrollen påverkas av detta. Villkoren för passage över EU:s yttre gräns är såvitt gäller varutransporter reglerade i EG:s tullkodex som är gällande rätt och bindande för medlemsstaterna utan att bestämmelserna införs i respektive lands nationella lagstiftning. Vilken utfyllnad av svenska nationella regler om varukontroll som kommer att krävas vid ett medlemskap har annan utredning tagit ställning till i betänkande (Tullanpassningsutredningen, SOU 1994:89). Gemensamma regler för personers rätt till passage över de yttre gränserna saknas ännu för EU:s medlemsstater. Förslag till konventioner med bestämmelser om en gemensam ordning för denna kontroll finns dock.

I direktiven anges uttryckligen att utredaren inte skall gå in på frågor om organisation och verksamhet som myndigheterna själva bör kunna besluta om. Jag har bl.a. med hänsyn härtill stannat vid en översyn av myndigheternas övergripande organisation och arbetssätten i stora drag. Frågor om konkreta kontrollmetoder och möjligheter till lokalt samarbete utifrån olika lokala förutsättningar åligger det myndigheterna själva att utreda och ta ställning till. Sådana utredningar pågår inom de berörda myndigheternas organisationer.

2 Utredningsarbetet

Med hänsyn till att ett eventuellt svenskt medlemskap i EU är nära förestående har utredningsarbetet med nödvändighet bedrivits skyndsamt. Jag har mot bakgrund av tidsperspektivet sett som en huvuduppgift att ta reda på om formerna för den svenska gränskontrollen måste förändras omedelbart med hänsyn till gällande ordning för yttre gränskontroll inom EU. Den andra huvudfrågan har varit om sådan ineffektivitet föreligger i de gränskontrollerande myndigheternas verksamhet att förändringar är påkallade. Den senare frågan kan ställas oberoende av ett EU-medlemskap.

Utredningsarbetet, som påbörjades i februari 1994, har i princip bedrivits i tre steg. Det första steget har varit att ta reda på gällande ordning — i teori och praktik — för gränskontroll såväl i Sverige som inom EU. Arbetet har i denna del bestått i studier av de rättsregler som styr de gränskontrollerande myndigheternas verksamhet, relativt omfattande studiebesök hos de gränskontrollerande myndigheterna i Sverige och inhämtande av information om hur gränskontrollverksamheten är organiserad i vissa av EU:s medlemsländer genom skriftliga frågeställningar via svenska utlandsmyndigheter. Utredningen har dessutom företagit ett studiebesök i Storbritannien. Det andra steget har bestått i en jämförelse mellan vad som kan kallas EU:s krav på yttre gränskontroll — i den mån sådana krav kunnat konstateras — och den svenska gränskontrollverksamheten, där frågan om vad ett medlemskap i EU får för konsekvenser i detta avseende har ställts. Steg tre har varit utarbetande av förslag mot bakgrund av de slutsatser som dragits.

Under arbetet har utredningen haft kontakt med de under avsnitt 1.3 nämnda utredningarna, EU-gränskontrollutredningen och Tullanpassningsutredningen, samt även med tullens och polisens interna utredningar vars resultat denna utredning fått ta viss del av. Dessutom har kontakter hållits med andra myndigheter m.fl., bl.a. med Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna i Bryssel.

Arbetet har till inte obetydlig del försvårats av att frågan om yttre gränskontroll i vissa delar inte lösts inom EU. Det förekommer t.ex. ännu inte några för medlemsstaterna gemensamma bestämmelser beträffande personkontroll. En annan svårighet har bestått i att det i

nuläget är oklart om Sveriges landgränser mot Finland och Norge kommer att utgöra yttre eller inre gränser.

II GÄLLANDE ORDNING

3 Allmänt om gränser och gränskontroll

En stats territorium utgörs av dess landterritorium, vattenterritorium och luftterritorium. Territoriet omgärdas av statsgränsen. Enligt folkrätten är en stat i princip behörig att utöva makt gentemot alla personer som befinner sig inom dess statsgräns. Man talar om att en stat är självstyrande eller suverän.

Staterna visade tidigt ett intresse av att kontrollera flödet av varor och personer över gränserna. Motiven har skiftat men generellt kan sägas att kontrollerna främst skett — och alltjämt sker — av statsfinansiella och näringspolitiska skäl jämte säkerhets- och hälsoskäl.

Den fysiska kontrollen av att varor eller personer inte kommer in i eller ut ur landet i strid mot förbud eller, vad gäller varor, på sätt att tull, annan skatt eller avgift undandras staten utförs effektivast vid gränsen. Staterna bevakar därför sina gränser och anvisar kontrollplatser där varor och personer får passera om det visas att förutsättningarna för passage är uppfyllda. Fartygs- och flygtrafiken kontrolleras av praktiska skäl i hamnar och på flygplatser, dvs. på platser som ligger inne på statsterritoriet.

Kontrollen utförs av myndigheter vars tjänstemän regelmässigt tillagts vittgående befogenheter att kontrollera gods och resande jämte deras bagage.

Att föra gods över gränsen i strid mot förbud eller utan att på föreskrivet sätt redovisa det så att tullar, andra skatter eller avgifter kan fastställas är normalt straffbart enligt de enskilda staternas nationella rätt.

Utlänningar som försöker passera in i en stat utan erforderligt tillstånd kan som regel avvisas med stöd av statens utlänningslagstiftning.

4 Den svenska gränskontrollen

4.1 Inledning med kort historik

För Sveriges del bestäms statsgränsen främst genom fredstraktater med Danmark och Ryssland. Gränsen mot Danmark i Öresund har genom en överenskommelse år 1932 bestämts så, att Sveriges territorialvatten sträcker sig till mitten av sundet. Utsträckningen av Sveriges vattenterritorium framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Luftrummet ovanför Sveriges land- och vattenterritorium utgör Sveriges luftterritorium.

Varutullar har med säkerhet tagits ut i Sverige sedan 1100-talets slut, medan utlänningskontrollen, i vart fall i organiserad form, är av yngre datum. Passtvang förekom från tidigt 1800-tal fram till år 1860 då det upphävdes. Därefter kunde utlänningar fritt resa in i Sverige och vistas här fram till år 1914 då möjligheten att avvisa och utvisa icke önskvärda utlänningar infördes genom lag. Genom 1917 års passkungörelse återinfördes passtvånget och sedan dess har Sverige haft lagstiftning som reglerar och begränsar utlänningars rätt att resa in i landet och vistas här.

4.2 Grundläggande regler för gränspassage

4.2.1 Varor

In- och utförsel av varor till och från Sverige skall anmälas till tullmyndighet. Då en vara förs in i landet skall den förtullas innan mottagaren har rätt att förfoga fritt över den. Vid förtullningen kontrollerar tullmyndigheten att varan får införas och fastställer tull och annan skatt eller avgift för den, bl.a. med ledning av uppgifterna i den tulldeklaration som skall avges i samband med att varan tas in. Betalning av skatter och avgifter skall ske till tullmyndigheten. Generaltullstyrelsen föreskriver, efter bemyndigande från regeringen, på vilka platser varor får anmälas till förtullning. Vid utförsel, som också skall anmälas till tullmyndighet, kontrollerar tullen bl.a. om hinder för utförsel i form av utförselförbud föreligger.

De bestämmelser som styr förfarandet vid in- och utförsel av varor återfinns i första hand i tullagen (1987:1065) och tullförordningen (1987:1114). Det finns ett stort antal författningar som kompletterar dessa och som innehåller regler om vad som inte får föras in i eller ut ur riket, skattesatser, bestämmelser om tullfrihet i vissa fall m.m. Redan TuL och TuF innehåller undantag från de huvudregler som redovisats i första stycket. Bl.a. kan tullmyndighet ge importör eller dennes ombud tillstånd att ta hand om och förfoga över varor innan skatt och avgift fastställts vid s.k. förenklat tullförfarande.

4.2.2 Personer

Utomnordiska medborgare

En utlänning som reser in i Sverige skall enligt huvudregeln ha visering, dvs. tillstånd till inresan. Han skall vidare ha uppehållstillstånd om han vistas här mer än tre månader och arbetstillstånd om han arbetar här. Undantag på krav från visering föreligger dock enligt internationella överenskommelser gentemot många länder.

Kontrollen av utlänningar förutsätter att de som vill passera gränsen kan legitimera sig. Därför krävs att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige har pass eller motsvarande identitetshandling. Reglerna som rör utlänningskontrollen återfinns i utlänningslagen (1989:529) och utlänningsförordningen (1989:547).

Enligt 5 kap. 1 § UtlL skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten vid inresa eller utresa om inte annat föreskrivs. Han är enligt samma lagrum också skyldig att lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för hans rätt till inresa och vistelse i Sverige.

I 5 kap. 1 § UtlF föreskrivs att utlänningar inte utan särskilt tillstånd får resa in i eller ut ur landet annat än på s.k. passkontrollorter. Vilka dessa är anges i 3 § i samma kapitel. Undantag från bestämmelserna om in- och utresa finns för passagerare på fartyg i reguljär trafik och för besättningsmän på fartyg och luftfartyg. Undantagen innebär att bestämmelserna om passtvang och kontroll inte tillämpas förrän utlänningen lämnar fartyget eller luftfartyget. Kontrollen sker alltså inte vid gränsen utan i hamnen respektive på flygplatsen. Om inte polismyndigheten bestämmer annat har besättningsmännen rätt att lämna fartyget eller luftfartyget tillfälligt, utan att visa pass eller andra handlingar, om de uppehåller sig på orten (7 kap. 5—7 §§ UtlF).

Vid utresa från Sverige förekommer inte längre någon regelbunden passkontroll. Polisen får emellertid i vissa fall, bl.a. när detta behövs för att förebygga eller beivra brott, kräva att utlänningar som reser ut ur landet visar upp sitt pass (5 kap. 7 § UtlF).

Nordiska medborgare

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge är enligt särskilda bestämmelser i UtlL och UtlF undantagna bestämmelserna om passvång, visering och arbetstillstånd. De kan fritt resa in i Sverige och vistas och arbeta här. Svenska medborgare har motsvarande rättigheter i de andra nordiska länderna. Inresa till eller utresa från ett annat nordiskt land behöver därför inte ske på passkontrollort utan kan äga rum på s.k. gränsövergångsställen som ofta är obebakade. Nordbor behöver inte visa upp pass vid inresa från ett annat nordiskt land men de måste, om det begärs, kunna visa att passfrihet gäller genom att förete bevis om sitt medborgarskap.

Undantagen för nordbor grundas på en nordisk passkontrollöverenskommelse och på ett protokoll från år 1954 "angående befrielse för medborgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet innehava pass och uppehållstillstånd".

Även nordbor är skyldiga att uppvisa pass då de reser in i Sverige från ett utomnordiskt land. Annan utlänning än nordbo som reser till Sverige från ett annat nordiskt land behöver endast visa upp sitt pass när polismyndigheten kräver det.

Nordbor behöver aldrig visa pass då de reser från Sverige till ett annat nordiskt land.

4.2.3 EES-avtalet och gränskontrollfrågorna

Avtal om frihandel fanns redan innan EES-avtalet mellan EFTA-länderna och EG. Detta innebär bl.a. att tullarna på varor — utom jordbruksprodukter — har tagits bort. I och med EES-avtalet upprättades en gemensam marknad för tjänster och fri rörlighet infördes för personer och kapital över de avtalsslutande ländernas gränser. Sedan EES-avtalet trädde i kraft år 1994 krävs i princip inget tillstånd för inresa till Sverige för medborgare i EES-staterna. Gränskontrollfrågor regleras dock inte i EES-avtalet. Detta innebär bl.a. att tullprocedurer och passkontroller bibehållits mellan medlemsländerna. I anslutning till avtalet förband sig länderna genom en gemensam

deklaration att fortsätta samarbetet i syfte att förenkla gränskontrollerna för personer.

4.2.4 Sanktioner och andra åtgärder vid otillåten gränspassage

Varusmuggling

Möjligheterna till ekonomisk vinning har medfört att överträdelser av in- och utförselbestämmelser beträffande varor förekommer. Detta gäller såväl varor som får föras in om skatt eller avgift erläggs som "förbjudna varor", t.ex. narkotika.

Den som för varor över gränsen i strid mot in- eller utförselförbud eller som gör det på sätt att skatte- eller avgiftspliktiga varor undandras kontroll skall enligt varusmugglingslagen (1960:418) dömas för varusmuggling om brottet sker uppsåtligt. Även gärningar begångna av grov oaktsamhet är straffbelagda liksom försök till uppsåtligt brott. Som varusmuggling anses även lämnande av oriktiga uppgifter i tulldeklaration eller annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods. Brottet anses som grovt bl.a. om det förövats yrkesmässigt, avsett gods av betydande värde eller om det gällt narkotika i vissa fall.

Vidare är det enligt VSL straffbart att ta viss befattning med smuggelgods samt kan befälhavare på vissa transportmedel dömas för bristande tillsyn om smuggelgods påträffas på transportmedlet.

VSL innehåller också bestämmelser om beslag och förverkande av smuggelgods och brotts hjälpmedel, vartill framställningen återkommer nedan under avsnittet om de gränskontrollerande myndigheternas befogenheter.

Det bör här framhållas att 1986 års varusmugglingsutredning har lagt fram förslag på ny lagstiftning på området i betänkandet SOU 1991:84. Betänkandet har remissbehandlats. Om ny smugglingslagstiftning kommer att införas hänger samman med frågan om Sverige kommer att inträda i EU och därmed omfattas av EG:s tullunion. Det är därför oklart vad som kommer att hända med Varusmugglingsutredningens förslag.

Illegal invandring

Det är svårt att uppskatta i vilken omfattning illegal invandring till Sverige förekommer. Att det förekommer är känt såväl genom att personer påträffas inne i landet utan tillstånd att vistas här som genom de försök att komma in med hjälp av falska identitetshandlingar som

avslöjas vid våra passkontroller. På senare tid har flera försök till "människosmuggling", främst med fartyg, avslöjats. Orsakerna till att utlänningar försöker ta sig in i landet utan tillstånd torde variera.

Den utlänning som försöker ta sig in i landet utan pass eller erforderliga tillstånd, med hjälp av falska handlingar eller oriktiga uppgifter i övrigt, utan tillräckliga medel för sitt uppehälle eller om det kan antas att han kommer att begå brott här eller i annat nordiskt land kan som regel avvisas direkt vid gränsen. Avvisningen kan i dessa situationer göras av polismyndigheten som utför kontrollen. Handläggningen av avvisningsfrågan skall i vissa fall, bl.a. om utlänningen söker asyl här, skötas av Statens invandrarverk.

En utlänning som har kommit in i Sverige på lagligt sätt kan i vissa fall utvisas, t.ex. genom beslut av Statens invandrarverk om hans uppehållstillstånd löpt ut eller återkallats eller genom beslut av allmän domstol om han döms för brott, allt under i lag närmare angivna förutsättningar.

Det är inte straffbart att resa in i Sverige utan pass och erforderliga tillstånd. Den som vistas här utan tillstånd kan dock dömas till böter enligt 10 kap. 1 § UtlL. Alltsedan 1937 års utlänningslag trädde i kraft har det varit straffbart att hjälpa en utlänning att resa in illegalt till Sverige. Bl.a. på grund av uppmärksammade fall av "människosmuggling" skärptes straffen för medhjälp till illegal inresa den 1 januari 1994. Bestämmelserna återfinns i 10 kap. 2 a § och 5 § UtlL och innebär att den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid med gällande bestämmelser eller organiserar sådan verksamhet i vinstsyfte kan dömas till fängelse i upp till två år. Samtidigt med straffskärpningen infördes i UtlL 10 kap. 6 § möjlighet att förverka transportmedel som använts vid brottet (prop. 1993/94:52). Vidare har transportörer visst kostnadsansvar för utlännings återresa om denne avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. Bestämmelsen om transportörers ansvar finns i 9 kap. 2 § UtlL och gäller resande med fartyg eller luftfartyg. I 3 § i samma kapitel ges kompletterande regler om kostnadsansvar för återresa och uppehälle för anställda och fripassagerare på transportmedel. Ansvaret för dessa åvilar ägare till fartyg eller luftfartyg och transportmedlets befälhavare.

4.3 De gränskontrollerande myndigheternas ansvarsområden och organisation

4.3.1 Sammanfattning

Tullen, polisen och Kustbevakningen svarar för den svenska gränskontrollen. Tullen har ansvaret för varukontrollen, utom vad gäller trafiken till sjöss där Kustbevakningen har ett självständigt ansvar, medan polisen svarar för personkontrollen. Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att bistå tullen vid de kontrollåtgärder som tullen utför om tullen begär detta. Utlänningslagstiftningen medger att tullen och Kustbevakningen medverkar vid polisens personkontroll vid gränserna men det finns ingen uttrycklig skyldighet för dessa myndigheter att bistå polisen.

Myndigheterna har stor frihet att själva organisera kontrollen inom de ramar lagstiftningen medger och med de prioriteringar regeringen anger.

4.3.2 Tullverket

Tullverkets organisation och arbetsuppgifter framgår av regeringens förordning (1991:1524) med instruktion för Tullverket, jämte Generaltullstyrelsens kungörelse (TFS 1991:15) med föreskrifter om organisation av tullstaten m.m.

I instruktionen för Tullverket anges verkets uppgifter i 2 §. Där stadgas bl.a. att Tullverket uppbär tullar, andra skatter och avgifter som tas ut vid införsel av varor samt övervakar och kontrollerar trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om införsel och utförsel av varor efterlevs. Tullen samlar vidare in och bearbetar uppgifter för utrikeshandelsstatistik och bedriver viss utrednings- och åklagarverksamhet vad gäller misstänkta varusmugglingsbrott och brott med anknytning till varusmuggling.

Tullen kan med stöd av föreskrifter i UtL och UtLF medverka vid polisens kontroll av utlänningar som reser in i landet.

Tullverkets högsta myndighet är Generaltullstyrelsen. Den regionala organisationen består av fyra tullregioner — Norra, Östra, Södra och Västra — med Haparanda, Stockholm, Malmö och Göteborg som regionhuvudorter. Tullregionerna är i sin tur indelade i tulldistrikt. I varje tulldistrikt finns en tullkammare. Om det krävs för expediering av utrikes trafik kan del av tullkammaren vara lokaliserad till annan ort än tulldistriktets huvudort. Sådan utlokaliserad del kallas tullsta-

tion. Som nämnts ovan föreskriver Generaltullstyrelsen på vilka platser en vara får anmälas till förtullning. Vilka dessa platser är framgår av Generaltullstyrelsens tillkännagivande (TFS 1992:25) av uppgifter om tullplatser och tullmyndigheternas öppethållande m.m. På tullplatserna finns antingen tullkammare eller tullstation. För närvarande finns 35 tullkammare i landet.

Genom regleringsbrev anger regeringen Tullverkets mål och prioriterade uppgifter per verksamhetsår. På grundval av regleringsbrevet anger Generaltullstyrelsen målen för verksamheten genom verksamhetsöverenskommelser med varje region. Verksamhetsöverenskommelserna är relativt detaljerade och kan t.ex. ange hur många timmar som skall avsättas för en viss verksamhet och hur hög, i procent räknat, kontrollfrekvensen skall vara för vissa typer av transportmedel eller resande. De regionala myndigheterna träffar på samma sätt verksamhetsöverenskommelser med de lokala tulldistrikten (tullkamrarna) om hur arbetet skall bedrivas.

Generaltullstyrelsen har alltså stor frihet att besluta om hur verksamheten skall organiseras för lösandet av de uppgifter Tullverket ålagts. Även de regionala och lokala myndigheterna har stora möjligheter att själva bestämma hur man skall uppnå de mål som anges i verksamhetsöverenskommelserna.

Lokala variationer i arbetssättet förekommer eftersom metoderna för kontroll och övervakning är avhängiga vilken typ av trafik som förekommer i respektive distrikt. Tullen förfogar, Generaltullstyrelsen inräknad, över ca 3 200 årsarbetskrafter.

För riket fördelade sig insatserna, i procent av årsarbetskraften räknat, på följande sätt budgetåret 1992/93.

- Klarering och kontroll av transportmedel	10 %
- Klarering och kontroll av kommersiellt gods	59 %
- Kontroll i resandetrafiken	15 %
- Efterkontroll av företag	5 %
- Övervakningstjänst	2 %
- Tullkriminaltjänst	10 %

Med klarering avses åtgärder som en tulljänsteman vidtar i anledning av att någon anmäler en vara till viss form av tullklarering (anmälan till förtullning vid införsel, behandling i samband med hemtagning vid s.k. förenklat tullförfarande eller anmälan vid utförsel). Resursinsatsen för klarering är efterfrågestyrd. Med kontroll avses sådana åtgärder som inte är obligatoriska och som är initiativstyrda. Vad gäller godset som klareras går inte arbetsinsatsen för kontroll att särskilja eftersom arbetsuppgifterna i praktiken är intergrerade med varandra.

Redovisningen bygger på den tidrapportering som görs regelbundet i Tullverkets uppföljningssystem — TUSS.

4.3.3 Polisen

Polisväsendets organisation regleras i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1984:730).

Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och utövar tillsyn över detta. På regional nivå följer polisväsendet länsindelningen. Det är länsstyrelserna som är länens högsta polisorgan. Länet kan i sin tur vara indelat i polisdistrikt eller utgöra ett enda distrikt efter vad länsstyrelsen bestämmer. Vilken verksamhet som är polisverksamhet framgår dels av PL, dels av andra författningar, däribland UtlL som tillsammans med UtlF reglerar utlänningskontrollen som är polisens ansvarsområde.

Enligt tullagstiftningen är polisen skyldig att på begäran bistå tullen i den myndighetens kontrollverksamhet.

Länsstyrelsen beslutar för varje budgetår om polismyndigheternas grundläggande organisation, i den mån regeringen inte beslutat om denna. Länsstyrelsen skall vidare särskilt se till att de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisarbetet får genomslag i polisverksamheten och att länets polis är organiserad på ett ändamålsenligt sätt samt att verksamheten samordnas såväl inom länet som mellan länen. Om inte annat följer av författning, andra föreskrifter, länsstyrelses eller regeringens beslut så beslutar polismyndigheterna själva om sin organisation i övrigt, indelning av distrikten i polisområden, stationeringsorter och fördelning av personal.

Som nämnts ovan finns i 3 § UtlF angivet vilka platser som är passkontrollorter. På dessa orter har polisen personal som utför kontroll av utlännningar. Det förtjänar redan här att påpekas att det inte finns några passkontrollorter vid Sveriges gränser mot Norge och Finland. Detta beror på den nordiska passkontrollöverenskommelsen som redovisats ovan under avsnitt 4.2.2. Personalåtgången vid kontrollorterna är mycket varierande och styrs helt av flödet av personer som passerar gränsen vid varje ställe. Som en jämförelse kan nämnas att polismyndigheten i Stockholms län har 30 poliser och 60 andra befattningshavare avsatta för kontrollen vid Arlanda flygplats medan Kallax flygplats i Luleå har en polis som vid behov utför kontroll där. Det är svårt att ange hur stor del av polisens personal som sysslar med gränskontrolluppgifter eftersom dessa personer ofta även har andra uppgifter.

Uppgifterna om personalåtgången är hämtade bland svaren på en förfrågan som Rikspolisstyrelsen gjorde till samtliga polismästare per den 25 januari 1994 angående personal som sysslade med passkontroll hos de olika polismyndigheterna.

4.3.4 Kustbevakningen

Kustbevakningen inrättades som en självständig myndighet den 1 juli 1988. Före detta datum utgjorde kustbevakning en av Tullverkets bevakningsgrenar. Enligt förordningen (1988:256, ändrad 1992:453) med instruktion för Kustbevakningen har Kustbevakningen till uppgift att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss. En sådan särskild föreskrift återfinns i 66 § TuF där det sägs att Kustbevakningen skall utföra tullkontroll av sjötrafiken. Kustbevakningen har alltså ett självständigt ansvar för denna kontroll.

På samma sätt som polisen har Kustbevakningen en skyldighet att bistå tullen vid tullens kontrollverksamhet om detta begärs.

Kustbevakningen kan även medverka vid polisens kontroll av inresande utlänningar enligt UtlL och UtlF.

Övriga uppgifter som Kustbevakningen har enligt särskilda bestämmelser är bl.a. polisiär övervakning till havs, i kustvattnen och i Vänern och Mälaren, fartygsinspektioner, kontroll av farligt gods, fiskeövervakning och identifieringsuppdrag för militär myndighet. Kustbevakningen utför inte bara uppgifter på svenskt sjöterritorium utan också utanför detta inom Sveriges ekonomiska zon enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Kustbevakningen bildar en sammanhållen myndighet och består organisatoriskt av en central ledning, fyra regionala ledningar samt en lokal organisation. Den centrala ledningen är stationerad i Karlskrona och regionledningarna i Härnösand, Stockholm, Karlskrona och Göteborg. Förutom i Stockholm är regionledningarna samlokaliserade med respektive marinkommando. Den lokala organisationen består av 32 kust- och flygstationer.

Kustbevakningens verksamhet styrs av regleringsbrev som utfärdas av regeringen, i vilka verksamhetens övergripande mål och prioriteringar anges. Myndighetens styrelse beslutar sedan riktlinjer för hur uppgifterna skall prioriteras. Därefter beslutar verkschefen om verksamhetens inriktning för varje region efter dialog med regionledningarna. Kustbevakningen har alltså, liksom tullen och polisen, stor frihet att organisera sin verksamhet.

Kustbevakningen bedriver en utpräglat operativ verksamhet med inriktning på övervakning i samverkan med en rad andra myndigheter. I verksamheten använder Kustbevakningen fartyg, svävare, flygplan, hydrokoptrar, bilar och snöskotrar. Målsättningen för närvarande, enligt gällande regleringsbrev, är att ständigt ha minst 16 fartyg (fyra per region) i verksamhet dygnet runt och två flygplan per dygn. Kustbevakningen förfogar över ca 600 anställda (550 årsarbetskrafter), drygt 100 fartyg, ett 80-tal fordon och 4 flygplan, varav 3 för operativt bruk.

4.4 Myndigheternas befogenheter vid gränskontrollen

4.4.1 Sammanfattning

Det är i första hand tullen som ansvarar för kontrollen av de varor som passerar Sveriges gränser. Förutom kontroll av att varan får lov att föras in i eller ut ur landet har tullen att fastställa tull och annan skatt eller avgift för den vid införsel. De bestämmelser som reglerar varukontrollen återfinns i ett stort antal författningar. De centrala reglerna för vad som skall iakttas och om vad tullen har för befogenheter att kontrollera att en vara inte förs in eller ut i strid mot förbud eller på sätt att skatt eller avgift undandras staten finns i TuL, TuF och VSL. TuL och TuF reglerar tullens löpande kontrollverksamhet medan det i VSL bl.a. anges vilka befogenheter tullen har vid misstanke om brott mot den lagen. Vid sidan av tullen ansvarar Kustbevakningen självständigt för tullkontroll av sjötrafiken med befogenheter motsvarande tullens. På begäran av tullmyndighet skall polismyndighet och Kustbevakningen även lämna bistånd om det krävs för att kontrollåtgärder skall kunna vidtas. Tjänstemännen vid polisen och Kustbevakningen har vid sådant biträde i princip samma befogenheter som vad en tulltjänsteman har.

Polisen är ansvarig för kontrollen av utlänningars inresa i Sverige. Kontrollen sker i första hand genom att pass och andra handlingar granskas vid gränsen. Polisens befogenheter i detta avseende anges i Util och UtilF. Polisen kan vid kontrollen bistås av tulltjänstemän och tjänstemän vid Kustbevakningen. Dessutom förekommer särskilt förordnade passkontrollanter som är anställda och utbildade av polisen. Vid den löpande kontrollen har de övriga tjänstemännen i princip samma befogenheter som polismännen vad gäller de omedelbara kontrollåtgärderna. Dock skall de överlämna ärendet till polismyn-

dighet eller polisman om en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa eller om de omhändertagit någon.

4.4.2 Varukontrollen

Inledning

För att tulltjänstemännen skall kunna kontrollera att varor inte förs över gränsen i strid mot gällande bestämmelser krävs att de kan undersöka såväl varorna som transportmedel jämte resande och deras bagage. De befogenheter de har för att kontrollera att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt TuL, eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, fullgjorts riktigt och fullständigt finns i TuL och TuF. Vid misstanke om brott mot VSL har tulltjänstemannen ytterligare befogenheter enligt den lagen. Kustbevakningstjänstemännens och polismännens befogenheter då de biträder tullen finns i huvudsak i samma författningar.

Tullens kontrollbefogenheter enligt TuL m.fl. författningar

I 61 och 62 §§ TuL anges när en vara står under Tullverkets överinseende (tullkontroll). Det är i många fall en förutsättning att det som skall undersökas står under tullkontroll för att tulltjänstemannen skall ha rätt att utnyttja sina befogenheter enligt TuL. Något förenklat kan sägas att varor som införs står under tullkontroll så länge de är oförtullade och varor som utförs från det att de anmälts till utförsel. Transportmedel står vid införsel i princip under tullkontroll så länge de varor som medförs står under sådan kontroll eller lossats, ibland längre, och om varor inte medförs till dess anmälan om transportmedlets införsel behandlats av tullmyndigheten. Vid utförsel av transportmedel står det under kontroll till dess det skall avgå från riket, sedan anmälan om detta gjorts. Det förhållandet att något står under tullkontroll innebär inte att tulltjänstemännen har rätt att fritt företa de kontroller de finner nödvändiga. Vilka kontrollåtgärder som får vidtas anges i de följande paragraferna i TuL.

I 63 § TuL anges att tullmyndigheten, för kontroll av att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten fullgjorts, får undersöka

1. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel eller utförsel från tullområdet. (Med tullområdet avses enligt definition i 4 § TuL Sveriges landområde och sjöterritorium samt lufterummet däröver.)

2. områden för tullupplag, tullager, frihamnar och exportbutiker, flygplatser och bangårdar, där varor som står under tullkontroll förvaras, och även lokaler inom sådana områden, samt
3. handresgods, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av resande vid inresa till eller utresa från tullområdet.

Befogenheterna enligt 63 § får användas endast i det syfte som anges i inledningen av lagrummet, nämligen för kontroll av att den anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreligger gentemot tullmyndigheterna fullgjorts riktigt och fullständigt. Det krävs dock inte någon misstanke om oegentligheter för att kontrollen skall få utövas. Det är med stöd av denna bestämmelse som tullmyndigheten kan företa s.k. stickprovskontroller och vissa selektiva kontroller. Paragrafens första punkt innefattar befogenhet att undersöka postförsändelser.

Enligt 64—65 §§ är en förare eller en befälhavare på ett transportmedel i vissa fall skyldig att använda den väg tullmyndigheten anvisar, att stanna på tullmyndighetens anmaning och att lämna uppgifter och visa de handlingar som krävs för kontrollen. Han kan också förbjudas att göra uppehåll under sin resa i landet och att ankomma eller avgå med transportmedlet samt att beträda eller lämna, lossa eller lasta detsamma. Hans handresgods m.m. får undersökas i den utsträckning som anges i 63 § 1 st 3 p.

Tullmyndighet får enligt 66 § anbringa lås, förseglingar och igenkänningsmärken på transportmedel och varor som står under tullkontroll samt även ta hand om registreringsbevis eller liknande för att hindra transportmedlets avgång.

I de närmast följande paragraferna ges tullmyndighet rätt att stänga av område där transportmedel lossas eller lastas liksom infarter till och utfarter från tullupplag, frihamnar och flygplatser samt rätt att preja fartyg (67—68 §§).

Härefter följer i 69 § bestämmelser om att den vars uppgifter skall kontrolleras är skyldig att bistå med den transport av varan som kan krävas för kontroll, att han skall lämna varuprov samt tillhandahålla arbetsbiträde för provtagning m.m.

I 70 § ges tulltjänsteman en allmän befogenhet att undersöka och ta prov på varor som står under tullkontroll. Bestämmelsen avser bl.a. att täcka rätten att undersöka herrelöst gods som anträffas på flyg- eller färjeterminaler.

75—79 c §§ ger tullmyndighet rätt att utföra efterkontroll av räkenskaper, anteckningar m.m. hos den som är uppgiftsskyldig för kontroll av att de uppgifter som lämnats varit riktiga och fullständiga.

Genom bemyndigande i TuL har regeringen i TuF utfärdat närmare föreskrifter om tullkontrollen och de i TuL angivna befogenheterna i samband med denna. Flera av befogenheterna i TuL innebär ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten och rörelsefriheten. Sådana rättigheter får begränsas under vissa förhållanden men endast genom lag. Detta innebär att regeringens föreskrifter i dessa fall inte får medföra ytterligare begränsningar än vad som redan följer av TuL. (Jfr 2 kap. 12 § regeringsformen.)

I TuF ges tullmyndighet bl.a. rätt att kvarhålla tåg på gränsort om det oundgängligen krävs för kontroll samt hänvisas till luftfartsförordningen enligt vilken tulltjänsteman har befogenhet att begära att luftfartyg hindras avgå eller anmanas att landa. (63 § TuF respektive 98 § luftfartsförordningen [1986:171]).

Enligt föreskrifter i 3 § 1 mom. lagen (1960:419) om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker har tulltjänsteman rätt att visitera fartyg om det oundgängligen erfordras för kontroll av om spritdrycker medförs i strid mot förbud.

En viktig regel om tvångsmedelsanvändning finns också i 48 § TuL. Enligt den bestämmelsen får tullmyndighet ta hand om en oförtullad vara för tillfällig förvaring om det behövs för tullkontrollen. Ett sådant omhändertagande kan bl.a. användas när det finns risk för att tull, annan skatt eller avgift undandras eller risk för att någon importreglering överträds, utan att det finns grund för att ta varan i beslag på grund av brottsmisstanke.

Tullens kontrollbefogenheter enligt varusmuggningslagen

Om straff för varusmuggling, försök härtil och andra brott med anknytning till varusmuggling ges bestämmelser i VSL. Enligt samma lag skall gods som varit föremål för varusmuggling eller försök därtill, jämte emballage och kärl som godset förvarats i, förklaras förverkat. Även hjälpmedel som använts vid brottet får förklaras förverkat.

Vid misstanke om brott mot VSL har tullmyndighet och dess tjänstemän längre gående befogenheter än vad som stadgas i TuL. För att dessa befogenheter skall få utövas är det i regel ett absolut krav att brottsmisstanke föreligger. I 14 § VSL åläggs bl.a. tulltjänsteman att noga övervaka att brott mot lagen inte äger rum. Han har i det sammanhanget samma rätt att gripa misstänkta och medta personer till förhör som en polisman har enligt rättegångsbalken. Detta innebär att den som på sannolika skäl, eller i vissa fall skäligen, kan misstänkas för brott får gripas samt att den som befinner sig på plats där ett brott begåtts får tas med till förhör om han vägrar komma med frivilligt (24 kap. 7 § och 23 kap. 8 § RB). Egendom som kan antas vara förverkad

enligt VSL — smuggelgoods, emballage och brottshjälpmedel — får tas i beslag av tulltjänsteman enligt 15 § VSL. För eftersökande av sådan egendom har han enligt 18 § VSL och de lagrum denna paragraf hänvisar till rätt att företa husrannsakan utan särskilt förordnande härom i magasin, upplagsbodar och uthus, i alla lokaler dit allmänheten har tillträde samt i lokaler som är kända som tillhåll för förbrytare och/eller som ställe där det handlas med smuggelgoods.

Tulltjänstemannen har vidare enligt 18 § VSL samma rätt som polisman att företa husrannsakan utan särskilt förordnande i brådskan- de fall, eller med rättegångsbalkens terminologi "om fara är i dröjsmål" (28 kap. 5 § RB). Detta innebär bl.a. att tulltjänsteman har rätt att i brådskan- de fall företa husrannsakan i syfte att säkra bevisning rörande brott mot VSL eller för eftersökande av någon som skall gripas. Allt under förutsättning att de omständigheter i övrigt som krävs för husrannsakan enligt 28 kap. RB är uppfyllda.

19 § VSL tillåter att tulltjänsteman företar kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning hos den som anträffas vid gränsen eller ankommer till plats med förbindelse till utlandet om det finns anledning att anta att han har på sig gods som är underkastat beslag. Med kroppsvisita- tion avses enligt 28 kap. 11 § RB en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Enligt 28 kap. 12 § RB avses med kroppsbe- siktning undersökning av kroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökande av sådana prov. Definitioner- na av kroppsvisitation och kroppsbesiktning infördes i RB år 1993 (prop. 1993/94:24). Begreppet ytlig kroppsbesiktning definieras inte. I specialmotiveringen anges att innebörden av detta begrepp får bestämmas inom ramen för den lagstiftning där den förekommer (angiven prop. s 38). Ytlig kroppsbesiktning enligt VSL torde innebära att man granskar den nakna kroppen och bl.a. kontrollerar skägg och hår men inte kroppens inre eller kroppsöppningarna (jfr prop. 1981/82:2 s 24). Tulltjänstemannen har alltså betydligt längre gående befogenheter att visitera resande i de situationer då brottsmiss- tanke föreligger än då han utför löpande kontroll enligt 63 § TuL. Befogenheterna stannar dock vid ytlig kroppsbesiktning. En tulltjänste- man har inte den befogenhet som polisman har enligt 28 kap. 13 § RB att i brådskan- de fall själv besluta om (fullständig) kroppsbesiktning. Sedan den 1 januari 1994 får tulltjänstemannen även ta urinprov på den som får kroppsvisiteras och kroppsbesiktigas enligt 19 § VSL (prop. 1993/94:24). Befogenheten har införts för att s.k. "sväljare" skall kunna upptäckas, dvs. personer som smugglar narkotika genom att svälja den och förvara den i kroppen vid gränspassagen. Ingen får

dock kvarhållas för tagande av urinprov vilket innebär att sådant prov i princip förutsätter frivillig medverkan från den misstänkte.

Om chef vid tulldistrikt finner det "oundgängligen nödvändigt" kan han enligt 19 § VSL besluta om temporär skärpning av tullkontrollen beträffande persontrafiken till eller från utlandet. Han kan då förordna att kroppsvisitation skall företas på alla som kommer eller skall åka med visst transportmedel eller som passerar viss kontrollplats under viss tidsperiod. Denna befogenhet är ett undantag från principen att kontrollerna enligt varusmuggningslagen kräver konkret brottsmisstanke mot den vilken tvångsåtgärden riktar sig mot.

Om brottsmisstanke kvarstår när den enskilde tulltjänstemannen uttömt sina befogenheter kan utredningen fortsätta genom att förundersökning rörande brott inleds. Förundersökningen kan enligt 13 § VSL inledas av tullmyndighet och då har chefen för tullmyndigheten bl.a. möjlighet att besluta om kroppsbesiktning utan begränsningen att den skall vara ytlig. Om saken inte är av enkel beskaffenhet skall förundersökningen dock övertas av åklagare. Närmare bestämmelser om förundersökning ges i 23 kap. RB.

Begränsningar i tullens befogenheter

En förutsättning för att tulltjänstemännen skall få utnyttja de befogenheter som beskrivits ovan är att det sker i syfte att kontrollera att bestämmelserna om varors in- och utförsel över gränsen efterlevs. En tulltjänsteman har ingen generell befogenhet att ingripa i andra fall. En annan väsentlig begränsning är att tulltjänstemannens rätt att utföra kontroller och vidta tvångsåtgärder i vissa fall endast gäller vid gränsen. (Med gräns avses här även flygplatser och hamnar). Detta uttrycks i t.ex. 63 § TuL på sätt att kontrollerna får utföras vid införsel till eller utförsel från tullområdet och i 19 § VSL på sätt att kroppsvisitation m.m. får utföras på den som anträffas vid en gräns- eller kustort eller ankommer till en plats som har förbindelse med utlandet. Varusmuggningslagens bestämmelser om gripande, beslag eller husrannsakan innehåller dock inte någon territoriell begränsning.

Kustbevakningens medverkan och befogenheter vid tullkontrollen

Kustbevakningen skall enligt 73 § TuL och 66 § TuF medverka i tullens kontrollverksamhet genom att utföra tullkontroll av sjötrafiken. På begäran skall Kustbevakningen även i övrigt bistå tullmyndighet om det behövs för att en avsedd kontrollåtgärd skall kunna utföras. Kustbevakningen deltar inte vid förtullning, tulltaxering, uppbörd av skatt och avgift etc. utan uppgifterna stannar i princip vid den

omedelbara fysiska kontrollen av resande- och varutrafiken. Kustbevakningen har, för att kunna utföra kontrollen, tillagts samma kontrollbefogenheter som vad tullen har enligt TuL och TuF enligt vad som redovisats ovan, med det undantaget att Kustbevakningen inte har rätt att kvarhålla tåg. I praktiken är det Kustbevakningen som utövar befogenheten att preja fartyg. Kustbevakningen deltar inte i den efterkontroll av handlingar etc. som kan utföras av tullen och har därför inte befogenhet att kräva in sådant material.

Tjänsteman vid Kustbevakningen har samma skyldigheter och befogenheter som tulltjänsteman vad gäller kontroll enligt VSL. Beslut om skärpning av tullkontroll ankommer dock inte på Kustbevakningen. Kustbevakningen äger inte inleda förundersökning rörande brott mot VSL och kan följaktligen inte besluta om husrannsakan, kroppsbesiktning m.m. under de förutsättningar som gäller förundersökningsledare. Tjänsteman vid Kustbevakningen har liksom tulltjänsteman rätt att visitera fartyg enligt lagen om förbud i vissa fall om införsel av spritdrycker.

Polisens medverkan och befogenheter vid tullkontrollen

Polisen är enligt 73 § TuL och 66 § TuF skyldig att bistå tullen vid kontroller på begäran av tullmyndighet. Här föreligger en viss skillnad jämfört med Kustbevakningen, vars ansvar för tullkontroll av sjötrafiken följer direkt av författning och därmed inte förutsätter en begäran från tullen. I polisens uppgifter ingår uttryckligen att medverka vid Tullverkets kontroll av utrikes flygtrafik. Polismännen som deltar i kontrollen har i allt väsentligt samma kontrollbefogenheter enligt TuL, TuF och VSL som vad tulltjänstemännen har, dock med samma inskränkningar som gäller för Kustbevakningen vad gäller efterkontroller. Polismyndighets och polismans befogenheter att ingripa vid misstanke om brott anges i första hand i RB och PL. De bestämmelser i VSL som ger tjänstemän vid tullen och Kustbevakningen vissa befogenheter hänvisar inte sällan till polismans befogenheter. I de fall där befogenheter utöver dem som polisman generellt har ges i VSL tillerkänns också polisman dessa genom lagen. Detta gäller dock inte kroppsvisitation, kroppsbesiktning och tagande av urinprov enligt 19 § VSL. Vad gäller sådana åtgärder styrs polisens möjligheter av RB:s bestämmelser vilket bl.a. innebär att enskild polisman får besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning om fara är i dröjsmål, dvs. endast i brådska fall. Vidare får polismannen besluta om kroppsbesiktning endast hos den som skäligen kan misstänkas för brott och om kroppsvisitation och kroppsbesiktning endast om fängelse kan följa på brottet. Det ankommer inte på polisen

att fatta beslut om skärpt tullkontroll. Polisen kan alltid inleda förundersökning rörande brott som hör under allmänt åtal, dvs. även rörande varusmugglingsbrott. Även för polisens del gäller dock att ledningen skall övertas av åklagare om brottet inte är av enkel beskaffenhet.

Andra myndigheters med fleras medverkan och befogenheter vid tullkontrollen

Enligt 73 § TuL är järnvägsföretag och Posten AB skyldiga att medverka vid kontrollverksamheten enligt TuL beträffande varor som befordras på järnväg eller med post. Skyldigheten preciseras i 75 § TuF där det anges att järnvägsföretag och Posten AB för tullverkets räkning utövar tullkontroll i fråga om varor som befordras på järnväg respektive med post. Posten AB eller järnvägsföretag får inte självständigt öppna försändelser för kontroll. I praktiken innebär medverkan att försändelser och varor i övrigt överlämnas till tullen för kontroll. Tjänstemän vid Posten AB och järnvägsföretag har samma rätt som en tulltjänsteman att ta hand om en oförtullad vara för tillfällig förvaring om det krävs för tullkontrollen i enlighet med vad som föreskrivs i 48 § 1 st TuL.

Tjänstemän vid Statens Järnvägar och Sjöfartsverket (lots- och fyrstaten) omfattas enligt 14 § VSL av skyldigheten att, i den mån anbefalld tjänstgöring föranleder det, noggrant övervaka att brott mot VSL inte äger rum. Nämda tjänstemän har också rätt att verkställa beslag enligt 15 § VSL.

I de fall där en vara inte deklarerats direkt vid införseln läggs den ofta upp på ett tullager, ett tullupplag eller i en frihamn i avvaktan på att förtullning skall ske. I 54 § TuL ges tullmyndighet möjlighet att delegera vissa kontrolluppgifter till innehavarna av dessa förvaringsplatser. Innehavarna är ofta speditorsbolag. Vad som kan delegeras är den kontroll som annars ankommer på tullmyndighet i samband med

1. att en vara skall läggas upp på lagret, upplaget eller i frihamnen,
2. att en vara som förvaras där skall tas om hand av den som får ta hem varan i samband med s.k. förenklat tullförfarande eller i övrigt tas ut från förvaringen, eller
3. att en vara sänds från eller till lagret, upplaget eller frihamnen i enlighet med bestämmelser om transitering.

Rent praktiskt innebär punkt 1 att fraktförarens anmälan av importerade varor vid upplägg på dessa förvaringsplatser tas emot och kontrolleras av innehavaren av tullagret, tullupplaget eller frihamnen. Punkt 2 innebär att innehavaren får medge hemtagning av varor och punkt 3 att innehavaren som godkänd avsändare av varorna får utföra vissa myndighetsuppgifter.

Tullmyndighet får även enligt andra stycket nämnda lagrum, om det kan ske utan risk för att föreskrifter om utförsel åsidosätts, överlämna åt ett bolag eller en förening som bedriver godshantering att utföra den kontroll som annars ankommer på tullmyndigheten i samband med att en vara skall föras ut ur landet.

4.4.3 Personkontrollen

Inledning

Som nämnts tidigare kräver kontrollen av personer vid gränsen att dessa kan legitimera sig genom uppvisande av godkänd passhandling. Förutom passkontroll krävs att den gränskontrollerande myndigheten har befogenheter att undersöka övriga erforderliga handlingar som uppehållstillstånd, arbetstillstånd etc. jämte möjligheter att undersöka transportmedel för att kunna avslöja försök till "människosmuggling". Polisens befogenheter i dessa avseenden finns föreskrivna i UtlL och UtlF. I dessa författningar anges även övriga myndigheters och tjänstemäns befogenheter i den mån det rör deras medverkan vid personkontrollen.

Polisens kontrollbefogenheter

Förutom kontroll av pass och andra handlingar som krävs för att utlänningens rätt till inresa i Sverige skall kunna fastställas får en polisman enligt 5 kap. 2 § UtlL i samband med inresekontroll kroppsvisitera honom samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande, i den utsträckning som är nödvändig för att fastställa utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömning av hans rätt att resa in i och vistas i landet. Enligt förarbetena till lagen (prop. 1988/89:86 s. 101) får någon rutinmässig visitation av utlänningar inte förekomma med stöd av denna bestämmelse utan det måste finnas anledning att anta att utlänningen har handlingar som han av någon anledning inte uppvisar. En polisman får i samband med inresekontrollen även undersöka

bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i UtlL eller författning som utfärdats med stöd av den lagen. Polisens generella befogenhet att företa husrannsakan är inte tillräcklig för att kontrollen skall kunna utföras eftersom undersökningen enligt utlänningslagen sker i allmänt brottsspaningssyfte snarare än för att utreda brott för vilken någon bestämd person kan misstänkas. Skyldighet att underkasta sig kontrollen gäller även svenska medborgare. Åtgärden får företas endast i samband med gränskontroll, dit även s.k. flygande patruller i närheten av landgränsen hänförs enligt lagmotiven. Inte heller denna åtgärd är avsedd att få företas rutinmässigt. Det förutsätts att rimlig anledning till misstanke uppkommit. I motiven anges som exempel att polisen fått skäl att misstänka att utlänningar vid en viss tidpunkt och vid ett visst gränsavsnitt försöker ta sig in illegalt. Kroppsvisitation och undersökning av transportmedel får beslutas av enskild polisman.

Polismyndigheten får ta hand om en utlännings biljett i avvaktan på att han får tillstånd att vistas i Sverige om det framstår som sannolikt att han kommer att vägras sådant tillstånd eller om det kan antas att han annars gör sig av med biljetten och inte själv kan bekosta resan från Sverige, allt under förutsättning att han saknar pass eller erforderliga tillstånd för inresa eller vistelse här eller om han kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd (5 kap. 4 § UtlL).

Polismyndigheten får enligt 5 kap. 5 § UtlL fotografera en utlänning och ta hans fingeravtryck om han inte kan styrka sin identitet vid ankomsten eller om det finns skäl att ta honom i förvar enligt bestämmelserna i 6 kap. UtlL. En utlänning får enligt 6 kap. 2 § UtlL bl.a. tas i förvar om hans identitet inte kan utredas, i avvaktan på att hans rätt att stanna i Sverige utreds eller om det framstår som sannolikt att han kommer att utvisas eller avvisas på vissa närmare angivna grunder. Beslut om förvarstagande fattas av Statens invandrarverk som handlägger ärenden om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning, eller av polismyndighet i de fall där polismyndigheten själv äger fatta beslut om avvisning. Polismyndigheten har alltid rätt att besluta om förvarstagande om det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut. Enskild polisman kan under förutsättning att dröjsmål med beslut innebär fara omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut enligt 6 kap. 11 § UtlL och 11 § PL. Fara för att utlänningen avviker är tillräcklig.

Enligt 5 kap. 7 § UtlF får polismyndighet kräva att en utlänning som reser ut ur landet visar upp sitt pass när detta behövs för att förebygga eller beivra brott eller annars för att upprätthålla allmän

ordning och säkerhet samt i den utsträckning det i övrigt behövs för att genomföra den kontroll av utlännningar som föreskrivs i UtL.

Begränsningar i polisens befogenheter

En förutsättning för att polisen skall ha rätt att kontrollera pass och andra handlingar är naturligtvis att passtvång föreligger och att i förekommande fall tillstånd för inresa krävs för utlännningen i fråga. Som angetts ovan finns undantag från huvudreglerna om passtvång och visering, t. ex. beträffande nordiska medborgare. Vidare är befogenheterna i vissa fall, liksom tullens befogenheter att kontrollera varor, geografiskt begränsade till att gälla vid gränsen eller dess närhet, t. ex. vad gäller rätten att undersöka transportmedel där lokutionen ”i samband med inresekontroll” används i 5 kap. 2 § UtL. Dock torde polisens allmänna befogenheter enligt RB och PL innebära att ytterligare kontroller utan geografiska begränsningar kan utföras, i vart fall om konkret brottsmisstanke finns.

Tullens och Kustbevakningens medverkan och befogenheter vid personkontrollen

Sedan länge kan tullmyndigheterna medverka vid utlänningskontrollen. Någon skyldighet för tullen eller annan myndighet att medverka, så som föreskrivs för bl.a. polisen vid tullens varukontroll, finns dock inte uttryckligen stadgad. Sedan Kustbevakningen avskildes från Tullverket år 1988 kan också tjänstemän vid denna myndighet medverka vid kontrollen. I många fall, särskilt vid de större passkontrollorterna, utförs passkontrollen av särskilt förordnade passkontrollanter som inte är polismän men anställda och utbildade av polisen.

I 5 kap. 2 § 2 st UtL och 5 kap. 6 § 1 st UtIF anges att en utlännning skall visa upp sitt pass för tulltjänsteman, tjänsteman vid Kustbevakningen och särskilt förordnad passkontrollant när någon av dessa medverkar vid kontrollen, under samma förutsättningar som gäller när en polisman utför kontrollen. Nämnade tjänstemän har samma befogenheter att utföra kontroll av transportmedel, resgods m.m. och företa kroppsvisitation som vad en polisman har i motsvarande situation. Om utlännningen inte kan styrka sin rätt till inresa skall tullmyndigheten, Kustbevakningen eller passkontrollanten genast underrätta polismyndigheten och se till att utlännningen inte reser in i landet innan polismyndigheten har genomfört passkontroll. Vidare har dessa tjänstemän enligt 6 kap. 11 § 2 st UtL och 11 § PL, liksom polisman, rätt att omhänderta en utlännning i avvaktan på polismyndighetens beslut om att han skall tas i förvar. Tjänstemannen skall dock

så skyndsamt som möjligt anmäla omhändertagandet till en polisman som har att pröva om åtgärden skall bestå. En polisman är i denna situation förman i förhållande till de övriga tjänstemännen.

Tullens och Kustbevakningens medverkan inskränker sig till den omedelbara personkontrollen vid utlänningars inresa över gränsen. Dessa myndigheter har inga befogenheter när det gäller utredningen av de utlänningar som skall kontrolleras närmare eller vilka åtgärder som i övrigt skall vidtas. De har därför inte tillagts befogenheter att omhändertaga handlingar, ta fotografier och fingeravtryck etc. Begränsningarna gäller i princip även passkontrollanterna. Eftersom dessa är anställda av polisen torde det dock inte föreligga några hinder för att de faktiskt utför vissa av de nu nämnda åtgärderna efter beslut av polisman eller polismyndighet om att åtgärden skall vidtas i varje särskilt fall.

Annan myndighet än polisen har inte uttrycklig befogenhet att utföra utresekontroll.

4.4.4 Generella befogenheter för en tjänsteman att bruka våld

Polismans befogenheter att bruka våld i tjänsten framgår av 10 § PL. Förutom då han själv möts av våld eller hot om våld har han rätt att använda våld bl.a. när han skall verkställa ett frihetsberövande, en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, ett beslag eller vid sådan husrannsakan som avses i rättegångsbalken. Annan, t.ex tjänsteman vid tullen eller Kustbevakningen, har enligt 23 § PL rätt att bruka våld om han med laga stöd skall verkställa sådana åtgärder som nu nämnts. Rätten att använda våld täcker därmed många av de ingripanden som kan bli aktuella vid gränskontrollen. Dock innebär de inte någon rätt till våldsanvändning vid verkställandet av de kontrollåtgärder som anges i TuL. 1986 års varusmugglingsutredning har i anledning härav föreslagit en utvidgning av rättigheterna för de som utför kontrollen att använda våld i tjänsten (se SOU 1991:84 s. 413—419).

Tjänsteman vid Kustbevakningen har vissa ytterligare befogenheter att bruka våld, i enlighet med vad polisman generellt har, enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Lagen är tillämplig när Kustbevakningen övervakar att föreskrifter följs som gäller militära skyddsområden, trafikregler till sjöss, jakt och fiske m.m. men den gäller inte vid tull- och utlänningskontrollen.

4.5 Gränskontrollen i praktiken

4.5.1 Sammanfattning

Gränskontrollerna kan indelas i de kontroller som sker vid de fasta kontrollpunkterna, dvs. vid passkontrollorter och tullplatser, och den övervakning och kontroll som äger rum mellan dessa längs våra sjö- och landgränser. Kontrollplatserna är bemannade av tull- och/eller polispersonal. Den fysiska kontrollen är här relativt strikt uppdelad mellan myndigheternas tjänstemän. Det är i huvudsak poliser, eller av polisen anställd personal, som utför passkontrollerna medan tulltjänstemännen ägnar sig åt varukontroller. Kontrollen mellan kontrollpunkterna utförs till sjöss huvudsakligen av Kustbevakningen och längs landgränserna av patrullerande tull- och polistjänstemän. Ett omfattande samarbete förekommer dock, såväl mellan myndigheterna i Sverige som mellan dessa och deras utländska motsvarigheter.

4.5.2 Flygplatser och hamnar

Av praktiska skäl som är lätta att förstå utförs kontroll av resande och gods som anländer till landet med fartyg eller per flyg först i hamnarna respektive vid flygplatserna, dvs. efter att territorialgränsen passerats. Större flygplatser och hamnar med regelbunden internationell trafik utgör alltid såväl tullplatser som passkontrollorter. Befälhavare eller förare av ett transportmedel får inte utan särskilt tillstånd ankomma till plats som inte är tullplats. I samband med ankomst till eller avresa från tullområdet skall fraktföraren eller den som annars är ansvarig för transporten anmäla och lämna uppgifter om transportmedlet och om de varor som medförs på detta, utom resandes handresgods. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet finns i 57 § TuF. Vad gäller fartyg som ankommit från utlandet skall befälhavaren enligt 5 kap. 8 § UtIF omedelbart efter ankomsten lämna skriftlig uppgift till tullmyndigheten om antalet passagerare, besättningsmän och fripassagerare. Till polismyndigheten skall lämnas en lista med besättningsmännens och passagerarnas fullständiga namn och medborgarskap m.fl. uppgifter. De uppgifter som nu nämnts behöver inte lämnas för passagerarfartyg i linjetrafik med fastställd turlista. Tullmyndigheten är enligt 5 kap. 9 § UtIF skyldig att omedelbart underrätta polismyndigheten om den fått kännedom om att fartyg ankommit från utlandet.

Normalt är alltså tull- och polismyndigheterna förberedda på fartyg och luftfartyg som ankommer till landet, antingen genom förhandsanmälan eller genom att transportererna följer fastställd turlista. Enligt uppgift fungerar dock anmälningssystemet och rapporteringar om förseningar dåligt vad gäller trafiken från vissa länder i Öst- och Centraleuropa.

Vid ankomsten lossas gods och passagerarna slussas genom pass- och tullkontroll.

Det kommersiella godset förtullas antingen direkt eller läggs upp på tullupplag, tullager eller i frihamn i avvaktan på förtullning och vidare transport. Tullmyndigheten kan bevilja importör att ta hand om och förfoga över varan innan tull och annan skatt har fastställts. Genom stickprov och selektivt urval kontrolleras godset av tullmyndigheten. För detta ändamål har tullen viss teknisk apparatur, som t.ex. röntgenutrustning, och särskilda lokaler för kontroll av fordon. Tillgången på utrustning varierar dock mellan de olika tullplatserna. Såvitt framkommit deltar inte polisen vid kontrollen.

De resande passerar först passkontrollen där deras pass och övriga relevanta handlingar kontrolleras av polisman eller — vilket är regel vid de större kontrollorterna — särskild förordnad passkontrollant. För kontroll av handlingarnas äkthet har kontrollanten lampor med ultraviolett ljus, mikroskoputrustning m.m. Kontrollanten har även tillgång till polisens olika register för kontroll av om den resande förekommer som misstänkt för brottslig verksamhet, har inreseförbud etc. Om misstanke uppkommer om att den resande använder falska handlingar eller annars lämnar oriktiga uppgifter tas han åt sidan och utredningen tas över av annan polispersonal som kan fortsätta med att ta fingeravtryck m.m. för att fastställa hans identitet, kontakta utländska myndigheter för information om honom eller vad som anses påkallat i det särskilda fallet.

Personkontrollen i hamnarna och på flygplatserna utförs nästan uteslutande av polis och av polismyndigheten anställda passkontrollanter. Tulltjänstemän deltar dock ibland. Tulltjänstemännen har i de fall de medverkar vid utlänningskontrollen fått utbildning i att kontrollera pass och andra handlingar genom polisens försorg. Tulltjänstemännens deltagande begränsas till den inledande kontrollen av resenärernas handlingar. Som angetts ovan under avsnittet om myndigheternas befogenheter tar polisen över om utlänningens rätt att resa in i Sverige måste utredas vidare.

Efter passkontrollen kommer resenärerna till "tullfiltret" med det bagage som de bär med sig. De väljer att gå i röd eller grön gång beroende på om de har gods som skall deklarerats eller inte. I den röda gången finns tjänstemän som kan ta emot godsdeklARATIONER. I tullfilt-

ren står tulltjänstemän och plockar ut de resenärer som skall kontrolleras. Rum för kroppsvisitation m.m. finns ofta i anslutning till tullfiltret. Kontrollen av vad de resande bär med sig eller på sig utförs, såvitt framkommit, uteslutande av tullpersonal.

4.5.3 Sjötrafiken

Kontroll av sjötrafiken utförs dels till sjöss dels på land vid kusten.

Vid sin patrullering undersöker Kustbevakningen misstänkta fartyg och rapporterar kontinuerligt om företeelser till havs till polis- och tullmyndigheterna. Varje fartygs- och flygpatrull är målinriktad, exempelvis mot bakgrund av aktuella underrättelser. Kustbevakningens befogenheter att själva ingripa omfattar såväl varu- som personkontroll. Om smuggelgoods eller utläningar vars rätt att inresa till Sverige kan ifrågasättas påträffas, överlämnas ärendena till tullen respektive polisen för vidare utredning. Kustbevakningen har, som nämnts ovan, rätt att gripa personer som kan misstänkas för brott mot varusmuggningslagen och att omhänderta utläningar under samma förutsättningar som tulltjänstemän och polismän. Kustbevakningen har i sin verksamhet tillgång till radarinformation i tre av sina med marinen gemensamma ledningscentraler; också i den fjärde, Region Ost, är radarinformationen säkerställd.

Tullmyndigheterna förfogar inte — med något undantag — över några båtar. De har vissa resurser avsatta för patrullering med bil längs kuststräckan. Sådan patrullering förekommer men endast i ringa omfattning.

Polisen utför såvitt känt är inte någon rutinmässig patrullering längs kusten med inriktning på gränskontroll. Den sjöpolis som finns lokaliserad längs vissa avsnitt av Sveriges kuster sysslar i första hand med andra uppgifter till sjöss som jakt- och fisketillsyn, övervakning och ingripande mot sjöfylleri, båtstölder m.m. Anmärkas skall också att delar av den sjöpolisliära verksamheten ligger nere under vintern. (Se Sjöpolisutredningens betänkande; "Översyn av sjöpolisen", SOU 1992:51).

4.5.4 Landgränserna

Några passkontrollorter förekommer inte vid våra landgränser mot Finland och Norge. Detta beror på den nordiska passkontrollöverenskommelsen som bl.a. befriar nordiska medborgare från skyldigheten att inneha pass vid resor inom Norden. Viss passkontroll förekommer

dock vid de tullplatser och gränsövergångar som finns. Icke-nordiska medborgare är skyldiga att visa upp pass på begäran då de passerar gränser mellan de nordiska länderna. Det är inte ovanligt att det är tullpersonal som utför passkontrollerna vid de nordiska gränserna. Varukontrollen vid tullplatserna går till på samma sätt som vid flygplatser och i hamnar. Ett nära samarbete förekommer med finska och norska tullmyndigheter på det sättet att myndigheterna är samlokaliserade vid gränsen så att endast ett stopp är nödvändigt för den resande. Vid t.ex. tullstationerna i Junkerdal och Björnfjell — båda på den norska sidan av gränsen — utförs all tullklarering av norsk personal, medan ansvaret för kontroll delvis åvilar svensk personal. Gränsövervakningen mellan kontrollpunkterna sköts av patrullerande grupper. Efter vad som framkommit är det främst tullpersonal som sköter patrulleringen.

Med stöd av lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat har Sverige träffat avtal med Finland och Norge rörande ingripanden för den andra statens räkning inom viss kontrollzon på den egna statens område. Se närmare kungörelsen (1959:591) om gränstullsamarbete med Norge och kungörelsen (1963:2) om gränstullsamarbete med Finland.

4.5.5 Samverkan mellan de gränskontrollerande myndigheterna

Som framgått ovan är den fysiska kontrollverksamheten relativt strikt uppdelad mellan myndigheterna. Samarbete förekommer dock i stor utsträckning på olika plan, främst inom den brottsbekämpande verksamheten. Ett omfattande utbyte av information förekommer också mellan myndigheterna. De lokala variationerna i samarbetsformerna varierar liksom uppfattningarna om hur samarbetet fungerar. Generellt kan sägas att de myndigheter utredningen varit i kontakt med anser att samarbetet fungerar väl.

På varukontrollens område finns möjligheter för Generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter för Kustbevakningens och polisens medverkan. Några sådana föreskrifter finns enligt uppgift inte för närvarande. Samverkan mellan myndigheterna sker i stället genom överenskomelser.

Floran av samarbetsformer är stor och varierar mellan olika regioner och distrikt. Förutom regelbundna möten mellan representanter för myndigheterna på regional och lokal nivå, där man informerar om varandras verksamheter, bör följande exempel på mera långsiktigt samarbete nämnas:

- inrättande av samordningsgrupper för myndigheternas verksamheter,
- blandade spaningsgrupper (polis/tull, främst narkotikaspaning),
- avtal om användande av varandras utrustning (datautrustning, narkotikahundar mm),
- sampatrullering vid landgränserna (polis/tull) samt
- utbildning av varandras tjänstemän och växeljämsgöring mellan myndigheterna.

Förutom den avtalade samverkan förekommer regelbundna och täta kontakter myndigheterna emellan. Inte minst mellan tjänstemännen som arbetar på fältet. T.ex. är det inte ovanligt att den tjänsteman som sköter passkontrollen informerar tulltjänstemännen i tullfiltret om han gjort iakttagelser som medför att någon persons bagage bör kontrolleras.

På narkotikaområdet samarbetar polis och tull mer än på andra områden. Båda myndigheterna har befogenheter och kompetens att handlägga utredningar vad gäller narkotikasmuggling. Enligt överenskommelse mellan Riksåklagaren, Generaltullstyrelsen och Rikspolisstyrelsen (Generaltullstyrelsens cirkulär [TFS 1968:116] med föreskrifter om utredningar i mål om narkotikasmuggling) skall tull och polis underrätta varandra om uppdagad narkotikasmuggling och även i övrigt hålla varandra underrättade om sådan verksamhet. Om det framgår av omständigheterna att smugglingen kan ha samband med annan brottslighet, t.ex. genom att den omfattar sådan kvantitet att denna inte kan antas vara avsedd för den misstänktes egen konsumtion, skall utredningen verkställas av polispersonal under medverkan av utredningspersonal från tullen. I övriga fall skall utredningen verkställas av tullpersonal, polisen skall dock beredas tillfälle att följa denna.

Ett återkommande inslag i samarbetet är att myndigheterna gemensamt planerar och utför aktioner med olika inriktningar, t.ex. kontroll av fritidsbåtar i ett visst område vid en viss tidpunkt.

Myndigheterna är beroende av information i form av tips från allmänheten och underrättelser från andra länders myndigheter i sina verksamheter. Likaså spelar resultaten av spaning och utredningar stor roll för om brott mot varusmuggningslagen eller illegal invandring kan upptäckas. Ett kontinuerligt utbyte av information myndigheterna emellan är därför viktigt och förekommer också i hög grad.

4.5.6 Sveriges samarbete med andra länder i gränskontrollfrågor

Internationellt samarbete i tullfrågor och polisiära frågor har förekommit sedan lång tid.

År 1950 bildades ett forum för internationellt samarbete i tullfrågor, Customs Cooperation Council (CCC). Inom CCC har man för att bekämpa tullbrottslighet utarbetat ett flertal rekommendationer och konventioner samt verkat för att länder sinsemellan skall ingå bilaterala eller multilaterala samarbetsavtal. Inom CCC utarbetades år 1957 en konvention för bekämpande av tullbrott (Nairobikonventionen) med en särskild bilaga som gäller bekämpning av narkotikasmuggling. Sverige har antagit Nairobikonventionen. Sverige har slutit ett stort antal bilaterala tullsamarbetsavtal som möjliggör ett samarbete i olika tullfrågor. Förutom med de nordiska länderna har sådana avtal slutits med Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien, USA, Spanien, Ryssland, Polen, Ungern och Estland. Avtal med Tjeckien och Lettland är enligt uppgift förestående. Avtalsförhandlingar pågår med Litauen och Ukraina. I och med att EES-avtalet trädde i kraft fick Sverige även samarbetsavtal med övriga länder inom EG samt EFTA-länder som t.ex. Österrike (protokoll 11 i EES-avtalet).

För polisens del sker det internationella samarbetet i första hand inom ramen för den internationella kriminalpolisorganisationen Interpol, en världsvid organisation bestående av 174 medlemsländer. Genom Interpol sker inhämtning och bearbetning av information, utbyte av utrednings- och spaningsinformation, internationella efterlysningar m.m. Interpol har inga operativa uppgifter utan fungerar i huvudsak som en sambands- och informationsutbytescentral.

Förutom nämnda internationella organisationer och avtal är Sverige anslutet till en rad samarbetsavtal och arbetsgrupper som inriktar sig på att bekämpa den internationella brottsligheten. T.ex. deltar svensk tull i ett europeiskt underrättelsesamarbete inom det s.k. MAR-INFO systemet som sedan år 1988 används för att snabbt lämna information avseende fartygs- och containertrafiken till Europa i syfte att bekämpa narkotikasmuggling. Tullen är vidare representerad i Europarådets Pompidou-grupp och Cooperation group of drug control services at European Airports. Sverige deltar tills vidare även som observatör i EU:s samarbete enligt Maastrichtfördragets artikel K, som är inriktat på internationell terrorism, olika former för bekämpande av internationell brottslighet och immigrationsfrågor.

För att intensifiera underrättelsesamarbetet har Sverige också sambandsmän från polisen och tullen utstationerade i andra länder, både inom ramen för nordiskt samarbete och enligt bilaterala avtal.

Inom ramen för samarbetsavtalen finns också ett nära, mer informellt, samarbete med utländska tull- och polismyndigheter på lokal och regional nivå vad gäller närtrafiken (Danmark, Norge, Finland, Polen och Tyskland och vissa av de baltiska staterna). Det är främst tullarna och Kustbevakningen som har dessa informella direktkontakter med utländska kollegor. Tullen, polisen och Kustbevakningen har för utredningen framhållit det ovärderliga i att snabbt och informellt kunna få information av grannländerna om misstänkt gränsrelaterad brottslighet. Sammanträffanden mellan lokala tjänstemän i de olika länderna sker regelbundet och de svenska tjänstemännen i utredningen varit i kontakt med har förklarat att de personkontakter som då knutits är mycket värdefulla.

Sveriges särskilda samarbete med Finland och Norge i den praktiska gränskontrollverksamheten har beskrivits i avsnitt 4.5.4 ovan.

4.6 Gränstrafiken — en översikt

4.6.1 Inledning

Detta avsnitt bygger i huvudsak på uppgifter ur "Verksamhetsplan och budget för Tullverket" budgetåret 1993/94 samt "Tabeller belysande Tullverkets förvaltning 1993". Framställningen följer därför tullens regionindelning.

4.6.2 Norra tullregionen

Verksamheten domineras av en omfattande gränsöverskridande fordonstrafik. Regelbunden färjetrafik finns med Finland. Fartygstrafik med linjetrafik finns med bl.a. Nederländerna, Storbritannien, Finland och Ryssland. Godstrafik med fartyg kommer även till norrlandshamnarna från de baltiska staterna, Spanien och Västindien. Reguljär utrikes flygtrafik bedrivs på orterna Luleå, Umeå och Sundsvall. Charterflyg till Kanarieöarna och Mallorca bedrivs året runt i Luleå. Tidvis går charterflyg även till Svarta havet, t.ex. till Bulgarien.

Statistik för gränspassage 1993	inpasserade	utpasserare
Lastfartyg	2 485	2 870
Passagerarfartyg	22	19
Färjor	779	773
Personbilar på färja	41 852	39 456
Personbilar över landgränsen	3 281 372	3 294 537
Lastfordon	67 049	71 446
Luftfartyg	1 861	uppg. saknas
Passagerare med färja/pass.fartyg	512 144	484 610
Passagerare med flyg	20 380	21 313

4.6.3 Östra tullregionen

Verksamheten domineras av ett stort varuflöde och en omfattande godstrafik med lastfordon, lastfartyg och luftfartyg som huvudsakliga transportbärare. Inom regionen finns flera hamnar med lasttrafik. Färjetrafiken är omfattande och bedrivs på sex orter där Stockholm är den dominerande med sex tilläggsplatser geografiskt spridda. Andra orter med färjetrafik är Kapellskär, Grisslehamn, Hargshamn, Nynäshamn och Oxelösund. Länderna som trafikeras är Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Polen samt Tyskland. Reguljär och/eller chartertrafik med flyg förekommer på sju platser varav Stockholm/Arlanda är den dominerande. Flygtrafik bedrivs också från Norrköping, Linköping, Västerås, Visby och Örebro samt Stockholm/Bromma.

Statistik för gränspassage 1993	inpasserade	utpasserade
Lastfartyg	5 829	6 174
Passagerarfartyg	521	466
Färjor	5 089	5 157
Personbilar på färja	369 174	380 601
Personbilar över landgränsen	-	-
Lastfordon	84 229	84 277
Luftfartyg	57 034	uppg. saknas
Passagerare med färja/pass.fartyg	4 673 918	4 647 313
Passagerare med flyg	3 328 184	3 294 929

4.6.4 Södra tullregionen

Den geografiska närheten till den europeiska kontinenten och de många infartsorterna för den omfattande trafiken därifrån ger södra regionen en profil som skiljer sig från övriga regioners. Trafik från länder som tillhör den Europeiska gemenskapen är dominerande och sker främst över Malmö, Helsingborg och Trelleborg. Trafik från Östeuropa sker över Karlskrona, Karlshamn och Ystad. I regionen domineras trafiken i hög grad av färjor medförande lastfordon och personbilar samt järnvägsvagnar med såväl gods som passagerare. Därtill kommer ett antal färjelinjer med enbart passagerartrafik. Lasttrafik med fartyg förekommer i ett stort antal hamnar. Reguljär och/eller chartertrafik med flyg förekommer på platserna Ängelholm, Malmö/Sturup, Kristianstad/Ängelholm, Ronneby/Källinge, Kalmar och Växjö.

Statistik för gränspassage 1993	inpasserade	utpasserade
Lastfartyg	8 118	8 279
Passagerarfartyg	33 940	32 892
Färjor	42 577	41 922
Personbilar på färja	1 084 259	1 055 154
Personbilar över landgränsen	-	-
Lastfordon	321 629	315 475
Luftfartyg	12 949	uppg. saknas
Passagerare med färja/pass.fartyg	10 292 169	10 168 798
Passagerare med flyg	275 918	281 893

4.6.5 Västra tullregionen

Verksamheten domineras av stora godsflöden, containerhantering, fartygstrafik, och trafik över den svensk-norska gränsen. Regionen har direkt fartygstrafik med flertalet av de mest kända narkotikaproducerande områdena i världen såsom Fjärran Östern, Nordafrika, Syd- och Centralamerika samt Östeuropa. Regelbunden passagerartrafik per båt förekommer med Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Danmark och Norge. Vidare har regionen en betydande flygtrafik främst på Göteborg/Landvetter.

Statistik för gränspassage 1993	inpasserade	utpasserade
Lastfartyg	9 818	9 800
Passagerarfartyg	514	523
Färjor	6 369	6 370
Personbilar på färja	403 782	400 278
Personbilar över landgränsen	3 060 648	2 554 014
Lastfordon	407 158	378 206
Luftfartyg	22 668	uppg. saknas
Passagerare med färja/pass.fartyg	2 795 902	2 734 829
Passagerare med flyg	834 776	821 752

4.7 Kostnaderna för gränskontrollen

Kostnaderna för gränskontrollen åvilar i huvudsak de gränskontrollerande myndigheterna, dvs. utgifterna belastar statsbudgeten. Det finns dock undantag från denna princip, främst på varukontrollens område.

Enligt 74 § TuL skall transportföretag som befordrar resande från utlandet, utan kostnad för staten ställa de lokaler och anordningar till Tullverkets förfogande som enligt vad Generaltullstyrelsen bedömer behövs för undersökning av resgoods och fordon som resande för med sig, för förhör och kroppsvisitation av resande samt för tullpersonal under uppehåll i tjänstgöringen. Som följer av lagrummets ordalydelse gäller transportföretagens ansvar för lokaler m.m. endast persontrafiken inklusive fordon.

Den vars uppgifter skall kontrolleras eller för vars räkning en vara införs skall enligt 69 § TuL svara för transport, uppackning och återinpackning av varan i den mån detta behövs för kontrollen. Han skall vidare tillhandahålla arbetsbiträde för provtagning och vägning. Kostnaderna för dessa åtgärder drabbar således den enskilde och inte staten. Åsidosätter den vars vara skall kontrolleras nämnda skyldigheter skall han enligt samma lagrum ersätta staten kostnaden för åtgärderna.

Huvudregeln är annars att tullförrättning sker utan kostnad för allmänheten (111 § TuL). Fartyg och flyg som anländer till tullplats på annan tid än ordinarie expeditionstid eller till annan plats än tullklareringsområde, vilket tullmyndighet kan tillåta genom att ge s.k. trafiktillstånd, skall betala förrättningsavgift enligt särskild taxa. För tullförrättning utanför tullklareringsområde tas utöver förrättningsavgift ut ersättning för tullpersonalens resor och traktamenten. Bestämmelserna om förrättningsavgifter återfinns i 111—112 §§ i TuL, 77—78 §§ TuF samt i tullordningen (TFS 1987:35).

Scandinavian Airlines System (SAS) bedriver trafik med sväware för befordran av flygpassagerare och deras bagage mellan Malmö och Kastrups flygplats i Köpenhamn. Då trafiken går till och från transitområdet på flygplatsen sker såväl säkerhetskontroll som tull- och passkontroll vid terminalen i Malmö. Inrättandet av terminalen, som i realiteten är en flygplatsterminal, medförde ökade kostnader för nämnda kontroller eftersom dessa inte gick att samordna med befintliga kontroller vid Malmös färjelägen eller Sturups flygplats på den svenska sidan. Efter utredning inom Kommunikationsdepartementet lades i prop. 1983/84:173 fram förslag på att SAS skulle bidra till täckandet av dessa kostnader. Förslaget resulterade i lagen (1984:283) med vissa bestämmelser för Scandinavian Airlines Systems flygpassagerarterminal i Malmö. Lagen trädde i kraft den 1 juni 1984 och innehåller ett bemyndigande till regeringen att besluta om avgifter till staten som ersättning för kostnaderna för särskild kontroll samt tull- och passkontroll på terminalen (3 §).

5 EG:s gemensamma marknad och avskaffandet av gränskontroll mellan medlemsstaterna

5.1 Sammanfattning

Det europeiska samarbetet sker dels enligt de tre grundläggande EG-fördragen, dels genom den överenskommelse om en europeisk union (EU) som träffades genom Maastrichtfördraget. Den grundläggande skillnaden mellan EG och EU kan beskrivas som att EG utgör ett rättssubjekt med viss kompetens att utfärda bestämmelser som omedelbart utgör gällande rätt i medlemsstaterna medan EU inte är ett rättssubjekt utan en politisk union inom vilken medlemsstaterna har förbundit sig att verka för vissa gemensamma mål och i detta syfte utöka samarbetet staterna emellan och harmonisera sin politik. En viktig princip i det europeiska samarbetet är att upprätta den gemensamma marknaden, vilket är en marknad där det råder fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Vad gäller den fria rörligheten för varor är denna i stort sett genomförd inom EG:s tullunion medan vissa hinder kvarstår beträffande personers fria rörlighet över gränserna.

5.2 Bakgrund och översikt

5.2.1 Det europeiska samarbetet och den gemensamma marknaden

Den Europeiska gemenskapen (EG) grundas på de tre fördragen om upprättandet av den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG), den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) samt den Europeiska atomenergigemenskapen (EURATOM). Av fördragen intar det om den ekonomiska gemenskapen, det s.k. Romfördraget en central roll. Av Romfördragets ingress framgår att de fördragsslutande staterna bestämt att lägga grunden till ett nära förbund mellan Europas folk. Gemenskapen skall ha till uppgift att upprätta en gemensam marknad och gradvis samordna medlemsstaternas ekonomiska politik. Som mål för gemenskapen nämns bl.a. en harmonisk utveckling av den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen som helhet och närmare förbindelser

mellan de länder som gemenskapen förenar. I Romfördragets andra del, som gäller gemenskapens grunder, behandlas den för gemenskapen viktiga principen om fri rörlighet mellan medlemsstaterna för varor, personer, tjänster och kapital. Genom den s.k. enhetsakten infördes år 1987 artikel 8a (numera artikel 7a) i fördraget. Där definieras EG:s inre marknad som ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med fördragets bestämmelser. Vidare anges att den inre marknaden skall vara upprättad under perioden fram t.o.m. den 31 december 1992. Redan i juni 1985 utgav EG-kommissionen en vitbok i vilken redovisas vad som vid den tidpunkten ansågs nödvändigt för att den inre marknaden skulle förverkligas. I vitboken talas om fysiska, tekniska och fiskala hinder som måste undanröjas. Med fysiska hinder avses kontroller och formaliteter i samband med passerande av EG:s inre gränser, dvs. gränserna mellan medlemsstaterna. EG:s gemensamma marknad bygger på avskaffande av kontroller, avgifter och formaliteter som utgör hinder för en fri ekonomisk konkurrens inom gemenskapen samt på att gemensamma regler och kontrollnivåer upprätthålls mot länder utanför EG.

I februari 1992 togs ytterligare ett steg i det Europeiska samarbetet. Då undertecknades fördraget om Europeiska unionen (EU) i Maastricht. Maastrichtfördraget eller som det också kallas, unionsfördraget (UF) medför vissa ändringar i de ursprungliga EG-fördragen samt innehåller vidare bestämmelser om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik och bestämmelser om samarbete i rättsliga och inre angelägenheter. Unionsfördraget sägs ibland bestå av tre pelare nämligen ändringarna i de tre EG-fördragen, bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och bestämmelserna om samarbetet i rättsliga och inre angelägenheter. EU är, till skillnad mot EG, inte ett rättssubjekt utan en politisk union inom vilken medlemsstaterna har förbundit sig att samarbeta och harmonisera sin politik på vissa områden. En av de viktigaste skillnaderna mellan EG och EU är att EG har kompetens att utfärda bestämmelser — förordningar — som är bindande för medlemsstaterna och omedelbart utgör gällande rätt i dessa, dvs. utan att bestämmelserna infogas i nationell rätt genom lagstiftning. EG:s kompetens att utfärda sådana bestämmelser sträcker sig i princip inte utanför de tre grundfördragens område.

5.2.2 Förverkligandet av den inre marknaden genom avskaffande av kontroller vid de inre gränserna

Inledning

Den inre marknaden skall omfatta ett område utan inre gränskontroll med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Utgångspunkten är att kontroll av varor och personer i princip inte är tillåten vid de inre gränserna. Detta innebär naturligtvis inte att gränserna mellan medlemsländerna upphör att existera. Statsgränserna kvarstår likväl som rätten för de nationella myndigheterna att agera inom hela sitt territorium.

Den fria rörligheten för varor inom EU

Från den 1 januari 1993 råder, med få undantag, fri rörlighet för varor inom EU. Kontroll av varor förekommer i princip inte vid de inre gränserna utan tullverksamheten inriktas på gemenskapens gränser mot länder utanför denna.

Den fria rörligheten för varor bygger på att EG utgör en tullunion. Tullunionen omfattar all handel med varor och innebär att import- och exporttullar samt avgifter med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna. Den innebär också en gemensam tulltariff och gemensamma villkor i övrigt för införsel av varor från tredje land (icke medlemsstat). Friheten från tullar och handelsrestriktioner gäller inte bara varor med ursprung i medlemsländerna utan också tredje-landsvaror som är i "fri cirkulation" på den inre marknaden genom att importformaliteterna uppfyllts och tillämpliga tullar och avgifter fastställts (Romfördragets artikel 10). Varor som en gång förts in på EU:s territorium och förtullats behandlas alltså på samma sätt som de varor som har sitt ursprung där. Gods som kommer från en säljare i ett EU-land kan föras direkt till en köpare i ett annat EU-land utan att tullmyndigheten behöver blandas in. Uppgifter om statistik och mervärdesskatt lämnas i efterhand.

Förbudet mot gränskontroll av varor är inte absolut. Kontroller som inte försvårar eller fördyrar varornas rörlighet förbjuds inte i Romfördraget. Diskret övervakning av varutrafiken utan krav på uppgiftslämnande kan därför vara tillåten. Det finns vidare möjlighet för medlemsstaterna att genom nationell lagstiftning bibehålla eller införa förbud eller restriktioner för import eller export i syfte att skydda allmän säkerhet, människors och djurs liv och hälsa m.m. Härom stadgas i Romfördragets artikel 36. Artikel 36 ger stöd för att viss kontroll får förekomma vid de inre gränserna.

Den fria rörligheten för personer inom EU

Den fria rörligheten omfattar enligt artikel 7a i Romfördraget (före Maastrichtfördraget artikel 8a) även personer. Den innebär en rättighet för medborgare från EU-länderna att fritt resa in och uppehålla sig i en annan medlemsstat, att där ta anställning, starta egen verksamhet, studera, bo och leva och behandlas på samma sätt som landets egna medborgare. Medlemsstaterna har dock rätt att behålla lagar som föreskriver särskild behandling av utlänningar som grundas på hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa enligt artiklarna 48.3, 56, och 66 i Romfördraget.

Målet att avskaffa personkontrollen vid de inre gränserna har ännu inte uppnåtts. Oenighet råder inom EU i vissa frågor som rör den fria rörligheten för personer, bl.a. i frågan om personer som inte är EU-medborgare skall kunna röra sig fritt inom EU:s territorium sedan de väl passerat den yttre gränsen. Denna omständighet jämte det förhållandet att de åtgärder som skall vidtas för att den fria rörligheten inte skall få negativa konsekvenser i form av illegal invandring m.m. ännu inte har vidtagits fullt ut, har medfört att identitetskontroller vid de inre gränserna i praktiken alltjämt upprätthålls. EG-domstolen har dock uttalat att det enda villkor som en medlemsstat kan kräva av EU-medborgare är uppvisande av pass eller annan identitetshandling som styrker medborgarskap.

6 Kontrollen av varor och personer vid EU:s yttre gränser

6.1 Sammanfattning

EU:s yttre gränser utgörs i princip av medlemsstaternas gränser mot icke-medlemsstater och mot internationellt vatten och luftrum. Varukontrollen regleras av EG:s tullkodex som dock förutsätter utfyllnad i respektive medlemsstats nationella rätt vad gäller myndigheternas kontrollbefogenheter. För personkontrollen saknas ännu gemensamma bestämmelser för EU:s medlemsstater. Förslag till en yttre gränskontrollkonvention som bl.a. behandlar denna fråga har upprättats men den har inte ratificerats av medlemsstaterna. Än så länge är det de enskilda staternas nationella rätt som gäller för utlänningskontrollen.

6.2 Översikt av de bestämmelser som anger villkoren för passage av EU:s yttre gränser

6.2.1 Inledning

På samma sätt som en enskild stat har EU geografiska gränser mot yttrevärlden, dvs. mot länder som inte är medlemmar i unionen. De yttre gränserna utgörs i princip av de enskilda medlemsstaternas gränser mot länder utanför unionen och mot internationellt vatten och luftrum. En närmare definition av EU:s yttre gränser ges nedan under avsnitt 6.4.

I likhet med stater och av samma skäl finns också villkor för in- och utförsel av varor samt för in- och utpassering av personer till och från EU:s territorium. Villkoren liknar också de enskilda staternas. Beträffande varor finns regler om tullar och avgifter, in- och utförsel-förbud m.m. Medborgare i tredje land måste visa pass och att han har erforderliga tillstånd för inresa — visum etc. — när han passerar in på EU:s område. Reglerna för gränspassage till och från EU:s territorium återfinns dels inom EG-rätten, dvs. i de förordningar som EG utfärdar, dels i de enskilda staternas nationella rätt. När det gäller personers rätt till passage över EU:s yttre gränser gäller ännu inte några gemensamma regler för EU-staterna.

6.2.2 Varutrafiken över de yttre gränserna regleras i EG:s tullkodex

Som nämnts ovan utgör EG en tullunion med för medlemsländerna gemensamma regler för bl.a. in- och utförsel av varor till och från EG:s territorium. EG:s tullagstiftning är numera samlad i en förordning — tullkodexen (Community Customs Code, förordning [EEG] nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen). Tullkodexen avser alla varor och innefattar områden som i svensk lagstiftning finns i TuL och dess följdförfattningar och lagen (1987:1069) om tullfrihet m.m. Vissa bestämmelser i tullkodexen är sådana som för svensk del regleras i sekretesslagen (1980:100) och förvaltningslagen (1986:223). För EG/EU-länderna gäller också en gemensam tulltaxa eller tulltariff. Tullkodexen kompletteras av tillämpningsföreskrifter som utfärdats av kommissionen (förordningen [EEG] nr 2454/93 med föreskrifter för verkställighet av förordningen [EEG] nr 2913/92.) Tullkodexen och tillämpningsföreskrifterna är bindande för medlemsstaterna och utgör gällande rätt i dessa utan att bestämmelserna införs i nationell rätt. Det faller utanför denna utrednings uppdrag att närmare analysera tullkodexens innehåll. Generellt kan sägas att reglerna om in- och utförsel av varor till och från EG:s område är mer omfattande än vad som gäller för svensk del i dag. Tulltjänstemännen inom EG/EU har också andra och i vissa fall mer komplicerade regler att tillämpa än sina svenska kollegor. Som exempel kan nämnas att det vid införsel finns bestämmelser om varors produktsäkerhet och bestämmelser som syftar till att förhindra varumärkesintrång. Härtill kommer att utförseltullar eller liknande avgifter skall tas ut i vissa fall då varor förs ut från EG:s territorium.

De varor som förs in till EG:s tullområde från tredje land skall anmälas till tullmyndighet och som regel förtullas vid den yttre gränsen, på plats som tullmyndigheten anvisar. När varorna tullbehandlats i vederbörlig ordning anses de ha kommit i fri cirkulation och de är då, liksom varor med ursprung inom EG, i princip fria från tullar och restriktioner inom den gemensamma marknaden. Varor som skall föras ut till tredje land skall anmälas för tullmyndighet i det land det förs ut ifrån, även om transporten skall ske via ett annat medlemsland.

6.2.3 De konventioner som rör personers rätt att passera den yttre gränsen

Den fria rörligheten för personer är som tidigare nämnts inte fullt genomförd inom EU. Någon fullständig harmonisering av medlemsländernas politik vad gäller villkor för inresa beträffande tredjelandsmedborgare har heller inte uppnåtts. Frågorna faller i huvudsak under Maastrichtfördragets s.k. tredje pelare (samarbete i fråga om rättsliga och inrikes frågor) och ligger utanför området för EG:s regleringskompetens. Staterna är därför i dessa delar hänvisade till att söka lösa problemen genom mellanstatliga överenskommelser. Två konventionsförslag har utarbetats. Det första behandlar vilket av medlemsländerna som skall vara ansvarigt för att handlägga en asylansökan (Dublinkonventionen) och den andra rör EU:s yttre gränskontroller, gemensam viseringsordning m.m. (yttre gränskontrollkonventionen). Redan år 1985 undertecknade Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna det s.k. Schengenavtalet om avskaffandet av dessa länders inre gränser. Schengenavtalets tillämpningskonvention från år 1990 innehåller bestämmelser som återfinns i Dublinkonventionen och yttre gränskontrollkonventionen. Dessutom finns i tillämpningskonventionen bestämmelser om ett informationssystem — varom mera nedan — och om polisiärt och judiciellt samarbete mellan avtalsparterna. Nio av EU:s medlemsländer är numera med i Schengensamarbetet. Danmark har ansökt om observatörsstatus. Irland och Storbritannien står utanför.

Enligt yttre gränskontrollkonventionen och Schengenavtalets tillämpningskonvention skall särskilt tillsatta kommittéer övervaka att konventionernas bestämmelser följs.

Ingen av de nu nämnda konventionerna har accepterats av samtliga EU-länder och de gäller alltså inte för unionen. Orsaken till att yttre gränskontrollkonventionen inte kunnat undertecknats är främst att tvist råder mellan Storbritannien och Spanien angående Gibraltar. Tills vidare är det medlemsstaternas nationella rätt, med de inbördes olikheter som där finns, som reglerar villkoren för tredjelandsmedborgares rätt att passera respektive stats del av EU:s yttre gräns. Vilka villkor som kommer att gälla i framtiden beror på vad medlemsländerna kommer överens om. Med största sannolikhet kommer någon av de nämnda konventionerna som reglerar gränskontrollfrågor att ratificeras och efter överföring till respektive medlemsstats nationella rätt bli gällande i dessa. Den fortsatta framställningen följer detta antagande och behandlar konventionstexterna i relevanta delar under de rubriker de är aktuella. Schengenavtalet ligger utanför EU-samarbetet och avser egentligen inte EU:s område utan endast de avtalslutande parternas

territorier. För enkelhetens skull används dock begreppet EU:s yttre gräns även när Schengenavtalets tillämpningskonvention behandlas nedan.

Villkoren för inresa på EU:s område enligt yttre gränskontrollkonventionen och Schengenavtalets tillämpningskonvention är i stort sett desamma som gäller enligt de flesta staters nationella rätt i dag. Den resande får enligt konventionerna endast passera gränsen på särskilt angivna platser och han skall visa upp pass och andra erforderliga handlingar som styrker hans rätt till inresa. Dessutom krävs att han inte förekommer på en särskild "spärlista" som enligt konventionerna skall upprättas över personer som inte är önskvärda på EU:s område. Personer som på grund av att de gjort sig skyldiga till grov brottslighet eller av annan orsak bedöms utgöra ett hot mot allmän ordning eller säkerhet kan sättas upp på listan. Medborgare i EU-länderna får dock inte sättas upp på listan.

6.3 Kompensatoriska åtgärder

6.3.1 Inledning

Ett avskaffande av gränskontrollen mellan EU:s medlemsstater kan medföra oönskade konsekvenser i form av ökad risk för att narkotika, vapen och andra ämnen eller föremål förs in i ett land i strid mot förbud. Likaså kan kontrollen av illegal invandring försvåras. Det är därför viktigt att medlemsländerna håller en enhetlig och stark kontrollnivå över hela den yttre gränsen. Brister i fråga om kontrollens effektivitet hos något medlemsland kan leda till att såväl förbjudna varor som oönskade personer sprids över hela EU:s område eftersom den inre gränskontrollen i princip skall avskaffas. För att förhindra att den fria rörligheten får sådana negativa följder krävs att åtgärder som kompenserar borttagandet av den inre gränskontrollen vidtas. Med kompensatoriska åtgärder avses i sammanhanget i första hand dels en förstärkning av kontrollen vid EU:s yttre gräns dels ett utbyggt samarbete mellan tull- och polismyndigheter och andra organ medlemsländerna emellan. Det handlar både om ett allmänt samarbete innefattande bl.a. informationsutbyte om den internationella brottslighetens utveckling och arbetsmetoder och om ett nära samarbete mellan ländernas myndigheter i konkreta ärenden. De kompensatoriska åtgärderna faller i huvudsak utanför EG-rätten. De måste därför regleras genom särskilda konventioner eller andra former av mellanstatligt samarbete.

6.3.2 Yttre gränskontroll som kompensatorisk åtgärd

Den under avsnitt 6.2.3 nämnda yttre gränskontrollkonventionen och Schengenavtalets tillämpningskonvention är båda ett utslag av en strävan mot att EU:s yttre gränskontroll skall hållas på en hög nivå. Konventionerna inriktar sig på personkontrollen i vid mening, varmed här förstås såväl identitetskontroll som kontroll av vad de resande för med sig. Konventionernas innehåll presenteras närmare nedan under avsnitt 6.5 i de delar de är relevanta för utredningsuppdraget.

6.3.3 Andra kompensatoriska åtgärder

I arbetet mot gränsöverskridande brottslighet och illegal invandring spelar utbyte av information mellan länder och samarbete mellan ländernas brottsbekämpande myndigheter en framträdande roll. Det faller i huvudsak utanför denna utrednings uppdrag att redogöra för samarbetet inom EU på detta område. Vissa av samarbetsformerna är dock så nära förbundna med hur den yttre gränskontrollen skall utföras enligt de konventioner som nämnts ovan att de översiktligt bör presenteras.

En anslutning till yttre gränskontrollkonventionen innebär också anslutning till det i konventionen reglerade internationella informationssystemet med bl.a. en gemensam "spärrlista" — en förteckning över tredjelandsmedborgare som är oönskade inom EU-området med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten. En konvention om ett europeiskt informationssystem (European Information System - EIS) är under utarbetande och skall svara för nämnda "spärrlista".

Ett liknande informationssystem förutsätts inom Schengensamarbetet, Schengen Information System (SIS) som skall underlätta för myndigheterna att bevara ordning och säkerhet. Systemet består av en nationell enhet i varje stat och av en central enhet som står i förbindelse med de nationella enheterna. Myndigheter i ett medlemsland kan via dator anslutas till en sökrutin som ger information om att uppgifter om en viss person finns registrerad hos ett visst medlemsland. För närmare information om personen i fråga krävs att den nationella enheten i den frågande staten tar direkt kontakt med den nationella enheten i den medlemsstat som har uppgifter om personen registrerade.

Inom EU är vidare en konvention om ett centralt europeiskt polisorgan (Europol) under utarbetande. Europol skall främst syssla med utväxling och samordning av underrättelser om kriminell

verksamhet samt analys av brottsaktiviteter till gagn för medlemsstaterna.

Även på tullområdet finns ett databaserat underrättelsesystem (Customs Information System - CIS).

Bortsett från CIS är informationssystemen ännu inte i bruk.

6.4 Vad är "yttre gräns" och vilka varor och personer skall kontrolleras vid denna?

6.4.1 Begreppet yttre gräns

En enskild stats gräns kan, enkelt uttryckt, sägas vara den gräns som omger dess territorium på land, i vatten och i luften. En sådan gräns kan utan svårighet anges geografiskt på en karta. I princip kan samma metod tillämpas vid definitionen av EU:s yttre gräns genom att de av medlemsstaternas gränser som inte utgör gräns mot annan medlemsstat anges. Den gemensamma marknadens område följer dock inte helt denna gränslinje. Skillnader föreligger mellan det område som omfattar fri rörlighet för varor och motsvarande område för personer. Eftersom den yttre gränsen ibland definieras i anslutning till frågan om var kontrollen av varor och personer från tredje land skall äga rum tillkommer områden som flygplatser och hamnar när gränsen anges.

Den inre marknadens yttre gräns för varor

Beträffande varor sammanfaller EU:s yttre gräns med gränsen för EG:s tullområde. Enligt EG:s tullkodex omfattar detta område:

- Belgien
- Danmark utom Färöarna och Grönland
- Tyskland utom Helgoland och Büsingen
- Spanien utom Ceuta och Melilla
- Grekland
- Frankrike utom Territoires d'Outre-Mer och collectivités territoriales
- Irland
- Italien utom orterna Livigno och Campione d'Italia samt de nationella vattnen av Luganosjön
- Luxemburg
- Nederländerna
- Portugal
- Storbritannien, Nordirland, Kanalöarna och Isle of Man

Tullområdet omfattar medlemsstaternas territorialvatten, inre vattenvägar och luftrum. Utanför medlemsstaternas territorium utgör även de österrikiska områdena Jungholz och Mittelberg samt Monaco och San Marino del av EG:s tullområde.

Den inre marknadens yttre gräns för personer

Beträffande persontrafiken har den yttre gränsen definierats i utkastet till den yttre gränskontrollkonventionen (YGK). Enligt artikel 1(f) i denna konvention avses med yttre gräns:

- a) En medlemsstats landgräns som inte angränsar till annan medlemsstats gräns samt sjögränsen.
- b) Flygplatser, förutom beträffande interna flygningar, varmed förstås flygtrafik enbart inom eller mellan EG-staternas landterritorium utan mellanlandning inom tredje lands territorium.
- c) Hamnar, förutom beträffande inrikesturer och reguljär färjetrafik mellan medlemsstaterna.

Yttre gränskontrollkonventionens artiklar finns fogade som *bilaga 2* till betänkandet

6.4.2 Vilka varor och personer skall kontrolleras vid den yttre gränsen?

Inledning

Vad gäller varor, såväl i ren godstrafik som beträffande resandes bagage, finns vissa för medlemsstaterna bindande regler om kontrollen vid den yttre gränsen. EG har kompetens att utfärda förordningar som styr dessa procedurer.

Kontrollen av fysiska personer är inte reglerad inom EG-rätten. Åtgärderna faller under Maastrichtsfördragets s.k. tredje pelare och tillhör inte sådant som EG kan utfärda direkt tillämpliga bestämmelser om. Gemensamma regler får staterna tills vidare söka åstadkomma genom mellanstatliga överenskommelser — konventioner — som sedan får infogas i varje stats nationella rätt genom lagstiftning. Som nämnts ovan råder viss oenighet mellan staterna om personkontrollen och några konventioner har ännu inte trätt i kraft. Staterna har dock ett gemensamt intresse av att kontrollen vid den yttre gränsen sker

enligt gemensamma normer och att den är effektiv. De är bundna av Romfördragets målsättning om fri rörlighet för personer och det torde vara en gemensam uppfattning att en stark kontroll vid den yttre gränsen, jämte andra kompensatoriska åtgärder, är en förutsättning för att kontrollerna vid de inre gränserna skall kunna upphöra.

Nedan följer en översiktlig redogörelse för hur varor och personer som passerar den geografiska yttre gränsen skall behandlas från kontrollsynpunkt. Vad gäller varor bygger framställningen på EG-rätten medan personkontrollen redovisas mot bakgrund av bestämmelserna i de konventioner som — efter vad som nu kan förutses — kommer att styra denna kontroll.

Frågan om vilka varor och personer som skall kontrolleras vid den yttre gränsen kräver visst förtydligande av den definition av begreppet yttre gräns som gjorts ovan. Definitionen kompliceras av att vissa gränsavsnitt — flygplatser och hamnar — kan utgöra såväl yttre som inre gräns. Generellt kan sägas att den person eller de varor som anländer till en flygplats eller hamn med flyg eller fartyg direkt från ett land inom gemenskapen kan ha passerat den yttre gränsen i geografisk mening utan att ha gjort det ur kontrollsynpunkt. Detta framgår bl.a. av yttre gränskontrollkonventionens definition av vad som är yttre gräns för resande. Enligt nämnda konventions sätt att beskriva vad som är yttre gräns är denna gräns alltså inte ett rent geografiskt begrepp. Detsamma gäller i princip för godstransporter.

Det skall tilläggas att den kontroll som avses nedan är den löpande kontrollen som enbart grundar sig på det förhållandet att en gräns passeras. Om brottsmisstanke föreligger, t.ex. misstanke om narkotikasmuggling, får naturligtvis även den interna EU-trafiken kontrolleras. Frågan om vilka kontroller som får utföras i dessa situationer, vilken grad av misstanke som skall krävas för kontroll etc. behandlas av EU-gränskontrollutredningen (Ju 1994:01) i dess kommande betänkande.

Allmänt om vilka varor som skall kontrolleras vid den yttre gränsen

Allt gods som passerar in över den geografiska yttre gränsen står enligt tullkodexen under tullövervakning fr.o.m. införseln. Detta gäller således även gods som förts från annat land inom gemenskapen om det under transporten förts ut från EU:s territorium. Det är emellertid endast gods från tredje land som skall kontrolleras. Beträffande EU-varor står dessa endast under övervakning tills dess deras status fastställts. Varor som skall föras ut ur ett medlemsland till tredje land skall kontrolleras i det första medlemslandet även om transporten skall gå via ett annat medlemsland.

Kontrollen av inkommande varor på flygplatser och i hamnar försvåras av att såväl EU-varor som varor utifrån kan blandas på transportmedlen och vid lossningen. Särskilda regler har därför utarbetats för kontroll av varor på dessa platser.

Särskilt om varukontrollen på flygplatser

Varje medlemsland inom gemenskapen skall utse och bestämma vilka av deras flygplatser som skall vara öppna för trafik till och från tredje land. Endast vid dessa flygplatser (International Community Airport) får trafik med tredje land äga rum. Dessa flygplatser är naturligtvis normalt även öppna för trafik inom EU.

- Gods som transporteras per flyg direkt från tredje land är kontroll-objekt. Om transporten skall gå vidare till annat land inom gemenskapen utan omlastning behöver varorna dock inte presenteras för tullen förrän i destinationslandet.

- Beträffande gods som transporteras från ett land inom gemenskapens tullområde till ett annat via ett tredje land, gäller att dess status av gemenskapsvara måste styrkas genom dokument eller på annat sätt. Viss kontroll kan alltså bli nödvändig. I vart fall för att separera gemenskapsvarorna från eventuella varor från tredje land.

- Passagerare som anländer per flyg direkt från tredje land skall genomgå tullkontroll. Om de skall fortsätta med flyg till annat land inom EU och därvid lämnar planet under markuppehållet skall deras handbagage kontrolleras vid flygplansdörren eller vid "gaten" medan deras incheckade bagage inte kontrolleras förrän vid slutdestinationen inom EU. Anledningen till att kontrollen av handbagaget skall ske senast vid gaten är att passagerare av olika kategorier blandas i transithallarna där smuggelgoods lätt kan överlämnas. Lämnar passageraren inte planet sker hela tullkontrollen, dvs. även kontroll av handbagaget, vid slutdestinationen. Flyg från tredje land med flera landningsuppehåll på EU:s område kan medföra såväl resenärer från tredje land som personer som endast reser inom EU. Även EU-resenärers handbagage kontrolleras i dessa situationer på slutdestinationen eftersom de blandats med tredjelandspassagerare ombord på flygplanet. EU-resenärernas incheckade bagage skall försees med särskild märkning som befriar från tullkontroll vid slutdestinationen.

- Vad som nu nämnts avser reguljär- och charterflyg. Då privat- och taxifyg ankommer från tredje land skall tullkontrollen alltid ge-

nomföras vid första destinationen i EU även om flyget skall gå vidare till annan ort inom unionen.

Kontrollerna av bagage regleras i rådsförordningarna 3925/91 och 1823/92.

Särskilt om varukontrollen i hamnar

- Beträffande godstrafiken är reglerna i allt väsentligt desamma som de som gäller för kontrollen vid flygplatser. Dvs. gods som kommer från tredje land behöver inte presenteras för tullen förrän vid slutdestinationen inom EU om det inte lastats om i annat medlemsland och gods på fartyg som anläpt tredje land vid något tillfälle på resan måste delas upp i gemenskapsvaror och andra varor.

- Passagerare som reser med reguljär färjetrafik direkt mellan medlemsstater skall inte utsättas för kontroll. Trafiken betraktas som intern.

- Passagerare som reser inom EU med fartyg som under resan anläpt tredje land utsätts för samma kontroll som passagerare från tredje land. Resande inom EU är alltså i denna situation berövade sin rätt att inte utsättas för gränskontroll. Orsaken till detta system är att färjepassagerare, till skillnad från flygpassagerare, normalt inte kan checka in sitt bagage utan detta blandas med övriga resenärers på fartyget.

- Trafik med fritidsbåtar behandlas alltid som tredjelandstrafik och kan således utsättas för kontroller även om båtarna kommer från ett annat land inom EU.

Bagagekontrollerna regleras även för sjötrafiken genom rådsförordningarna 3925/91 och 1823/92.

Personkontrollen

Hur kontrollen av personer vid EU:s yttre gränser kommer att vara utformad i framtiden beror på vad medlemsländerna kommer överens om. Två konventioner som rör kontrollen av resande vid den yttre gränsen är utarbetade. Det är dels den yttre gränskontrollkonventionen (YGK), dels Schengenvalets tillämpningskonvention. Ingen av konventionerna har accepterats av hela EU-kollektivet och de gäller alltså inte för unionen. Konventionernas bestämmelser om den fysiska

kontrollen och övervakningen vid den yttre gränsen är inbördes mycket lika. Yttre gränskontrollkonventionens artiklar är fogade till betänkandet som *bilaga 2*.

Vad gäller frågan om vilka personer som skall kontrolleras vid den yttre gränsen skall först beaktas att den yttre gränsen inte definieras enbart som en geografisk gräns utan också med hänsyn till varifrån den resande kommer. Även om den resande passerat den geografiska yttre gränsen räknas han som resande inom EU om han reser med flyg (dock ej privat- eller taxiflyg) eller reguljär färja utan att landa respektive angöra hamn utanför EU:s territorium. I dessa situationer skall den resande vara undantagen kontrollåtgärder. Definitionerna av vad som är yttre gräns återfinns i artikel 1 (f) i YGK och i 1 § i Schengenavtalets tillämpningskonvention.

Beträffande de som passerar den yttre gränsen stadgar såväl YGK som Schengenavtalets tillämpningskonvention att alla skall kontrolleras såväl vid inresa som vid utresa (artikel 2 p. 1 YGK och 6 § 1 och 2 p. Schengenavtalets tillämpningskonvention). Bestämmelserna gäller både tredjelandsmedborgare och EU-medborgare. Möjligheter att genom nationell lagstiftning undanta det egna landets medborgare från kontrollen finns enligt artikel 2 p. 4 YGK. Schengenavtalets tillämpningskonvention anger i 6 § 2b p. att "I samtliga fall bör åtminstone en kontroll ske för fastställande av identitet genom innehav eller uppvisande av resedokument." Båda konventionerna anger att inresekontroll skall prioriteras framför utresekontroll, Schengenavtalets tillämpningskonvention med det förtydligandet att sådan prioritering gäller om kontroller inte kan anordnas på grund av särskilda omständigheter (artikel 5 p. 4 YGK och 6 § 2e p. Schengenavtalets tillämpningskonvention).

Liksom för varor uppkommer praktiska problem vid kontrollen av personer på flygplatser och i hamnar. Såväl YGK (artikel 6) som Schengenavtalets tillämpningskonvention (4 §) anvisar beträffande flygplatser lösningar som i princip överensstämmer med EG:s regler för kontrollen av passagerarnas handbagage. (Som nämnts ovan behandlar nu aktuella konventioner även kontrollen av resandenas medförda bagage). Principen är att flygpassagerare som kommer från tredje land kontrolleras (inkl. handbagage) vid första anhalten inom EU. Passagerare som skall flyga till tredje land kontrolleras vid den flygplats från vilken avresan till tredje land sker. YGK innehåller vidare detaljerade bestämmelser om när kontroll skall ske i fall då flygpassagerare som reser inom EU färdas med plan som anlänt till området från tredje land eller slutligen skall avgå till sådant land. Principen är här, liksom enligt EG:s bestämmelser rörande resandenas bagage, att passageraren av praktiska skäl ofta får finna sig i att bli

underkastad kontroll i likhet med de passagerare som kommer från eller skall till tredje land.

Konventionerna innehåller inte några speciella regler för vilka passagerare som skall kontrolleras i hamnar utom vad som följer av de allmänna definitionerna av vad som är yttre gräns. Detta torde innebära att alla passagerare som anländer med fartyg som under resan angjort tredje land skall kontrolleras när passagerarna lämnar fartyget på de avtalsslutande parternas område även om fartyget närmast kommer från en hamn inom området. Vid utresa med båt som skall angöra tredje lands hamn någon gång under resan torde alla passagerare som stiger ombord vara underkastade kontroll även om fartygets nästa hamn är inom de avtalsslutande parternas territorium.

6.5 Vilka befogenheter har de gränskontrollerande myndigheterna och hur skall kontrollen gå till?

6.5.1 Inledning

Det är de enskilda staternas nationella myndigheter som ansvarar för och utför kontrollerna vid varje lands del av EU:s yttre gräns.

Varken genom EG-rätten eller i de konventioner som rör gränskontroller ges de gränskontrollerande myndigheternas tjänstemän några direkta befogenheter att utföra kontroller. Sådana befogenheter och förutsättningarna för utnyttjandet av dem måste därför regleras på nationell nivå.

Vad gäller kontrollernas effektivitet finns för varukontrollens del, med undantag för vissa speciella varuslag, inte några uttryckliga regler som anger kraven på denna. Beträffande personkontrollen ställer de konventioner som behandlar denna relativt höga krav på nivån, såväl beträffande kontrollen vid kontrollpunkterna som övervakningen av gränsen mellan dessa. Konventionernas krav på kontroll gäller även resandes bagage och fordon.

6.5.2 Utformningen av varukontrollen och kraven på dess effektivitet

EG:s tullkodex förutsätter att varje land har en myndighet som svarar för kontrollen av varor vid den yttre gränsen samt att denna myndighet har befogenheter att kontrollera varor, transportmedel och personer på ett sätt så att en effektiv kontroll av varuflödet kan upprätthållas.

Vilken myndighet som skall ansvara för kontrollen, hur den skall vara organiserad och vilka befogenheter den skall ha är inte reglerat genom EG-rätten. Dessa frågor måste därför tills vidare regleras genom nationell lagstiftning. Tullkodexen anger dock vissa ramar och riktlinjer för medlemsländerna att beakta, nämligen följande:

- Enligt artikel 13 får tullmyndigheterna, i enlighet med de villkor som anges i gällande bestämmelser, utföra alla de kontroller som de bedömer nödvändiga för att säkerställa att tullagstiftningen tillämpas korrekt. Med gällande bestämmelser avses enligt artikel 4 p. 23 både gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser.

- I artikel 37 p. 1 sägs att varor som förs in i gemenskapens tullområde skall underkastas tullövervakning från och med införseln. De får utsättas för kontroll av myndigheterna enligt gällande bestämmelser.

- I artikel 4 p. 13—14 definieras begreppen "övervakning av tullmyndigheterna" och "kontroll av tullmyndigheter". Övervakning av tullmyndigheterna är enligt definitionen varje allmän åtgärd som vidtas av dessa myndigheter i syfte att säkerställa att tullagstiftningen och andra bestämmelser som rör varor som är underkastade tullövervakning iakttas. Kontroll av tullmyndighet exemplifieras genom uppräknade åtgärder som t. ex. kontroll av dokument, undersökning av bagage och varor som personer bär med sig och genomförande av förhör. Definitionerna ger inte myndigheterna några befogenheter utan artiklarna måste kompletteras med bestämmelser på nationell nivå eller gemenskapsnivå som preciserar vilka befogenheter myndigheterna skall ha och under vilka förutsättningar de får utövas. Eftersom bestämmelser på gemenskapsnivå saknas måste frågan regleras genom nationell lagstiftning.

- Varorna skall enligt artikel 37 p. 2 kvarstå under övervakning under den tid som krävs för att fastställa deras tullstatus och i fråga om icke-gemenskapsvaror till dess att deras tullstatus förändras, de förs in i en frizon eller ett frilager eller återexporteras eller förstörs. Uttryckt på annat sätt innebär artikeln att även EG-varor som kommit via den yttre gränsen skall ställas under övervakning tills dess att varornas status av gemenskapsvaror fastställts och att varor från tredje land står under övervakning tills dess att de tullklarerats och därmed kommit i fri cirkulation.

- Utförselkontrollen behandlas i artikel 183. Där anges bl.a. att varor som förs ut ur gemenskapens tullområde skall underkastas tullövervak-

ning och att de får underkastas kontroller av tullmyndigheterna enligt gällande bestämmelser.

Utöver de ramar för kontrollverksamheten som tullkodexen ger medlemsländerna genom nyss presenterade artiklar innehåller den bestämmelser som får anses direkt förpliktande för de som sysslar med gränsöverskridande handel, bl.a. genom följande bestämmelser:

- var och en som är direkt eller indirekt inblandad i verksamhet som berör handel med varor är enligt artikel 14 skyldig att förse tullmyndigheterna med alla nödvändiga handlingar och upplysningar, oavsett vilket medium som används och på tullmyndigheternas begäran ge dem all nödvändig hjälp och allt detta inom föreskriven tid.

- artikel 38 och 39 stadgar bl.a. skyldighet för den person som fört in varor på gemenskapens område att befordra varorna via den rutt tullmyndigheten angivit och i övrigt enligt myndighetens eventuella anvisningar samt skyldighet att utan dröjsmål underrätta tullmyndigheterna om han tvingats avvika från vad som ålagts honom.

Tullkodexen ger alltså anvisningar om när en vara skall stå under övervakning och när den får kontrolleras. Vilka befogenheter den kontrollerande myndigheten skall ha anges inte annat än genom exemplifiering och inte heller ges några generella direktiv om hur kontrollen närmare skall vara utformad eller hur effektiv den skall vara. (Det finns dock bestämmelser som anger hur exportkontroll av jordbruksprodukter skall gå till och hur stor andel [5 %] av dessa varuposter som minst måste kontrolleras.) Trots att generella bestämmelser om kontrollnivån saknas är det missvisande att säga att det är upp till varje medlemsstat att bestämma nivån på sin yttre gränskontrollverksamhet. I bakgrunden ligger det förhållandet att varje gränskontroll en enskild medlemsstat företar sker i samtliga medlemsstaters intresse vilket medför att länderna är angelägna om att varukontrollen skall vara fullgod runt hela den yttre gränsen. Kommissionen har vid ett flertal tillfällen uttalat att de risker som är förknippade med en fri rörlighet för varor inom den gemensamma marknaden så långt som möjligt måste minimeras med en stark och likformig kontroll vid den yttre gränsen.

Generella krav på varukontrollen anges i viss mån i YGK och Schengenavtalets tillämpningskonvention. Dessa konventioner, vars innehåll behandlas närmare i nästa avsnitt, gäller nämligen såväl identitetskontroll av resande som passerar den yttre gränsen som kontroll av vad dessa för med sig.

6.5.3 Utformningen av personkontrollen och kraven på dess effektivitet

Framställningen under detta avsnitt anger innehållet i yttre gränskontrollkonventionen (YGK) och Schengenavtalets tillämpningskonvention i de delar dessa konventioner berör den fysiska kontrollen vid EU:s yttre gränser. En allmän presentation av konventionerna, deras innehåll och status har givits ovan under avsnitt 6.2.3. Vad konventionerna anger om vad som är yttre gräns och vilka personer som skall kontrolleras vid denna har beskrivits under avsnitt 6.4. Som tidigare framhållits behandlar konventionerna såväl kontroll av personers identitet som kontroll av vad de för med sig. Det skall ännu en gång understrykas att konventionerna inte trätt i kraft.

Vare sig YGK eller Schengenavtalets tillämpningskonvention ger de nationella gränskontrollerande myndigheterna några befogenheter. I båda konventionerna anges att kontroller skall utföras av behöriga myndigheter i enlighet med varje lands nationella rätt (artikel 4 YGK och 6 § 1 p. Schengenavtalets tillämpningskonvention). Av konventionstexterna, i de delar där de mer specifikt anger vilka kontrollåtgärder som skall företas, framgår emellertid att det förutsätts att myndigheterna har befogenheter att företa tvångsåtgärder som husrannsakan, kroppsvisitation m.m.

Den fortsatta framställningen följer YGK. I anslutning till varje bestämmelse anges i vad mån Schengenavtalets tillämpningskonvention avviker från vad YGK stadgar. YGK:s artiklar finns intagna som *bilaga 2*.

Alla personer som korsar den yttre gränsen skall göra detta vid en auktoriserad gränsövergång som står under ständig kontroll av medlemsstaterna. Varje medlemsstat skall bestämma plats och tider för öppethållande för sina auktoriserade gränsövergångar (artikel 2 p. 1 och 3 YGK).

Bestämmelsen innebär till sin ordalydelse att varje passage av gränsen, såväl in- som utresa, skall ske vid en s.k. auktoriserad gränsövergång. Att försöka korsa den yttre gränsen på annat ställe skall i princip vara straffbart enligt varje stats nationella rätt enligt artikel 2 p. 2. Enligt p. 5 i samma artikel kan undantag från denna bestämmelse göras beträffande lokal gränstrafik och viss trafik till sjöss.

Schengenavtalets tillämpningskonvention motsvarar i detta avseende YGK utom vad gäller bevakningen av gränsövergångsställena (3 § 1—2 p. och 6 § 3 p. Schengenavtalets tillämpningskonvention). Ordalydelsen i YGK ger närmast vid handen att gränsövergångs-

ställena skall stå under ständig bevakning dygnet runt, oavsett om de är öppna eller inte. Enligt Schengenavtalets tillämpningskonvention skall en stängd gränsövergång behandlas på samma sätt som gränsen mellan gränsövergångarna, vilket inte förutsätter ständig bevakning. I Schengenavtalets tillämpningskonvention exemplifieras den sjötrafik för vilken undantag kan göras med kustfiske och fritidsbåtar.

Gränsavsnitten mellan de auktoriserade gränsövergångarna skall övervakas med mobila enheter eller på annat lämpligt sätt och vara lika effektivt längs hela den yttre gränsen (artikel 3 YGK).

Konventionen förutsätter att varje medlemsland håller en enhetlig kontrollnivå längs hela sin del av den yttre gränsen. Föreskrifter som närmare reglerar hur effektiv bevakningen skall vara saknas ännu för den yttre gränskontrollkonventionen. Det kan dock förutsättas att kraven blir stränga. EU:s medlemsländer är ömsesidigt beroende av varandra när det gäller den yttre gränskontrollen. Brister i fråga om kontrollens effektivitet hos något av medlemsländerna kan leda till att personer olovligt tar sig in över den yttre gränsen och sedan, till följd av att kontrollen i princip skall upphöra vid de inre gränserna, även kan ta sig in i andra medlemsländer utan att upptäckas.

Schengenavtalets tillämpningskonventions bestämmelser om övervakning av gränserna mellan gränsövergångarna motsvarar i stort sett YGK:s (6 § 3 p. och 5 p. Schengenavtalets tillämpningskonvention). I Schengenavtalets tillämpningskonvention anges dock uttryckligen att bevakningen med rörliga enheter även gäller gränsövergångarna utanför normalt öppethållande. I Schengenavtalets tillämpningskonvention definieras kontrollens effektivitet på det sättet att den skall genomföras på sådant sätt att den inte uppmuntrar någon att försöka undvika kontroll vid gränsövergång.

Alla personer som passerar den yttre gränsen skall underkastas sådan visuell kontroll att deras identitet kan fastställas genom undersökning av deras resedokument (artikel 5 p. 1 YGK) Beträffande tredjelandsmedborgare skall vid inresa kontroll dessutom ske av att de har erforderliga tillstånd att passera EU:s yttre gräns, att de inte förekommer på den lista över icke önskvärda personer som skall upprättas och att de har tillräckliga medel för sitt uppehälle och för sin återresa hem eller till annat icke-medlemsland där de kommer att bli mottagna (artikel 5 p. 2 och artikel 7 YGK).

Kontrollen av personer, deras fordon och bagage skall ske för att upptäcka och förhindra hot mot allmän säkerhet och ordning samt för att bekämpa illegal invandring. Kontrollerna skall utföras i enlighet

med medlemsländernas lagar och medlemsländerna skall vid kontrollen ta hänsyn till samtliga medlemsstaters intressen (artikel 5 p. 5—6 YGK).

Artiklarna reglerar sedvanlig passkontroll (för medborgare i medlemsland torde det vara tillräckligt med legitimation som styrker medborgarskap) och — beträffande tredjelandsmedborgare — den kontroll som är nödvändig för att fastställa deras rätt till inresa. ”Spärrlistan” har presenterats ovan under avsnitt 6.2.3. Vidare anges syftet med kontroll av fordon och bagage. Förutom vad som sägs om flygpassagerare i YGK (se ovan under 6.4.2) stadgas inte något särskilt om att bagagekontroll skall ske. Konventionen synes förutsätta att sådan kontroll äger rum.

Motsvarande bestämmelser i Schengenavtalets tillämpningskonvention är något mer detaljerade men överensstämmer i princip med YGK:s (6 § 1—2 p. jfrd med 5 § Schengenavtalets tillämpningskonvention). I Schengenavtalets tillämpningskonvention anges uttryckligen att kontroll av bagage och fordon bör ske vid kontrollen av inresande utländska medborgare.

En lista över personer som skall vägras inresa på medlemsländernas territorier skall upprättas. Inga medborgare i medlemsländerna får sättas upp på listan (artikel 10 YGK).

I artikel 10 återfinns den bestämmelse som närmare beskriver den tidigare omtalade ”spärrlistan” som skall innehålla namn på personer som på grund av tidigare brottslighet eller av andra orsaker är oönskade på EU:s område.

I Schengenavtalets tillämpningskonvention finns motsvarande bestämmelse i 96 § (jfrd med definitionen i 1 §).

Konventionerna talar om effektiva kontroller och om att kontrollnivån skall vara lika långs hela den yttre gränsen. Även om det inte anges hur effektiv — eller tät — kontrollen skall vara kan annan tolkning inte göras än att kraven på medlemsländerna är höga. Schengenavtalets tillämpningskonvention innehåller ett allmänt åtagande för medlemsstaterna att sätta in lämpliga medel i tillräckligt antal för genomförandet av kontroll och bevakning av yttre gränser. Båda konventionerna innehåller dessutom bemyndiganden för respektive konventions kommitté att utfärda detaljerade bestämmelser om det praktiska tillvägagångssättet vid kontrollernas utförande. Enligt uppgift från Sveriges delegation vid de europeiska gemenskaperna i Bryssel har sådana tillämpningsföreskrifter utarbetats inom Schengensamarbetet. Föreskrifterna är dock sekretessbelagda.

6.6 Organisationen av gränskontrollen i några av EU:s medlemsstater

6.6.1 Inledning

Sammanställningen nedan bygger i huvudsak på en enkätundersökning utredningen gjort med bistånd av Utrikesdepartementet och de svenska ambassaderna i respektive land. Utredningen har dessutom gjort ett studiebesök i Storbritannien och där bl.a. sammanträffat med företrädare för brittiska Inrikesministeriet och den centrala brittiska tullmyndigheten. Vidare har viss information erhållits från den svenska tullens pågående metodutredning som besökt Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

Allmänt kan sägas att den övergripande organisationen av den yttre gränskontrollen i de länder vars system undersökts liknar den svenska. Tullmyndigheterna svarar för varukontrollen medan polisen sköter utlänningskontrollen. Myndigheterna har i en del av de undersökta länderna vissa befogenheter inom varandras ansvarsområden och samarbetar på sätt som påminner om de svenska myndigheternas.

6.6.2 Danmark

Tullen handhar kontrollen av införsel av varor vid samtliga gränsövergångar och längs sjö- och landgränserna. Tullmyndigheten ansvarar för varukontrollen på det sättet att införseldokument kontrolleras mot varuinhåll. Tullen har rätt att öppna containrar och andra lastutrymmen samt att utföra kroppsvisitation men har bara en skatte- och avgiftsmyndighets befogenheter. Om misstanke om brott uppstår kommuniceras detta med polismyndigheten som verkställer utredning. Undantag gäller då brottet är ringa och personen i fråga erkänner. Tullen kan då klara av saken administrativt genom att utfärda ett betalningsföreläggande. Polismyndigheten kan inte utföra varukontroll vid gränspassage om inte brottsmisstanke föreligger.

Ansaret för personkontroller är uppdelat mellan Justitieministeriet som har det övergripande politiska ansvaret och Rigspolitiämbetet som är ytterst ansvarigt för kontrollarbetets genomförande och organisation. Vid gränsövergångarna handhas personkontrollen av de lokala polisdistrikten under ledning av en polismästare. Enbart polisen har befogenheter att utföra personkontroller, aldrig tullen. Längs Danmarks landgräns mot Tyskland har viss uppdelning av kontrollarbetet

gjorts mellan den danska polisen och tyska gränskontrollmyndigheter. Arrangemanget har utarbetats av en särskilt tillsatt bilateral arbetsgrupp under hösten/vintern 1993/94. Den danska polisen arbetar i enlighet med Retsplejeloven, vilken föreskriver skyldighet för samtliga personer som passerar den danska gränsen att uppge namn och födelsedatum. Underlåtenhet att efterfölja denna uppfordran medför rätt till ingripande från polisens sida.

Uppdelningen mellan tullens och polisens ansvarsområden och befogenheter är markant. Samarbete förekommer dock myndigheterna emellan, men i princip endast inom ramen för narkotikabekämpning. Någon egentlig ledningsstruktur för samarbetet mellan tull och polis har inte utarbetats utan samordningen sker på behovs- och ad hoc basis från fall till fall.

6.6.3 Frankrike

Varukontrollen faller under de franska tullmyndigheternas ansvarsområde. Med stöd av den franska tullagen kan tulltjänstemännen i princip utföra samma slags kontroller som tulltjänstemännen i Sverige. Den franska tullens befogenheter är dock inte begränsade till gränsavsnitten utan gäller över hela det franska territoriet. Den franska tullens arbetsmetoder präglas av stor rörlighet. Enligt uppgift är mer än 4 000 tjänstemän placerade i rörliga kontrollgrupper.

Personkontrollen är polisens ansvarsområde. Den franska tullen deltar dock i denna kontrollverksamhet.

Utvecklingen i Frankrike går mot ett utökat samarbete mellan tull och polis. Myndigheterna har dock sina egna ansvarsområden. Sedan tre år pågår försöksverksamhet vid ett antal gränsområden där man delar upp övervakningspass mellan mobila enheter från tullen respektive polisen. Samverkan i övrigt går till så att den andra myndigheten kallas in om den kontrollerande uppdagar eller misstänker brott inom den andra myndighetens ansvarsområde.

6.6.4 Grekland

Ansvaret för kontrollen av varor ligger på det grekiska Tullverket. Tullen kan göra stickprovskontroller och — om väl grundade skäl för misstanke om oegentligheter föreligger — mer ingående kontroller som t.ex. kroppsvisitationer.

Personkontroller utförs av polismyndigheten.

Kustbevakningen är en helt självständig myndighet sorterande under Sjöfartsministeriet och den har total jurisdiktion i landets alla hamnar.

Myndigheterna utför inte kontroller inom varandras ansvarsområden. Varje myndighets uppgifter är klart avgränsade. Vid gränsstationerna är ofta tull och polis samlokaliserade och samarbetet kan fungera väl på lokal nivå. När frågor om samverkan leds upp på högre nivåer skapas intressekonflikter. Ett embryo till central underrättelseenhet, med en samordnande funktion mellan Polisen, Kustbevakningen och Tullverket har satts upp på Ministry of Public Order.

6.6.5 Tyskland

För kontrollen av varor från länder utanför EU svarar den federala tullen (Bundeszollverwaltung) som sorterar under Finansministeriet.

För kontrollen av personer från länder som inte är medlemmar i EU svarar den federala gränspolis (Bundesgrenzschutz) som lyder under Inrikesministeriet. Undantag är Bayern där den delstatliga gränspolis (Bayerische Grenzpolizei) har motsvarande uppgift.

Gränspolis och tullen har vid de yttre gränserna oinskränkt rätt att undersöka personer respektive varor och transportmedel etc. utan krav på att brottsmisstanke föreligger.

Kontrollen vid Tysklands yttre land- och vattengränser sker genom ett organiserat och i rättsakter reglerat samarbete mellan tull och gränspolis. Detta innebär i praktiken att dessa myndigheter t.ex. vid gränserna mot Polen och Tjeckien genom en schemalagd arbetsordning delar på kontrollfunktionen och respektive myndighet tar, när den är i tjänst, över den andras befogenheter. Denna ordning gäller såväl för arbetet vid gränsstationerna som för de mobila grupper som övervakar gränsen mellan dessa. Det är bara vid själva gränsen som myndigheterna tar över varandras befogenheter på sätt som beskrivits. Den vidare uppföljningen av olika former av gränsöverträdelser handläggs av den myndighet inom vars ansvarsområde överträdelserna hör.

6.6.6 Storbritannien

HM Customs and Excise svarar för all varukontroll. Med stöd av den brittiska tullagen (CEMA 1979) kan de utföra i princip samma kontroller som tullen gör i Sverige. Tullarbetet i Storbritannien präglas av rörlighet och specialisering. Vid gränserna utförs kontrollarbetet till stor del av rörliga grupper, s.k. FASTs (Flexible Anti Smuggling Teams). För närvarande finns ca 170 sådana grupper med 10—15

tulltjänstemän i varje. De skall kunna "rycka ut" och utföra kontroller i olika geografiska områden där risk för smuggling konstaterats. Grupperna är inriktade på att leta efter varor som är förbjudna att införa och de är inte sällan specialiserade på viss typ av trafik, t.ex. lastfartyg, lastbilstrafik etc.

För personkontrollen ur invandraraspekt svarar HM Immigration Service. För personkontrollen i övrigt, bl.a. ur anti-terroristaspekt, svarar polisen (Special Branch). Special Branch utgör en del av Special Operations som organisatoriskt är knuten till de brittiska polismyndigheterna.

Generellt sett sköter respektive myndighet sin uppgift utan något organiserat samarbete med de övriga. Samarbete förekommer dock på förekommen anledning, t.ex. vid narkotikaspaning i s.k. "joint operations", främst mellan tull och polis.

III KONSEKVENSER AV ETT MEDLEMSKAP

7 Vilka blir Sveriges yttre gränser vid ett EU-medlemskap och vilka regler kommer att gälla för kontrollen där?

Under detta kapitel ges en allmän översikt av vad ett EU-medlemskap innebär för svensk del vad gäller kontroller vid gränser som kommer, eller kan komma, att utgöra delar av EU:s yttre gräns. Framställningen är i huvudsak en sammanfattning av vad som redan sagts ovan om regleringen inom EU, här sett ur svensk synvinkel, med vissa tillägg och preciseringar som rör svenska förhållanden. Frågorna om vilka krav som kan anses gälla för den svenska gränskontrollens styrka och effektivitet vid ett medlemskap och hur den yttre gränskontrollen bör organiseras behandlas i avdelning IV nedan.

7.1 Sveriges yttre gränser vid ett EU-medlemskap

För en allmän definition av begreppet EU:s yttre gräns hänvisas till avsnitt 6.4 ovan.

För Sveriges del blir hela sjögränsen yttre gräns. Något undantag för sjögränser som angränsar till annat medlemslands sjögräns finns inte i EG:s tullkodex¹ eller ovan presenterade konventioners definitioner av vad som är yttre gräns. Alla hamnar kommer att utgöra del av yttre gräns. Några hamnar där det endast förekommer inrikestrafik eller reguljär färjetrafik mellan medlemsstaterna finns för närvarande inte längs Sveriges kuster. Flygplatserna kommer att utgöra yttre gräns för ankommande personer och gods från tredje land. Om landgränserna mot Finland och Norge blir inre eller yttre gränser beror på om dessa länder väljer att bli medlemmar i EU eller inte.

7.2 Vilka regler kommer att gälla för kontrollen vid Sveriges yttre gränser?

7.2.1 Inledning

Kort sammanfattat kan sägas att reglerna för den yttre gränskontrollen i Sverige blir desamma som för EU:s övriga medlemsstater. Detta är i vart fall utgångspunkten. Vårt förhållande till våra nordiska grannländer kan dock innebära vissa undantag, främst vad gäller kontrollen vid de eventuella yttre landgränserna men även beträffande trafiken i övrigt mellan Sverige och nordiska länder som inte är medlemmar i EU. Det skall påpekas att Sverige vid medlemsförhandlingarna framhållit att hänsyn måste tas till den nordiska passkontrollöverenskommelsen vid genomförandet av den fria rörligheten för personer och den därtill följande skärpta gränskontrollen gentemot icke-EU-länder (se Ds 1994:48 s 219).

7.2.2 Varukontrollen vid Sveriges yttre gränser i ett EU-perspektiv

Med ett EU-medlemskap följer en anslutning till EG:s tullunion. EG:s tullkodex föreskriver bl.a. gemensamma bestämmelser för import och export av varor från och till tredje land för medlemsländerna. Bortsett från särskilda bestämmelser för vissa varuslag och för vilka varor medförda av resande som skall kontrolleras vid flygplatser och i hamnar, saknas uttryckliga regler för hur kontrollen skall gå till, hur stark den skall vara och vilka kontrollbefogenheter myndigheterna skall ha. Närmare föreskrifter för kontrollen får därför tills vidare i huvudsak regleras nationellt. Tullkodexen förutsätter att varje medlemsland har myndigheter som ansvarar för kontrollen samt att dessa myndigheters tjänstemän har erforderliga befogenheter. Hur den svenska gränskontrollen är organiserad har beskrivits ovan i avsnitt 4. Vad gäller de svenska myndigheternas generella befogenheter vid varukontrollen i ett EU-perspektiv har denna fråga granskats av Tullanpassningsutredningen, vars förslag (SOU 1994:89) i princip inte innebär några förändringar i förhållande till gällande rätt i nämnt avseende. Tullanpassningsutredningens förslag till ny tulllag och ny tullförordning innebär att reglerna om myndigheternas befogenheter anpassas till att i princip endast gälla kontroll av gods som passerar den yttre gränsen, dvs. vid import och export från och till tredje land. Beträffande den styrka eller nivå på kontrollen vid den yttre gränsen

som gäller för EU:s medlemsstater finns uttalanden från Kommissionen att det är viktigt att kontrollen är stark och likformig. För svensk del bestäms kontrollnivån genom den principiella inriktning av verksamheten och den medelstildelning som statsmakterna beslutar samt de verksamhetsöverenskommelser som Generaltullstyrelsen träffar med de regionala tullmyndigheterna och som genom ytterligare överenskommelser förs ut på lokal nivå, för genomförande i samverkan med bl.a. Kustbevakningen. Denna ordning rubbas inte av ett medlemskap.

7.2.3 Utlänningskontrollen vid Sveriges yttre gränser i ett EU-perspektiv

Som ovan framhållits är utlänningskontrollen inte reglerad inom EU. Än så länge är det staternas nationella rätt som styr denna. Enighet synes råda inom EU att genomförandet av den fria rörligheten för personer förutsätter att framsteg gjorts när det gäller att garantera säkerhet och att förhindra illegal invandring, narkotikasmuggling osv. En av de s.k. kompensatoriska åtgärder som krävs är en stark kontroll av EU:s yttre gränser. Eftersom EU saknar kompetens att utfärda direkt tillämpliga bestämmelser måste frågan lösas genom mellanstatliga överenskommelser. Samarbetet staterna emellan sker sedan tillkomsten av Maastrichtfördraget inom detta fördrags s.k. tredje pelare (del VI artikel K). Vilka regler som blir gällande för svensk del i detta avseende beror på vad medlemsstaterna kommer överens om. Sverige har vid medlemsförhandlingarna åtagit sig att tillträda de konventioner som ligger färdiga för undertecknande. Vad avser det utvecklingssamarbete som sker när det gäller utarbetandet av yttre gränskontrollkonventionen och andra instrument som ännu inte ligger färdiga för undertecknande kommer Sverige vid medlemskap att befinna sig i samma position som övriga medlemsländer (Anslutningsavtalet artikel 3 och 4, jfr Ds 1994:48 s. 219).

7.2.4 Det nordiska perspektivet

Beroende på utfallet av folkomröstningarna i våra nordiska grannländer kan situationen bli den att Sverige får en yttre landgräns mot Finland och/eller Norge samt att fartyg och flyg från dessa länder (jämte Island) skall betraktas som tredjelands trafik. Vad detta får för

konsekvenser vad gäller gränskontroller mot dessa länder måste till viss del anses oklart i dagsläget.

Vad gäller varukontrollen kommer den i princip att kunna utföras som i dag. Huruvida varukontrollen behöver skärpas eller förändras på annat sätt vid ett EU-medlemskap är en fråga som måste ställas generellt och inte bara vad gäller gränstrafiken mellan Sverige och nordiska länder som inte är medlemmar i EU. Denna fråga behandlas nedan i avdelning IV.

Utlänningskontrollen vid eventuella yttre gränser mot de nordiska länderna är något mer komplicerad. Som beskrivits under kapitel 4.2.2 gäller inte passtvang för nordiska medborgare vid resor inom Norden. Svensk polis företar i dag, med bistånd av tullen, vissa kontroller i resandetrafiken från de nordiska länderna för att kontrollera de resandes nationalitet. Skulle Sverige gå med i EU i dag så skulle det, i vart fall formellt sett, inte krävas några omedelbara förändringar. (En annan sak är att andra medlemsländer kan kräva att Sverige skärper kontrollen.) Det är alltså de enskilda staternas nationella rätt som styr utlänningskontrollen. I ett längre perspektiv och med beaktande av de konventionstexter som utarbetats kan en förstärkning av utlänningskontrollen gentemot de nordiska länderna behövas. Frågan är avhängig vad medlemsstaterna inom EU kommer överens om och om någon konvention trätt i kraft vid Sveriges tillträde till EU.

I utkastet till yttre gränskontrollkonventionen har Danmark fått följande undantag antecknat:

”The Kingdom of Denmark declares that controls at Denmark's external Community frontiers will be carried out with the due regard for the obligations incumbent for Denmark within the framework of the Nordic Passport Union.

During a transitional period, controls will be conducted as a combination of the effective controls that the other Nordic countries carry out at their external frontiers and the controls that can be made within the framework of the Nordic Passport Union at the internal Nordic frontiers between Denmark and the other Nordic countries.

These combined controls will be carried out both to the interests of the Nordic countries and to those of the Community Member States and they will be as effective as the controls that will be established at the external frontiers of the other Community member states.

Moreover the Kingdom of Denmark does not undertake to carry out controls on nationals of Finland, Iceland, Norway or Sweden entering Denmark via an external Community frontier according to standards for such controls that are stricter than the regulations that apply to

nationals of Member States entering Denmark via an external Community frontier.”

Med ett undantag som Danmarks skulle alltså endera av gränskontrollkonventionerna kunna fungera parallellt med den nordiska passkontrollöverenskommelsen. I vart fall på det sättet att nordiska medborgare fortfarande inte behövde pass eller några tillstånd för resor inom Norden. Enligt undantaget skulle nordiska medborgare behandlas på samma sätt som EU-medborgare som passerar den yttre gränsen, dvs. endast uppvisande av handling som styrker medborgarskap kan krävas. Det bör dock observeras att identitetskontrollen vid den yttre gränsen skall vara hundra procentig enligt konventionerna. Inte ens landets egna medborgare har, om det inte föreskrivs särskilt, rätt att passera över den yttre gränsen på annat ställe än vid en auktoriserad gränsövergång där deras identitet skall kontrolleras. Detta innebär t.ex. att obehövade gränsövergångsställen inte kan finnas kvar inom Norden på de ställen där gränserna mellan de nordiska länderna också blir en del av EU:s yttre gräns. I sammanhanget skall upprepas att det finns möjlighet för undantag från konventionsbestämmelserna för s.k. lokal gränstrafik. Sådana undantag skulle förmodligen med nödvändighet behövas vid gränserna mot Finland och Norge för dem som på grund av sitt arbete eller av annan orsak regelbundet behöver korsa gränsen på annat ställe än vid en auktoriserad gränsövergång.

Det bör än en gång understrykas att utlänningskontrollen ännu inte är slutligt reglerad inom EU. Vad som ovan sagts om det nordiska perspektivet måste därför till viss del med nödvändighet grunda sig på spekulationer med grund i de konventionsutkast som för tillfället finns.

IV ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8 Inledning, med vissa utgångspunkter för det fortsatta resonemanget

8.1 Hur skall de oklarheter som fortfarande råder beträffande den yttre gränskontrollen hanteras i utredningen?

Utredningsarbetet bedrivs under de förutsättningarna att flera faktorer som är avgörande för svaret på frågan hur Sveriges framtida yttre gränskontroll bör se ut alltså är osäkra eller oklara. Närmast nedan följer en uppställning av dessa jämte en redovisning av de ställningstaganden som gjorts till hur frågorna skall behandlas i utredningen med angivande av skälen härför.

8.1.1 Gränserna mot Finland och Norge

Innan folkomröstningarna genomförts i Finland och Norge kan man inte veta om Sverige får någon yttre landgräns.

Frågan om yttre landgräns är av avgörande betydelse vid bedömningen av vilka totala resurser som krävs för att en stark yttre gränskontroll skall kunna upprätthållas. Organisation av en kontroll vid landgränsen kan också, på grund av olika geografiska förutsättningar, kräva en annan utformning än kontrollen vid sjögränsen och vid kusten. Möjligheten att Finland och/eller Norge väljer att stå utanför EU är en realitet som man måste ta hänsyn till. Frågan om gränskontroller vid våra yttre landgränser berörs nedan under avsnitt 9.6, medan den fortsatta framställningen i övrigt utgår från att Sverige inte får någon yttre landgräns.

8.1.2 Utlänningskontrollen och gränskontrollkonventionerna

Så länge inte samtliga EU:s medlemsstater ratificerat YGK och så länge inte heller Schengenavtalets tillämpningskonvention gäller för EU-länderna är det osäkert vilka regler som kommer att gälla för utlänningskontrollen vid EU:s yttre gränser. Även om man utgår från att de centrala bestämmelserna i nämnda konventioner kommer att gälla för EU:s medlemsstater kvarstår osäkerhet om hur konventionsexterna skall tolkas i vissa delar.

Om Sverige tillträder någon av konventionerna måste den konventionens bestämmelser införas i svensk rätt. Detta bör ske först när konventionstexten är slutligt utformad och när det står klart att Sverige är bland de avtalsslutande parterna. Förutsättningar att redan nu helt anpassa svensk lag till någon av konventionerna föreligger inte. Dels på grund av att det föreligger två konventionsförslag, visserligen mycket lika vad gäller yttre gränskontroll men olikheter förekommer, dels av den anledningen att konventionstexterna kan komma att revideras.

Denna slutsats hindrar dock inte att konventionstexterna beaktas inom ramen för uppdraget. Tvärtom bör förslagen om effektivisering av gränskontrollen utformas i samstämmighet med vad konventionerna anger.

Resonemanget om utlänningslagstiftningen utvecklas något i avsnitt 9.4 nedan.

8.1.3 Nivån på kontrollen längs den yttre gränsen

Yttre gränskontroll är en relativt ny företeelse för EU:s medlemsstater vad gäller praktisk tillämpning. Någon enhetlig uppfattning om styrkan på kontrollen eller "praxis" på området torde inte stå att finna inom EU. Att mer konkret definiera vad som menas med en stark och effektiv kontroll är därför svårt.

Utredningsuppdraget består i att organisera den svenska gränskontrollen så effektivt som möjligt inom ramen för befintliga — eller med mindre — resurser. Huruvida en sådan kontroll är tillräckligt stark med EU:s mått mätt är till stor del en fråga för framtiden att besvara. Enhetliga normer för den yttre gränskontrollens "styrka" torde komma att växa fram genom dialoger och överenskommelser mellan medlemsstaterna. I den mån slutsatser om krav på kontrollnivån kan

dras redan nu skall naturligtvis detta beaktas vid förslagen till organisation av de gränskontrollerande myndigheternas verksamhet.

8.2 Behöver formerna för den svenska gränskontrollen förändras vid ett EU-medlemskap?

Något förenklat kan gränskontrollen delas upp i sådan kontroll som sker vid kontrollplatserna, dvs. vid tullplatserna och vid passkontrollorterna, och kontroll bestående i övervakning av gränsen mellan kontrollplatserna. Denna uppdelning är aktuell även i ett EU-perspektiv. Passkontrollorterna kommer, vid tillträde till endera av de nämnda gränskontrollkonventionerna, att utgöras av s.k. auktoriserade gränsövergångsställen. På samma sätt som nu kommer gods att få föras över gränsen på varje plats som tullmyndigheten anvisar. De auktoriserade gränsövergångarna kommer med nödvändighet även att bli tullplatser, dvs. såväl varu- som personkontroller kommer att ske där. Gränskontrollkonventionerna föreskriver övervakning av den yttre gränsen mellan de auktoriserade gränsövergångsställena. Sådan övervakning förekommer i Sverige i dag. Så här långt kan mot bakgrund av vad som nyss anförts konstateras att de grundläggande formerna för den svenska gränskontrollen kan bestå vid ett medlemskap. Vad som tillkommer vid en anslutning till någon av gränskontrollkonventionerna är en i princip undantagslös identitetskontroll av resande som passerar ut över den yttre gränsen, dvs. med destination tredje land. De måste passera de auktoriserade gränsövergångsställena där kontrollen skall utföras. Detta innebär en förändring i förhållande till dagens svenska förhållanden. Någon utresekontroll förekommer i princip inte i Sverige i dag. Som ovan redovisats bör inte den svenska utlänningslagstiftningen ändras ännu med sikte på utresekontrollen. Dock bör inom ramen för denna utredning hänsyn tas till att sådan kontroll kan bli aktuell när förslag till organisation av de gränskontrollerande myndigheternas verksamhet lämnas.

EG har utfärdat bestämmelser om vissa typer av varukontroller som inte förekommer i Sverige. Det gäller kontroller av varors produktssäkerhet och kontroller i syfte att förhindra varumärkesintrång. Dessa för tullmyndigheterna nya uppgifter påverkar dock inte organisationen av kontrollverksamheten.

8.3 Behöver den svenska gränskontrollen förstärkas vid ett EU-medlemskap?

8.3.1 Inledning

Kontroll vid EU:s yttre gräns sker i samtliga medlemsstaters intresse. Kommissionen har vid ett flertal tillfällen uttalat att de risker som är förknippade med en fri rörlighet av varor måste minimeras med en stark yttre gränskontroll. Medlemsstaterna synes vidare vara eniga om att en förutsättning för att fri rörlighet för personer skall kunna införas är att kontrollen av resande vid de yttre gränserna är stark. Dessa generella uttalanden och uppfattningar är svåra att översätta till konkreta krav på kontrollens styrka. Gränskontrollkonventionerna ger betydligt handfastare normer för kontroll av resande bl.a. med kraven på rörliga gränskontrollstyrkor och, vad gäller Schengenavtalets tillämpningskonvention, genom stadgande om att kontroll av bagage och fordon bör ske vid kontrollen av inresande utländska medborgare. Vidare finns i EG:s reglering av jordbruksområdet bestämmelser som direkt anger kontrollfrekvensen och metoderna för kontroll av vissa varuslag vid den yttre gränsen.

8.3.2 Kontrollen vid kontrollplatserna

Nivån på varukontrollen vid de svenska tullplatserna i dag anges i Generaltullstyrelsens verksamhetsöverenskommelser — som bygger på regeringens direktiv — med de regionala tullmyndigheterna. Kontrollfrekvensen anges dels i procent av trafiken och i vissa fall med angivande av antal timmar som skall avsättas för kontrollverksamheten. Kontrollinsatserna varierar mellan regionerna och beroende på vilket land trafiken kommer ifrån. Det går i nuläget inte att bedöma om varukontrollen är tillräckligt stark i ett EU-perspektiv. Skulle det visa sig att kontrollinsatsen måste höjas kan det ske inom ramen för nuvarande organisation. Direktiv om höjningen kan då ges, t.ex. genom verksamhetsöverenskommelserna. I det sammanhanget måste en prövning göras av om tillräckliga resurser för en höjning finns.

En anslutning till endera gränskontrollkonventionen torde, med hänsyn till konventionernas ordalydelser, innebära att nivån på kontrollen av resande måste höjas i den meningen att deras bagage och transportmedel måste kontrolleras i högre grad än vad som nu sker. Detta torde i vart fall gälla om Schengenavtalets tillämpningskonvention träder i kraft med Sverige som avtalspart.

Den utlänningskontroll som i dag förekommer vid inresa till Sverige är hundraprocentig i den meningen att alla — här bortses från resande inom Norden — måste visa pass och, i erforderliga fall, att de har tillstånd till inresa och vistelse här. Någon skärpning på det området är alltså inte aktuell bortsett från att ett moment kan tillkomma i form av undersökning av att den resande inte förekommer på sådan "spärlista" som förutsätts i gränskontrollkonventionerna.

Slutligen måste en utresekontroll där resandenas identitet kontrolleras upprättas om konventionerna blir gällande med nuvarande lydelse. Detta innebär en kraftig skärpning i förhållande till nuvarande utresekontroll.

8.3.3 Kontrollen mellan kontrollplatserna

Som redovisats ovan utförs övervakningen av våra gränser mellan kontrollplatserna i princip av Kustbevakningen. (Här bortses från våra landgränser.) Tull och polis har små eller inga resurser avsatta för allmän övervakning. Kustbevakningen har ett självständigt ansvar vad gäller varukontrollen men saknar ännu i princip direktiv vad gäller övervakning inriktad på illegal invandring.

Kustbevakningens samarbete med tull och polis fungerar väl enligt vad de myndigheter utredningen besökt uppgivit. De rapporteringar Kustbevakningen avger till de andra myndigheterna kan som regel följas upp. Några generella brister i kontrollens effektivitet har inte framkommit.

Gränskontrollkonventionerna föreskriver att gränssavsnitten mellan de auktoriserade gränsovergångarna skall bedrivas med mobila enheter (eller på annat lämpligt sätt enligt YGK) och att den skall vara lika effektiv längs hela den yttre gränsen. I praktiken är det så det fungerar i Sverige i dag även om sättet för kontrollen inte är uttryckligen reglerad. Såväl Kustbevakningen som den gränskontrollerande myndighetspersonal som finns på land är mobil, även om det bara är Kustbevakningen som utför den faktiska patrulleringen. Mot bakgrund härav och med hänsyn till vad som tidigare sagts om att det inte i dag går att avgöra om den svenska gränskontrollen är tillräckligt stark i ett EU-perspektiv, kan konstateras att någon omorganisation av kontrollverksamheten mellan kontrollpunkterna i princip inte är nödvändig vid ett medlemskap. Däremot bör formerna för kontrollen komma till tydligt uttryck i direktiv till myndigheterna eller på annat sätt. Detta för att tillskapa ett enhetligt arbetssätt och för att undanröja eventuella oklarheter vid samverkan myndigheterna emellan.

8.4 Kan gränskontrollens effektivitet och styrka höjas inom ramen för befintliga resurser?

Även bortsett från ett eventuellt medlemskap i EU bör naturligtvis frågan ställas om gränskontrollverksamheten bör bedrivas på annat sätt för att bästa möjliga resultat skall uppnås. Vid den undersökning av myndigheternas arbetssätt som utredningen gjort, i form av studiebesök och samtal med företrädare för myndigheterna, har det generellt inte framkommit något som tyder på resursslöseri i form av dubbelarbete, ineffektiva arbetsmetoder eller annat. Med säkerhet finns det lokalt förutsättningar att utveckla samarbetet mellan myndigheterna på olika sätt genom ett ökat utbyte av information, utvecklande av samutnyttjandet av utrustning, personal och lokaler m.m. Som nämnts ovan förekommer lokala variationer på arbetssätt och samarbetsformer. Det för dock för långt för denna utredning att undersöka de enskilda lokala förhållandena och lämna förslag på förbättringar för varje geografiskt område. Detta måste vara en uppgift för myndigheterna själva. Det är i sammanhanget enligt min uppfattning viktigt att en sådan översyn görs av myndigheterna för att bästa utnyttjande av de samlade resurserna skall kunna uppnås.

När någon myndighets personal utför arbete inom annan myndighets ansvarsområde är det en grundläggande förutsättning att det finns klara direktiv om vad som skall göras och regler om hur långt befogenheterna sträcker sig i olika sammanhang. Svensk rätt innehåller relativt vittgående möjligheter till denna typ av myndighetssamarbete och författningarna anger också vad som gäller om befogenheter i dessa situationer. För det fall oklarheter föreligger om vad som gäller måste de undanröjas.

8.5 Sammanfattning av utgångspunkterna för det fortsatta resonemanget

- Formerna för gränskontrollerna kan vid ett EU-medlemskap i princip se ut som de gör i Sverige i dag, dvs. varu- och utlänningskontroll vid fasta kontrollplatser samt övervakning av gränsen mellan kontrollpunkterna.

- En skärpning av inrese- eller införselkontrollen är, såvitt nu kan bedömas, inte påkallad av det skälet att Sverige blir medlem i EU. Skulle en skärpning visa sig nödvändig vid tillträde till någon av

gränskontrollkonventionerna, eller av annat skäl, kan detta ske inom ramen för nuvarande organisation.

- Gränskontrollkonventionernas föreskrifter om utresekontroll innebär en förändring och krav på en avsevärd skärpning för svenskt vidkommande.

- Utlänningslagstiftningen bör inte ändras med inriktning på utresekontrollen förrän det står klart vilka bestämmelser som kommer att gälla. Dock bör inom ramen för uppdraget att effektivisera myndigheterna beaktas att sådan kontroll med stor sannolikhet kommer att införas.

- Något misshushållande med myndigheternas resurser som påkallar generella organisatoriska förändringar har inte framkommit. Myndigheterna bör själva kunna undersöka om förutsättningar för lokala förbättringar finns.

- Direktiv för myndigheternas samarbete vid kontrollen av de yttre gränserna mellan kontrollpunkterna bör utarbetas.

- Eventuella oklarheter vad gäller myndigheternas möjligheter att biträda varandra i gränskontrollverksamheten bör undanröjas liksom oklarheter angående ansvar och befogenheter vid sådan samverkan.

9 Hur kan den yttre gränskontrollen bedrivas så effektivt som möjligt?

9.1 Gränskontrollverksamheten bör inte detaljregleras

Ett medlemskap i EU medför en anslutning till de konventioner om samarbete i tullfrågor och polisiära frågor som utarbetats eller är under utarbetande inom unionen. Som exempel kan nämnas konventionen om ett centralt europeiskt polisorgan (Europol) samt de överenskommelser om inrättande av de informationssystem som skall utgöra underlag för sådan spärlista som förutsätts i såväl yttre gränskontrollkonventionen som i Schengenavtalets tillämpningskonvention (EIS resp. SIS, se avsnitt 6.3.3 ovan). På tullområdet har Sverige fått ett utökat samarbete med en rad europeiska stater redan genom EES-avtalet. Det samarbetet, främst det utökade utbytet av information staterna emellan, kommer med största sannolikhet att innebära en väsentlig förstärkning av gränsskyddet för medlemsstaterna. Flera av de konventioner som skall reglera samarbetet har dock inte trätt i kraft ännu och informationsnäten har inte börjat tas i bruk. Inom de enskilda medlemsstaterna är formerna för den yttre gränskontrollen — som till stora delar alltså regleras nationellt — under utveckling. Som tidigare påpekats är yttre gränskontroll i sin praktiska tillämpning en relativt ny företeelse och någon enhetlig uppfattning om hur den skall gå till har, såvitt framkommit, inte etablerats. Även för svensk del, och oberoende av frågan om ett medlemskap i EU, kan formerna för gränskontroller till viss del sägas vara i ett utvecklingsskede. Kontrollerna blir mer och mer "förfinade" på det sättet att tyngdpunkten läggs på selektiva kontroller baserade på under rättelseverksamhet. Utvecklingsarbetet såväl inom EU som nationellt fortsätter. Då formerna för kontrollen av EU:s yttre gränser är under ett uppbyggnadsskede är det olämpligt att låsa de svenska myndigheterna med en detaljerad reglering av verksamheten. Ytterligare ett skäl som talar mot en ingående reglering är att de svenska gränskontrollerande myndigheterna av tradition haft stor frihet att själva organisera sina verksamheter, vilket de gjort utifrån olika lokala förutsättningar vad gäller geografi, typ av utlandstrafik och resurser. Skäl att ändra denna ordning finns inte.

9.2 Myndigheternas skyldigheter att samarbeta och bistå varandra bör komma till tydligt uttryck

9.2.1 Den generella skyldigheten för myndigheterna att samverka

Jag har inte funnit några generella brister i myndigheternas sätt att samverka. Samverkansfrågorna är dock av sådan vikt, inte minst för övervakningen av våra gränser mellan kontrollplatserna, att myndigheterna bör åläggas att utveckla samarbetet och se över rutinerna för denna verksamhet.

Som angivits ovan förekommer samverkan mellan tull, polis och Kustbevakning i den gränskontrollerande verksamheten i stor omfattning redan i dag och de nämnda myndigheternas uppfattning är generellt att samarbetet fungerar bra. Jag har inte funnit omständigheter som talar för motsatsen även om utrymme för lokala förbättringar kan finnas. För att de samlade resurserna skall kunna tas till vara på bästa sätt är en nära och väl fungerande samverkan mellan myndigheterna av yttersta vikt. Detta förhållande medför att myndigheterna bör ha en skyldighet att samverka som också bör komma till tydligt uttryck. Skäl att i lag generellt ange samverkansskyldigheten saknas dock enligt min uppfattning. Myndigheterna har genom överenskommelser av olika slag på olika nivåer inom sina organisationer skapat ett system för samverkan som fungerar. Dock bör regeringen, genom de regleringsbrev myndigheterna erhåller årligen, eller på annat sätt, ange vikten av att myndigheterna samverkar och som principiell inriktning på aktuella delar av verksamheten ge direktiv om att myndigheterna skall söka iaktta ett nära samarbete och undersöka om utrymme för förbättringar finns. Respektive central myndighet — eller central del av myndighet — har därefter att föra ut direktiven på regionala och lokala nivåer. De förbättringar som kan göras ligger enligt min uppfattning inte i den övergripande organisationen av verksamheten utan på lokal nivå. Det kan röra sig om samutnyttjande av personal genom att tulltjänstemän i högre utsträckning än vad som förekommer utför passkontroller på passkontrollorter som också är tullplatser, samutnyttjande av lokaler, ett utökat utbyte av information och gemensamma spaningsgrupper. De lokala variationerna vad gäller förutsättningarna för gränskontrollerande verksamhet är sådana att

möjligheterna att effektivisera verksamheten genom ett utökat samarbete också måste undersökas lokalt. Jag stannar därför vid de exempel som nyss angivits. I sammanhanget kan nämnas att det inom Rikspolisstyrelsen för närvarande pågår utredning avseende metodfrågor och kompensatoriska åtgärder vid ett EU-medlemskap. Inom ramen för det arbetet skall även övervägas om det finns skäl att samlokalisera underrättelsefunktionerna hos tull och polis.

Vid övervakningen av Sveriges del av EU:s yttre gränser mellan kontrollpunkterna är det särskilt viktigt att de gränskontrollerande myndigheterna samverkar. Vår sjögräns, som med säkerhet blir yttre gräns vid ett medlemskap, är långsträckt och det krävs personal både till sjöss och i land för att bevakningen skall vara god. För bevakningen till havs och i kustvattnen svarar i princip Kustbevakningen. Det är Kustbevakningen som genom den radarinformation den erhåller från de gemensamma ledningscentralerna i respektive marinkommando och genom egen patrullering till sjöss och i luften kan upptäcka misstänkta fartyg. Kustbevakningen kan ofta själv undersöka fartygen genom att preja och borda dem. (Angående eventuella brister och oklarheter i Kustbevakningens befogenheter i dessa situationer, se nedan under avsnitt 9.3.3.) Situationer kan dock uppstå där Kustbevakningen upptäcker misstänkta företeelser som den inte själv klarar av att undersöka beroende på att den inte hinner fram till det aktuella området eller på grund av att dess fartyg är sysselsatta med uppgifter av högre prioritet, t.ex. sjöräddning. För att övervakningen med så stor säkerhet som möjligt skall kunna leda till ett ingripande och kontroll när detta är påkallat krävs därför också att det finns personal på land som kan följa upp Kustbevakningens iakttagelser. Den landbaserade personalen kan bestå av polismän och/eller tulltjänstemän, eventuellt i grupper sammansatta av båda personalkategorierna, jämte eventuell disponibel personal från Kustbevakningen. När något misstänkt rapporteras torde det oftast vara oklart om företeelsen faller inom polisens eller tullens ansvarsområde. Det är enligt min uppfattning inte erforderligt att den landbaserade styrkan utför egen patrullering längs kusten. Ett förfaringssätt bestående i att tull och polis regelbundet kör längs gränsen innebär ett slöseri med personalresurser. Att tjänstemännen vid sådan spaning skulle påträffa något av intresse är helt beroende av slumpen och följaktligen relativt ineffektivt. Det krävs dock att tjänstemännen på land har möjlighet att förflytta sig snabbt och med kort varsel. Det bör påpekas att de undersökningar som i första hand kan bli aktuella gäller fartyg som går mot andra platser än tillåtna kontrollplatser efter att ha passerat den yttre gränsen. Ett system som nu skissats med Kustbevakningen som bevakande och rapporterande myndighet, inte sällan med egna

ingripanden som följd, och med tull och polis som landbaserade "uttryckande" myndigheter finns i praktiken redan i dag i Sverige. Det är emellertid, främst på grund av lokala variationer i arbetssättet, svårt att få en överblick av hur det generellt sett fungerar. Jag har dock inte kunnat konstatera några generella brister i myndigheternas förfaringssätt. Denna typ av bevakning och kontroll framstår emellertid som så viktig, inte minst mot bakgrund av vad yttre gränskontrollkonventionen och Schengenvätalets tillämpningskonvention föreskriver om övervakningen mellan kontrollpunkterna, att verksamheten bör ses över och struktureras på området. Det är av stor betydelse för effektiviteten att det finns fasta operativa rutiner för bevakningsuppgifterna. Rutiner som skall användas från det att underrättelse om något som bör undersökas inkommer till någon av myndigheterna och som tillämpas vidare vad gäller vidarebefordran av informationen till de övriga myndigheterna, avsättande av personalresurser och utryckning. Av samma skäl som ovan anförts under denna rubrik om myndigheternas generella skyldighet att samverka, är det inte påkallat att i lag reglera formerna för övervakningen av vår yttre gräns mellan kontrollplatserna. Även här kan enligt min uppfattning regeringen använda direktiv, exempelvis i regleringsbrev, och instruktioner som styrmedel för att eventuella brister skall rättas till av myndigheterna själva så att en god kontroll tillförsäkras.

Mot bakgrund av vad som nu anförts föreslår jag

- att regeringen till Generaltullstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen ger direktiv om att myndigheterna skall verka för att samarbetet skall utökas dem emellan i den gränskontrollerande verksamheten så att myndigheternas samlade resurser av personal, materiel, lokaler och kompetens utnyttjas effektivt. Myndigheterna skall härvid särskilt tillse att samarbetet fungerar väl vad gäller övervakningen av Sveriges del av Europeiska unionens yttre gränser och se över rutinerna för denna verksamhet.

Jag överlämnar till regeringens bedömning om direktiven bör ges i regleringsbreven till myndigheterna eller på annat sätt.

9.2.2 Myndigheternas skyldighet att bistå varandra

Myndigheternas skyldigheter att bistå varandra bör komma till tydligt uttryck i författningstext där så inte redan är fallet. Jag föreslår därför att tullen och Kustbevakningen i utlänningslagstiftningen åläggs skyldighet att bistå polisen vid utlänningskontrollen. Skyldigheten bör gälla såväl vid inrese- som utresekontroll.

Det är som nämnts inte påkallat att lagfästa myndigheternas generella skyldighet att samarbeta. Någon gång kan dock frågan om huruvida en myndighet är skyldig att bistå en annan uppstå. Vad gäller tullens kontroller är detta reglerat genom att såväl polisen som Kustbevakningen har en i lag angiven skyldighet att bistå tullen om detta begärs. Någon motsvarande skyldighet för de andra myndigheterna att bistå polisen vid utlänningskontrollen finns inte klart uttryckt. Utlänningslagstiftningen förutsätter dock att tullen och Kustbevakningen kan medverka vid utlänningskontrollen vid gränserna och i 1980 års utlänningsförordning (1980:377) fanns i 23 § en bestämmelse som ålade dessa myndigheter en skyldighet att medverka. Bestämmelsen överfördes inte till den nu gällande utlänningsförordningen. Någon saklig ändring torde dock inte ha varit avsedd. För denna slutsats talar bestämmelsen i nuvarande utlänningsförordnings 7 kap. 11 § 9 och 7 p. som anger att Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter för verkställigheten av förordningen i fråga om tullmyndighetens och Kustbevakningens åligganden. (Några sådana föreskrifter är dock enligt uppgift ännu inte meddelade.) Samarbetet mellan myndigheterna är enligt min uppfattning av sådan vikt att det bör stå utom varje tvivel att myndigheterna har en skyldighet att bistå varandra i den gränskontrollerande verksamheten. En bestämmelse som anger att tullen och Kustbevakningen har en skyldighet att bistå polisen vid utlänningskontrollen bör därför återinföras i utlänningslagstiftningen. Bestämmelsen införs lämpligen i 5 kap. UtL där tullens och Kustbevakningens medverkan vid inresekontroller regleras.

I ett EU-perspektiv tillkommer med stor sannolikhet utresekontroll vid de yttre gränserna i enlighet med vad gränskontrollkonventionerna stadgar (se ovan under avsnitt 6.5.3). Den svenska utresekontrollen regleras kortfattat i dag i 5 kap. 7 § UtLF där det i första stycket anges:

”Polismyndigheten får kräva av en utlänning som reser ut ur landet att han visar upp sitt pass när detta behövs för att förebygga eller beivra brott eller annars för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i den utsträckning det i övrigt behövs för att genomföra den kontroll över utlänningar som föreskrivs i utlänningslagen.”

I andra stycket anges att bestämmelsen inte gäller nordiska medborgare som reser ut direkt till något av dessa länder.

Av skäl som angetts ovan under avsnitt 8.1.2 anser jag att den svenska utlänningslagstiftningen inte bör anpassas till de utkast till konventionstexter som nu föreligger. Det saknas dock även i dag skäl att inte låta tullens och Kustbevakningens medverkan vid utlänningskontrollen omfatta även utresekontrollen. I den förra utlänningsförordningen (1980:377) angavs i 23 § att i de fall polisen beslutat om att utresekontroll skulle äga rum och tullen medverkade, det skulle framgå av beslutet vilka åtgärder tullen skulle vidta. Motsvarande bestämmelse saknas i nuvarande utlänningslagstiftning. För att myndigheterna skall kunna utöka sitt samarbete och därmed tillvarata de samlade resurserna på bästa sätt bör alla omotiverade hinder för samverkan undanröjas. Det förhållandet att t.ex. tullen i dag inte har möjlighet att utföra utresekontroller medför att det är en omöjlighet att endast tulltjänstemän finns vid en gränsövergång om utresekontroll skall vidtas. Redan av detta skäl, och särskilt med beaktande att det finns anledning att anta att utresekontroller på sikt kommer att bli nödvändiga vid ett EU-medlemskap, bör tullens och Kustbevakningens möjligheter och skyldigheter att delta i denna kontroll återinföras i den svenska lagstiftningen. Detta bör ske redan nu. Bestämmelserna kan införas i de delar av utlänningslagstiftningen där myndigheternas medverkan i huvudsak i övrigt regleras, nämligen i 5 kap. UtlL och i 5 kap. UtlF.

Mot bakgrund av vad som nu anförts föreslår jag

- att det i utlänningslagstiftningen återinförs bestämmelser om att tullen och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid in- och utresekontroll av utlänningar.

Bestämmelsernas närmare utformning kommenteras i författningskommentaren nedan.

De förändringar av myndigheternas befogenheter som är påkallade i anledning av detta förslag redovisas nedan under avsnitt 9.3.2.

9.2.3 Kustbevakningen bör ha ett självständigt ansvar för utlänningskontrollen till sjöss

Kustbevakningen är i princip den enda civila myndighet som övervakar våra sjögränser. Det är av den orsaken motiverat att ge Kustbevakningen ett självständigt ansvar för den omedelbara fysiska utlänningskontrollen till sjöss. Jag föreslår därför att Kustbevakningen i utlänningslagstiftningen åläggs sådant ansvar.

Under förra avsnittet har föreslagits att bestämmelser om myndigheternas skyldigheter att bistå varandra införs där sådana bestämmelser saknas, närmare bestämt skyldigheter för tullen och Kustbevakningen att bistå polisen vid utlänningskontrollen på samma sätt som det i dag finns bestämmelser i tullagstiftningen om polisens och Kustbevakningens skyldigheter att bistå tullen i deras verksamhet.

Enligt tullagstiftningen har Kustbevakningen, förutom den generella skyldigheten att bistå tullen, ett självständigt ansvar för tullkontrollen till sjöss (66 § TuF, se under avsnitt 4.4.2 ovan). Frågan kan enligt min mening med fog ställas om inte Kustbevakningen bör ha ett liknande ansvar för utlänningskontrollen. Kustbevakningens roll är speciell på det sättet att de i princip är den enda civila myndighet som patrullerar och övervakar våra gränser till havs. Det är därför naturligt att de också har som generell uppgift att tillse att de bestämmelser som gäller för in- och utpassering över våra gränser efterlevs. Ordningen bör inte vara den att det krävs en begäran i det enskilda fallet eller allmänt från polisen för att Kustbevakningen skall utföra den här typen av övervakning. Det system för yttre gränskontroll vid våra sjögränser som skissats ovan under avsnitt 9.2.1 förutsätter närmast också att Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för gränsövervakningen. Föreskrifter med innehållet att Kustbevakningen skall tillse att bestämmelserna i utlänningslagstiftningen efterlevs är enligt uppgift från Kustbevakningen under utarbetande i samråd med Rikspolisstyrelsen med stöd av 7 kap. 11 § UtIF. Bestämmelserna bör dock i tydlighetens intresse och i konsekvens med vad som gäller för tullkontroller intas i författning. I likhet med vad som gäller för Kustbevakningens tullkontroller bör Kustbevakningens roll vara inriktad på den omedelbara fysiska kontrollen. Vidare utredning om misstänkt olaga gränsöverskridande bör utföras av polisen som har det övergripande ansvaret och resurserna för utredningsarbetet. I

konsekvens med vad som föreslogs i förra avsnittet bör Kustbevakningens ansvar gälla även utresekontroller (med nuvarande utlänningslagstiftning krävs dock att polisen beslutat om utresekontroll för att sådan skall bli aktuell). Bestämmelsen om Kustbevakningens ansvar bör tas in i 5 kap. i UtL.

Jag föreslår

- att Kustbevakningen, liksom vad gäller vid tullkontroller, åläggs ett självständigt ansvar för in- och utresekontroller till sjöss.

Bestämmelsens närmare utformning kommenteras i författningskommentaren nedan.

De regleringar av Kustbevakningens befogenheter som är aktuella i anledning av förslaget redovisas nedan under avsnitt 9.3.3.

9.3 Vissa förändringar och förtydliganden av myndigheternas befogenheter krävs

9.3.1 Inledning

De svenska gränskontrollerande myndigheternas befogenheter har beskrivits ovan under avsnitt 4.4.

Myndigheterna har enligt nuvarande lagstiftning relativt långt gående befogenheter på varandras ansvarsområden när de medverkar i annan myndighets kontrollverksamhet. Något förenklat kan sägas att den medverkande myndigheten i princip har samma befogenheter som den ansvariga myndigheten vad gäller den omedelbara fysiska kontrollen medan befogenheter att vidta vidare utredningsåtgärder inte tillkommer den medverkande myndigheten. Vad gäller tullkontroller saknas enligt min uppfattning anledning att ändra de bestämmelser som finns. Såväl polisen som Kustbevakningen har erforderliga befogenheter att bistå tullen i dess kontrollverksamhet och, såvitt gäller Kustbevakningen, utöva viss självständig kontrollverksamhet. Bestämmelserna är tydliga och de under avsnitt 9.2 ovan lämnade förslagen kräver inga förändringar såvitt gäller myndigheternas befogenheter vid tullkontroller.

Situationen är annorlunda vad gäller utlänningskontrollen. Förslagen om att tullen och Kustbevakningen skall medverka även vid utresekontroller samt om att Kustbevakningen skall åläggas ett visst ansvar för kontroll av utlänningars in- och utresa till sjöss förutsätter vissa utökningar av dessa myndigheters befogenheter. Utlänningslagen

är redan med hänsyn till myndigheternas arbetssätt i dag något bristfällig vad gäller de medverkande myndigheternas — främst Kustbevakningens — befogenheter.

9.3.2 Tullen och Kustbevakningen bör tillerkännas befogenheter att utföra passkontroll vid utlänningsutresa

Tullens och Kustbevakningens medverkan vid utresekontrollen i enlighet med vad som ovan föreslagits förutsätter att dessa myndigheter har erforderliga befogenheter att utföra sådan kontroll. Jag föreslår därför att en skyldighet för utlänningsutresa att vid utresa ur landet på begäran visa upp pass för tjänstemän från tullen och Kustbevakningen införs i utlänningsförordningen.

Under avsnitt 9.2.2 ovan har, på skäl som där utvecklats, föreslagits att tullen och Kustbevakningen skall medverka vid polisens utresekontroll av utlänningsutresa. Sådan medverkan förutsätter att tullen och Kustbevakningen har befogenheter att utföra erforderlig kontroll. Utresekontrollen regleras i dag i 5 kap. 7 § UtlF. De bestämmelser som i dag anger tullens och Kustbevakningens medverkan och befogenheter vid utlänningskontroller omfattar (med undantag av 6 kap. 11 § UtlL) till sina ordalydelser endast inresekontrollen (5 kap. 2 § UtlL och 5 kap. 6 § UtlF).

Några bärande skäl för att de av polisen anställda och särskilt förordnade passkontrollanterna inte skulle få företa utresekontroller finns inte. Några av de polismyndigheter utredningen varit i kontakt med anser att detta redan följer av gällande rätt. Passkontrollantens befogenhet i detta avseende — eller rättare sagt — den resandes skyldighet att i vissa fall uppvisa pass vid utresa för denne bör, liksom fallet är vid inresa, komma till tydligt uttryck i författningstext.

Den kontroll som kan bli aktuell enligt gällande svensk rätt och även enligt de gränskontrollkonventionsutkast som finns (se ovan under avsnitt 6.5.3) är en kontroll av den resandes identitet.

Jag föreslår

- att tullen, Kustbevakningen och särskilt förordnade passkontrollanter ges befogenhet att utföra passkontroll vid utlänningsutresa ur landet.

Bestämmelsen bör införas i 5 kap. UtlF där utresekontrollen är reglerad. Bestämmelsens närmare utformning kommenteras i författningskommentaren nedan.

9.3.3 Kustbevakningen bör ges tydliga befogenheter i anledning av att den myndigheten enligt förslag skall utföra viss självständig utlänningskontroll av sjötrafiken

Om Kustbevakningen självständigt skall svara för utlänningskontrollen till havs krävs att myndigheten har tillräckliga och tydliga befogenheter att ingripa när så krävs. Brister föreligger i det avseendet i dag enligt min uppfattning. De befogenheter som krävs är av polisiärt slag. Kustbevakningens befogenheter vid viss annan polisiär verksamhet regleras i särskild lag. Jag föreslår att dessa befogenheter skall gälla även vid utlänningskontrollen och att nämnda lag därför skall omfatta även utlänningskontrollen.

Under avsnitt 9.2.3 ovan har föreslagits att Kustbevakningen skall utföra självständig utlänningskontroll av sjötrafiken. Genom de befintliga bestämmelserna i utlänningslagstiftningen har tjänstemän vid Kustbevakningen redan relativt vittgående befogenheter när de medverkar vid utlänningskontrollen. Enligt 5 kap. 2 § får en sådan tjänsteman under i lagrummet närmare angivna förutsättningar kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage och transportmedel. Utlänningen är skyldig att visa upp sitt pass och andra handlingar för tjänstemannen. Enligt 6 kap. 11 § UtlL jämförd med 11 § PL har tjänsteman vid Kustbevakningen vidare rätt att omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighetens beslut om han skall tas i förvar. Nämnda befogenheter torde vara tillräckliga när Kustbevakningen bistår polisen vid särskilda pådrag eller andra kontroller där polisen finns i Kustbevakningens närhet. Mitt ovan lämnade förslag innebär dock att Kustbevakningen självständigt, vid sin patrullering, har att övervaka att bestämmelserna om in- och utresa till Sverige efterlevs. Det kan bli fråga om mycket snabba ingripanden utan några föregående kontakter med polisen och det kan också dröja innan ärendet kan överlämnas till polisen. För att Kustbevakningen skall kunna sköta sin uppgift med självständig utlänningskontroll är det

av yttersta vikt att de har tillräckliga och klara befogenheter att ingripa vid misstanke om brott mot utlänningslagstiftningen.

Kustbevakningen har under senare tid ställts inför "flyktingsmuggling" sjövägen. Kustbevakningen har då ingripit, prejat fartyget och fört besättning och passagerare till polismyndighet i land. Tydliga föreskrifter som reglerar ett sådant här förfarande saknas i stora delar. Utlänningslagstiftningen ger inte någon uttrycklig rätt för Kustbevakningen att preja fartyg så som tullagstiftningen gör. Kustbevakningen har enligt 6 kap. 11 § UtL rätt att omhänderta utlänningsmen denna lag ger inget stöd för omhändertagande av en kapten som "smugglar" flyktingar. Det kan invändas att Kustbevakningens befogenheter att undersöka transportmedel enligt 5 kap. 2 § UtL medför en självklar rätt att preja och borda fartyg samt att rättegångsbalkens regler om att den som begått brott på vilket fängelse kan följa må gripas av envar om han påträffas på bar gärning berättigar ett ingripande mot en "människosmugglande" kapten. En sådan invändning må vara riktig men det är olämpligt att en myndighet skall agera med ett sådant allmänt resonemang och en sådan allmän befogenhet som stöd. Kustbevakningen har till denna utredning uppgett att det i nämnda "smugglingsfall" — utöver misstänkt brott mot utlänningslagstiftningen — även funnits misstanke om brott mot annan lagstiftning som t.ex. allvarliga sjösäkerhetsbrister hos de fartyg som använts. Kustbevakningen har därmed kunnat göra ett ingripande med vissa polisiära befogenheter enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP). Lagen har tidigare nämnts under avsnitt 4.4.4, där det bl.a. konstaterats att den inte är tillämplig vid utlänningskontroll i nu aktuell mening. Kustbevakningen har till utredningen tillagt att det är otillfredsställande och kan skapa osäkerhet, både hos den som utövar befogenheterna och hos den som ingripandet riktar sig mot, när man behöver "gå omvägen" över annan lag för att göra ett ingripande. Jag delar denna uppfattning. Kustbevakningens utlänningskontroll till sjöss kräver att myndigheten har tydliga befogenheter att borda fartyg vid misstanke om brott mot utlänningslagstiftningen och rätt att inte bara omhänderta utlänningsmen som inte har erforderliga handlingar utan också att gripa misstänkta brottslingar. Polisens befogenheter i nämnda avseende härrör inte ur utlänningslagstiftningen utan ur rättegångsbalkens och PL:s bestämmelser om polismans befogenheter vid brottsmisstanke. Med nuvarande reglering saknar Kustbevakningen i princip de befogenheter som polisen har vid misstanke om brott mot utlänningslagstiftningen.

Tjänsteman vid Kustbevakningen har enligt LKP polismans befogenheter i viss utsträckning i annan verksamhet. Lagen gäller enligt dess

1 § när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden
2. jakt
3. fiske
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken
6. åtgärder mot vattenförorening från fartyg
7. dumpning av avfall i vatten
8. kontinentalsockeln
9. fornminnen och sjöfynd
10. fartygs registrering och identifiering
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2—8, 10 och 11 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillkom efter ett betänkande av sjöövervakningskommittén — SÖK — som enligt sina direktiv bl.a. hade i uppgift att överväga om Tullverkets kustbevakningspersonals befogenheter behövde kompletteras för att nödvändiga ingripanden och därmed sammanhängande utredningar skulle kunna ske på ett rationellt sätt. Syftet var uttryckligen att göra det möjligt för en kustbevakningstjänsteman "att göra snabba ingripanden till sjöss i de fall då polis inte är tillgänglig" (se prop. 1981/82:114).

Vid misstanke om brott mot någon av de föreskrifter som avses i 1 § har enligt 2 § tjänsteman vid Kustbevakningen samma befogenhet som tillkommer polisman att

1. hålla förhör och vidtaga annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken,

(23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken anger att "Innan förundersökning hunnit inledas, må polisman hålla förhör och vidtaga annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden icke kan uppskjutas utan olägenhet".)

2. ta med någon till förhör med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken,

(Bestämmelsen innebär att den som befinner sig på en plats där brott förövas får medtagas till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Kustbevakningen har samma befogenhet vid brott mot VSL enligt den lagens 14 §, se avsnitt 4.4.2 ovan.)

3. gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken,

(Tjänsteman vid Kustbevakningen får med stöd av denna bestämmelse gripa den som det finns skäl att an hålla, i brådskande fall. Även denna befogenhet har tjänsteman vid Kustbevakningen enligt 14 § VSL vid misstanke om brott mot den lagen.)

4. företa husrannsakan med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag.

(Bestämmelsen innebär att tjänsteman vid Kustbevakningen får, i de fall som nu uppräknats i fjärde punkten, företa husrannsakan utan särskilt förordnande i brådskande fall. Rätt att företa husrannsakan tillkommer tjänstemannen vid misstänkt varusmugglingsbrott enligt 18 § VSL.)

Enligt 4 § LKP får tjänsteman vid Kustbevakningen stoppa och visitera fartyg om det är uppenbart för att befogenheterna i 2 § skall kunna utövas. Han har enligt samma lagrum rätt att inbringa fartyget till svensk hamn.

Enligt 5 och 6 §§ LKP får befogenheterna endast utövas i omedelbar anslutning till den gärning som föranleder åtgärden och endast av vissa tjänstemän vid Kustbevakningen. Vilka tjänstemän som får utöva befogenheterna framgår av 2 § förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. Tjänstemännen är, förutom chefen för Kustbevakningen, chef vid regional ledning samt annan tjänsteman som handhar operativa övervakningsuppgifter. En förutsättning är dock enligt paragrafens andra stycke att tjänstemannen genomgått viss särskild utbildning. LKP innehåller vidare vissa bestämmelser om att åklagare eller polis kan uppdra åt tjänsteman vid Kustbevakningen att vidta förundersökningsåtgärder (7 §), föreskrifter om vilket våld en tjänsteman vid Kustbevakningen får använda vid verkställandet av åtgärder enligt lagen (8 §) samt en bestämmelse om att vidtagna åtgärder skyndsamt skall anmälas till polismyndighet (9 §).

LKP innehåller, som nu redovisats, klara regler om vilka befogenheter en tjänsteman vid Kustbevakningen har i de fall han utövar viss närmare angiven polisiär verksamhet. Befogenheterna är i stort sett desamma som tjänstemannen har då han övervakar tillämpningen av VSL. Av skäl som redovisats ovan i detta avsnitt bör tjänstemannen ha samma befogenheter när han övervakar att brott mot utlännings-

lagstiftningen inte äger rum. I den allmänna kontrollverksamheten — dvs. när brottsmisstanke inte föreligger — är de i UtL och UtF angivna befogenheterna tillräckliga.

Vid ett införande i lag av nämnda befogenheter kan i princip två modeller användas. UtL kan kompletteras med bestämmelser om befogenheterna eller så kan i 1 § LKP införas att den lagen tillämpas även då Kustbevakningen bedriver övervakning för att hindra brott mot utlänningslagstiftningen. Jag förordar det senare alternativet. Dels därför att det är det lagtekniskt enklaste alternativet men främst därför att Kustbevakningens befogenheter i polisiär verksamhet, såvitt gäller befogenheter vid brottsmisstanke, nu är samlade i en lag vilket det för överskådlighetens skull bör stanna vid. Vidare är Kustbevakningen van vid att hantera lagens föreskrifter eftersom dessa reglerar många andra områden av dess verksamhet. Lösningen med vissa befogenheter för den löpande kontrollverksamheten i en lag och ytterligare befogenheter vid brottsmisstanke i en eller flera andra lagar gäller redan för polisen vid utlänningskontrollen och påminner en del om förhållandet mellan TuL och VSL (se ovan under avsnitt 4.4.2)

Enligt 1 § LKP tillämpas lagen i fråga om övervakning enligt p 2—8, 10 och 11 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Bestämmelser om Sveriges ekonomiska zon — som är belägen utanför territorialgränsen till havs — återfinns i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon samt i förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelserna behandlar främst skydd för den marina miljön, rätten till utnyttjande av naturtillgångar och marinvetenskaplig forskning (se prop. 1992/93:54). Lagen bygger på principerna i FN:s havsrättskonvention. Enligt lagens 10 § innefattar den inte någon inskränkning av rätten till fri sjöfart. Lagen innebär inte någon utvidgning av svensk jurisdiktion annat än på de områden som nyss uppräknats. Förutsättningar att låta Kustbevakningens befogenheter vid övervakning i syfte att hindra brott mot utlänningslagstiftningen gälla även i den ekonomiska zonen föreligger alltså inte. (Detta hindrar inte att Kustbevakningen utnyttjar rätten till ingripande i samband med omedelbart förföljande — "hot pursuit" — enligt den internationella havsrättens regler.)

Mot bakgrund av det anförda föreslår jag

- att lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning skall omfatta Kustbevakningens övervakning som sker för att hindra brott mot utlänningslagstiftningen.

Bestämmelsens utformning kommenteras närmare i författningskommentaren nedan.

9.4 Utlänningslagen bör för närvarande inte anpassas till den fria rörligheten för personer eller till gränskontrollkonventionerna

Denna utredning behandlar frågan om kontroller vid de delar av Sveriges gräns som kommer att utgöra del av EU:s yttre gräns vid ett svenskt medlemskap. Den tar inte ställning till vilka kontroller som bör företas vid de inre gränserna. Konsekvenser för den yttre gränskontrollen av att kontroller vid de inre gränserna kan bli aktuella behandlas nedan under avsnitt 9.5.4.

En del av de ändringar av tullagstiftningen som är påkallade av att varor fritt skall få föras över de inre gränserna har behandlats av Tullanpassningsutredningen i dess betänkande (SOU 1994:89). På tullområdet är situationen den att EG:s reglering, som är direkt gällande för medlemsstaterna, i stora delar blir del av och därmed tar över svensk rätt. Tullanpassningsutredningen har i förslag till ny tullag och ändringar i VSL anpassat lagarna till att gälla övervakning och kontroll av import från och export till tredje land (1 § i Tullanpassningsutredningens förslag till ny tullag) och import och export till respektive från Sverige från respektive till en plats utanför EG:s tullområde (1 och 1a §§ i Tullanpassningsutredningens förslag till ändring i VSL). Enligt tullanpassningsutredningens förslag anpassas den svenska lagstiftningen i nämnda delar till att i princip endast gälla varor som passerar gränsen för EG:s tullunion, dvs. den yttre gränsen för varor.

Vad gäller utlänningskontrollen saknas ännu utredning och förslag om hur lagstiftningen skall anpassas till fri rörlighet för personer över de inre gränserna. Som nämnts och utvecklats ovan under avsnitt 5.2.2 är den fria rörligheten för personer ännu inte fullt genomförd inom EU. Politisk oenighet råder mellan medlemsstaterna, bl.a. i frågan om huruvida tredjelandsmedborgare som väl passerat EU:s yttre gräns skall omfattas av den fria rörligheten inom EU och därmed vara befriade från skyldigheten att underkastas identitetskontroll vid den inre gränsen. Det finns enligt min uppfattning i dag inte tillräckligt underlag för att lämna ett förslag som innebär att de svenska bestämmelserna om in- och utresekontroll endast skall avse passage över EU:s yttre gränser. Ett eventuellt generellt borttagande av identitetskontroller vid de inre gränserna bör föregås av närmare utredning. Det faller visserligen utanför detta uppdrag att utreda om Sverige skall ha någon utlänningskontroll vid de inre gränserna och hur denna i så fall skall vara utformad men jag vill ändå peka på att en anpassning av utlänningslagstiftningen till fri rörlighet för personer rent för-

fattningstekniskt torde kunna genomföras relativt enkelt genom att EU-medborgare som reser direkt till eller från annat land inom unionen undantas från kontrollåtgärder på samma sätt som nordiska medborgare som reser direkt till eller från annat nordiskt land undantas enligt gällande rätt. (Se bl.a. 1 § 1 st och 7 § 2 st UtIF som undantar nordiska medborgare från skyldigheten att inneha eller uppvisa pass vid in- eller utresa direkt från eller till annat nordiskt land.)

Såväl yttre gränskontrollkonventionens som Schengenavtalets tillämpningskonventions bestämmelser skall, om någon av dem antas av EU-kollektivet, infogas i staternas nationella rätt. Detta kräver förändringar av den svenska utlänningslagstiftningen. Ur gränskontrollsynpunkt måste t.ex. bestämmelser som straffbelägger passerande av gränsen på annat ställe än vid en auktoriserad gränsövergång införas. Om inte svenska medborgare skall omfattas av straffbestämmelsen måste detta särskilt anges. Om en generell utresekontroll skall införas i och med någon av konventionernas ikraftträdande bör också de svenska bestämmelserna i 5 kap. 7 § UtIF, som i princip kräver särskilt beslut, anpassas till detta förhållande.

De ändringar i svensk rätt som kan bli aktuella på grund av någon av gränskontrollkonventionerna bör dock inte företas förrän det står klart vilken av konventionerna som skall gälla och vad dess slutliga version inför ett ikraftträdande blir. Skälen har utvecklats något ovan under avsnitt 8.1.2.

9.5 Myndigheternas resursbehov och det praktiska behovet och utrymmet för samverkan m.m.

9.5.1 Inledning

Tidigare har under detta kapitel de grundläggande formerna för Sveriges yttre gränskontroller i ett EU-perspektiv, så som de bör se ut enligt min uppfattning, beskrivits. Vidare har förslag lämnats till direktiv och på sådana författningsändringar som är lämpliga för att de gränskontrollerande myndigheterna skall inriktas mot ett fortsatt utvecklande av samarbetet och för att de skall ha bästa möjliga förutsättningar att samverka vid kontrollerna och på så sätt kunna utnyttja sina samlade resurser på det effektivaste sättet. Jag har också uttryckt den uppfattningen att hur samarbetet bör se ut i praktiken till största delen är frågor för myndigheterna själva att se över. Vad denna utredning kan göra i detta avseende är främst att ge en ram för det fortsatta utvecklingsarbetet. Inom Tullverket pågår för närvarande

interna utredningar om tullens framtida arbetsmetoder och organisation mot bakgrund av ett framtida medlemskap i EU, så även inom Rikspolisstyrelsen vad gäller polisens verksamhet. Också Kustbevakningen har vidtagit åtgärder för att kunna anpassa verksamheten vid ett medlemskap. Närmast nedan följer en allmänt hållen översikt av vissa centrala frågor som kan bli aktuella i myndigheternas fortsatta arbete. I den mån förslag lämnas är de att se som generella rekommendationer.

9.5.2 Myndigheternas resursbehov i ett EU-perspektiv

Det är i nuläget svårt att beräkna de personalresurser som kan komma att frigöras för polis och tull vid ett svenskt medlemskap i EU. Detta beror främst på att vi ännu inte vet om våra landgränser mot Finland och Norge kommer att bli yttre eller inre gränser. Frågan är också avhängig vilken form av bevakning och kontroll som blir aktuell vid de inre gränserna.

Generellt kan sägas att bortfallet av anmälningsskyldigheten för varor som transporteras inom EG medför att tullen vid ett medlemskap inte behöver samma personalstyrka för kontroll av deklarationer m.fl. därmed sammanhängande arbetsuppgifter. Sveriges handel med länderna inom EG:s tullunion omfattar cirka 70 % av den totala importen och cirka 45 % av den totala exporten. Siffrorna är hämtade ur tullens egen undersökning, presenterad i rapporten "Tullen och EG II". Undersökningen avser kalenderåret 1990. Tilläggas skall att, enligt samma rapport, en relativt stor del av vår utrikeshandel i övrigt sker med Finland och Norge, främst på exportsidan. I ett EU-perspektiv tillkommer dock ett mer komplicerat regelsystem för kontrollen av varor från tredje land än vad som gäller för den svenska tullkontrollen i dag, bl.a. med nya typer av kontroller (se ovan under avsnitt 6.2.2) och ett utökat internationellt underrättelsesamarbete. Dessa faktorer kan medföra att personalåtgången för kontroller av gods från tredje land blir något högre än vad som är fallet för motsvarande varor i dag samt att ytterligare personal behöver avsättas för underrättelseverksamhet. Generaltulldirektören har i yttrande till Finansdepartementet redovisat en preliminär bedömning av Tullverkets resursbehov vid ett EU-medlemskap. Med utgångspunkten att Norge och Finland blir medlemmar i EU samtidigt som Sverige och med beaktande av att viss inre gränskontroll skall bibehållas samt med hänsyn till vad som nyss sagts om EG:s regelsystem för kontroller och en förväntad utökad underrättelseverksamhet har Tullverket beräknat det samlade resursbehovet till — ca 2 700 årsarbetskrafter (f.n. ca

3 200). I redovisningen anges att bedömningen ännu är "tämligen grov".

Vad som kommer att ske med den svenska utlänningskontrollen vid de inre gränserna är ännu oklart. Det går därför inte att säga något om i vad mån polisen kommer att vara i behov av samma personalstyrka som i dag för att utföra denna kontroll. Som ovan redovisats (avsnitt 4.3.3) är det redan nu svårt att beräkna insatsen för utlänningskontrollen eftersom de poliser som utför den, i vart fall på de mindre passkontrollorterna, även utför andra polisiära uppgifter. Vissa omflyttningar av tjänster kan komma att bli nödvändiga för att i gränskontrollhänseende förstärka vissa myndigheter.

Såvitt nu kan bedömas påverkas inte Kustbevakningens personalbehov i någon större omfattning i anledning av ett svenskt medlemskap i EU eller av de förslag som lämnats ovan. Kustbevakningen utför i dag i princip sådan patrullering av Sveriges kuster som skall förekomma även i fortsättningen. Förslaget om ett utvidgat ansvar för utlänningskontrollen och därmed sammanhängande ökade befogenheter är i huvudsak ett sätt att i författning strukturera och tydliggöra reglerna för sådan verksamhet som Kustbevakningen redan ägnar sig åt. Frågan om den övervakning av sjögränsen Kustbevakningen utför är tillräcklig i ett EU-perspektiv går inte att besvara i dag (jfr avsnitt 8.1.3 ovan). Det förtjänar att framhållas att Kustbevakningen redan anmält behov av ett nytt utsjöbevakningsfartyg för att myndigheten skall kunna öka uthålligheten till sjöss jämte förmågan att göra flera ingripanden samtidigt.

9.5.3 Övervaknings- och kontrollarbetet i praktiken vid ett medlemskap

Kustbevakningens roll är given med hänsyn till att den myndigheten till övervägande del har sin verksamhet till sjöss. Kustbevakningen skall i första hand övervaka och rapportera samt göra egna ingripanden till sjöss. Vid kontrollen på land, såväl vid de fasta kontrollpunkterna som mellan dem, har både polis och tull laglig möjlighet att medverka och göra ingripanden inom varandras ansvarsområden. Här är möjligheterna till samarbete stora. Både vad gäller utförande av varandras uppgifter som arbete i grupper sammansatta av tulltjänstemän och poliser. Med utgångspunkt i vad myndigheterna har för personalresurser framstår det som att tullen har störst möjligheter att sätta av personal till ren gränskontrollerande verksamhet. Ett EU-medlemskap torde som ovan redovisats innebära ett visst minskat personalbehov enligt tullens egna beräkningar. Tullens personal är

också, till skillnad från polisens, av naturliga skäl koncentrerad till gränsavsnitten. Med hänsyn härtill bör det övervägas om inte tullen, i högre utsträckning än vad som förekommer i dag, kan bistå polisen genom att utföra passkontroller. Detta bör undersökas lokalt, främst på de mindre passkontrollorterna. På de mindre orterna torde tulltjänstemännen som utför kontroll av de resandes bagage utan större besvär även kunna utföra passkontroll utan att arbetsinsatsen nämnvärt ökas. På större kontrollplatser som t.ex. Arlanda flygplats torde utrymmet för en sådan ordning vara begränsat. Flödet av personer är där så stort att det torde vara nödvändigt med särskilda tjänstemän som utför passkontroll respektive bagagekontroll, vilket innebär att någon resursvinst i praktiken inte uppnås om tulltjänstemän utför passkontroll.

Behov av att polisen bistår tullen vid godskontrollerna på tullplatserna har inte framkommit. Skulle det lokalt finnas behov av sådant bistånd ger de författningar som reglerar verksamheten möjlighet till detta.

Vad gäller kontrollen mellan kontrollplatserna har jag ovan rekommenderat landbaserade grupper sammansatta av poliser och/eller tulltjänstemän. Även tjänstemän från Kustbevakningen kan ingå. Gruppernas sammansättning bör avgöras lokalt eller regionalt beroende på vilket geografiskt operationsområde som framstår som lämpligast. Jag förordar att det ingår såväl poliser som tulltjänstemän i varje grupp. Dels för den särskilda sakkunskap tjänstemännen på de olika myndigheterna besitter, dels i anledning av vissa ledningsfrågor (se nedan under avsnitt 9.5.5).

9.5.4 Den yttre och den inre gränskontrollen bör samordnas

Sveriges del av EU:s yttre gränser kommer geografiskt till stor del att sammanfalla med inre gränser. Detta gäller flygplatser och hamnar med blandad trafik samt vår sjögräns. Vad gäller varukontrollen skall enligt vad jag erfarit från EU-gränskontrollutredningen (Ju 1994:01), sådan kontroll till viss del upprätthållas även vid de inre gränserna. Kontrollerna kan utövas med stöd av artikel 36 i Romfördraget men övervakningen måste i princip ske diskret och ingripandena grunda sig på viss misstanke om brott. Principerna om fria varurörelser inom EU medför att systematiska kontroller — kontrollåtgärder som inte har någon annan grund än att en vara faktiskt förs över en gräns — inte är tillåtna (se ovan under avsnitt 5.2.2). Den inre kontrollen kommer enligt vad EU-gränskontrollutredningen föreslår att vara inriktad på

bl.a. narkotika, vapen, vissa kulturföremål samt, i anledning av att Sverige vid medlemsförhandlingarna fått ett undantag från den fria rörligheten beträffande dessa varor, alkohol och tobak. Kontrollen skall även vid de inre gränserna utföras av tullen, polisen och Kustbevakningen i samverkan. Det är enligt min uppfattning rimligt att anta att viss utlänningskontroll kommer att vara aktuell vid de inre gränserna även i framtiden. Sådan kontroll kommer då liksom nu naturligen att utföras av de nämnda myndigheterna. För ett tillvaratagande av myndigheternas resurser är det nödvändigt att kontrollen av det som passerar den yttre gränsen samordnas med kontrollen av det som passerar den inre. Detta särskilt som gränserna ofta sammanfaller rent geografiskt. Kustbevakningen och de landbaserade grupperna av poliser och tulltjänstemän skall därför även övervaka och ingripa i de fall otillåtna varor förs över den inre gränsen. Det vore resursslöseri att upprätta särskilda övervakningsstyrkor för den inre gränsen. Vid de fasta kontrollpunkterna är situationen något annorlunda. Den diskreta övervakning av den interna EU-trafiken som kan bli aktuell kan komma att förutsätta att särskilda tjänstemän är avdelade för just denna uppgift. Det kan t.ex. vara frågan om civilklädda tjänstemän i de delar av flygplatser och hamnar där EU-trafiken förekommer. Även på dessa ställen bör dock verksamheten kunna samordnas i hög grad så att personalen är flexibel i sina uppgifter beroende på vilka situationer som uppstår.

De närmare förutsättningarna för ingripande och myndigheternas befogenheter vid den inre gränskontrollen kommer att redovisas av EU-gränskontrollutredningen i deras kommande betänkande.

Det skall framhållas att EU-gränskontrollutredningen inte tagit slutlig ställning i sina förslag rörande formerna för den inre gränskontrollen när detta skrivs.

9.5.5 Ledningsfrågor

Ledningen av verksamheterna vid de fasta kontrollpunkterna är i princip given. Polis och tull svarar för ledningen av verksamheten inom respektive ansvarsområde. Skulle tull eller polis vara enda myndighet på platsen, något som kan bli aktuellt i myndigheternas samarbete, så svarar den närvarande myndigheten för ledningen av hela verksamheten där. I dessa situationer finns enligt bestämmelser i TuL (73 § tredje stycket jämförd med 115 §) och i UtlF (7 kap. 11 § 6 p.) möjligheter för den myndighet som har det övergripande ansvaret för verksamheten att meddela generella föreskrifter för den myndighet som bistår. Instruktioner för hur kontrollen skall bedrivas

torde dock, på sätt som sker i dag, lämpligast kunna ges i överenskommer de lokala myndigheterna emellan. Eftersom den bistående myndigheten endast handhar den omedelbara fysiska kontrollen skall ärendena överlämnas till den huvudansvariga myndigheten om de behöver utredas vidare efter det att kontrollåtgärder företagits.

Vid övervakningen av sjögränsen har Kustbevakningen ett självständigt ansvar för såväl tullkontroll som — enligt mitt förslag — utlänningskontroll. Det förutsätts att Kustbevakningen bedriver övervakningen i nära samråd med polis- och tullmyndigheter. För ledningen av verksamheten till sjöss svarar dock i första hand Kustbevakningen själv. De landbaserade styrkorna skall i princip inte själva utföra någon övervakning utan rycka ut efter larm från Kustbevakningen, efter information erhållen genom underrättelseverksamhet eller efter annat tips, t.ex. från allmänheten. Tull och polis bör gemensamt svara för att en sådan styrka alltid finns tillgänglig. Vilken myndighet som skall utöva befäl över styrkan beror på styrkans sammansättning i varje enskilt fall. Sammansättningen bör avgöras lokalt efter de personalresurser och övriga förutsättningar som är för handen. Om Kustbevakningen har resurser lätt tillgängliga bör självfallet även dessa utnyttjas. En chef skall finnas, men det bör kunna överlämnas till de myndigheter som svarar för styrkans tillgänglighet att utse sådan. Först när styrkan gör ett ingripande framkommer det vad för slag av gränsrelaterad brottslighet det kan vara frågan om. Den myndighet under vilkens ansvarsområde den misstänkta brottsligheten faller får då ta ledningen och ansvaret för de fortsatta åtgärderna. Om det är fråga om narkotikasmuggling bör man följa den uppdelning som gjorts mellan Riksåklagaren, GTS och RPS, nämligen: "Framgår av omständigheterna att smugglingen kan ha samband med annan brottslighet t.ex. att den omfattar sådan kvantitet att denna inte kan antagas vara avsedd enbart för den misstänktes egen konsumtion, skall utredningen verkställas av polispersonal under medverkan av utredningspersonal från tullen. I övriga fall verkställs utredningen av tullpersonal, varvid polispersonal beredes tillfälle följa utredningen" (TFS 1968:116). Naturligtvis kan gränsdragningsfrågor uppkomma men detta måste myndigheterna kunna hantera.

9.5.6 Utbildning för berörd personal

De förslag till förändringar av lagstiftning och de rekommendationer på arbetssätt som lämnats ovan innebär inga stora förändringar i förhållande till hur arbetet bedrivs av de gränskontrollerande myndigheterna i dag. Några större utbildningsinsatser är därför inte heller aktuella.

Kustbevakningens utvidgade ansvar för utlänningskontrollen innebär att denna kontroll faller in under en lag (LKP) som Kustbevakningens tjänstemän är vana att tillämpa. De speciella förutsättningar som gäller för utlänningskontrollen torde Kustbevakningen, som redan i dag utövar sådan kontroll, vara väl bekant med.

I den mån tulltjänstemän i högre grad skall svara för passkontroller vid de mindre passkontrollorterna är det naturligtvis nödvändigt att dessa tjänstemän har utbildning i sådan kontroll. På de platser tulltjänstemän utför passkontroller i dag har de fått erforderlig utbildning genom polisens försorg. Denna modell bör kunna tillämpas även fortsättningsvis.

9.6 Något om arbetsformerna vid eventuella yttre landgränser

Om Sverige får yttre landgränser mot Finland och/eller Norge kan på sikt strängare övervakning än vad som förekommer där i dag bli aktuell. (Angående Sveriges inställning vid medlemsförhandlingarna och den osäkerhet som måste anses råda om vilken övervakning och vilka kontrollåtgärder som kan bli aktuella i denna situation, se ovan, avsnitt 7.2.4 och 8.1.1.) Vid landgränserna saknas den övergripande kontroll av trafiken som Kustbevakningen har vid sjögränsen. Landgränser är, delvis beroende av hur terrängen ser ut, generellt mer svårövervakad än sjögränser. De gränskontrollstyrkor som skall finnas vid landgränsen måste inte bara ha möjlighet att förflytta sig snabbt, de måste också i princip själva utföra patrulleringen. En effektiv övervakning av landgränserna kan komma att kräva ökade resurser i form av såväl personal som utrustning vid dessa gränsavsnitt. Även vid eventuella yttre landgränser kan patrullerna bestå av poliser och tulltjänstemän i sammansatta grupper. Om situationen med yttre landgräns skulle uppstå måste det ligga på tull- och polismyndigheter att i samverkan svara för att sådana grupper finns.

10 Kostnadsansvaret för vissa kontroller

10.1 Sammanfattning

Det finns inte några lagliga eller absoluta principiella hinder mot att ta ut gränskontrollavgifter av färje- eller flygföretag som bedriver tredjelandstrafik. Avgifterna bör dock i ett sådant fall åläggas all sådan tredjelandstrafik och inte enbart dem som bedriver trafik på privata eller kommunala flygplatser eller hamnar. Ställningstagande till frågan om avgifter bör tas ut bör avvaktas med till dess tillförlitliga beräkningar av tredjelandstrafikens kostnader för gränskontrollerna kan göras.

10.2 Inledning

Enligt direktiven skall utredaren, förutom organisationen av den yttre gränskontrollen, utreda kostnadsansvaret för gränskontrollen vid vissa flygplatser och hamnar. Frågan har uppkommit närmast i anledning av en skrivelse från Rikspolisstyrelsen till Gränskontrollgruppen, där Rikspolisstyrelsen pekat på ett problem som kan uppstå till följd av att hamnar och flygplatser drivs i kommunal eller enskild regi. Exempelvis skulle en kommun, fortfarande enligt direktiven, genom att tillåta flygtrafik till och från tredje land kunna tvinga staten att organisera en gränskontroll vid den aktuella flygplatsen, förutsatt att staten godtog flygplatsen såsom auktoriserad gränsövergång. (Skrivningen i direktiven är utformad mot bakgrund av yttre gränskontrollkonventionens bestämmelser.) En lösning på detta kan, enligt Rikspolisstyrelsen, vara att staten begränsar antalet auktoriserade gränsövergångar så att kostnaderna för gränskontrollen hålls på en rimlig nivå. Jag har dock fått till uppgift att ta upp och allsidigt belysa om kostnadsansvaret bör fördelas som i dag eller förändras så att kostnaderna i ökad utsträckning kommer att vila på färje- och flygföretagen.

Hur kostnadsansvaret är fördelat i dag har redovisats ovan under avsnitt 4.7. Huvudprincipen är den att staten står kostnaderna för gränskontrollverksamheten utom vad avser vissa kostnader för tullens lokaler och för tullförrättningar som äger rum utanför ordinarie expeditionstid eller på plats som inte utgör tullklareringsområde. För

trafiken mellan svävarterminalen i Malmö och Kastrups flygplats i Köpenhamn gäller särskilda bestämmelser (se ovan under avsnitt 4.7).

10.3 Kostnadsfrågan i ett EU-perspektiv

Ett eventuellt kostnadsansvar för färje- och flygföretagen kan i ett EU-perspektiv endast åläggas tredjelandstrafiken. Den fria rörligheten för varor och personer inom EU medför bl.a. att några gränskontroller i princip inte skall förekomma vid intern EU-trafik. Att medlemsländerna må ha rätt att utöva viss diskret övervakning och misstankebaserade kontroller vid de inre gränserna rubbar inte denna utgångspunkt (jfr avsnitt 5.2.2 och 9.5.4 ovan). Avgifter för kontroll av trafik över de inre gränserna torde utgöra ett otillåtet hinder mot den fria rörligheten. (Tullanpassningsutredningen har i sitt förslag till ny tulllag i 67 § angett att transportföretagens skyldighet att ställa lokaler m.m. till tullverkets förfogande endast gäller transportföretag som befordrar resande från tredje land (se SOU 1994:89 s. 29 samt s. 240—241). Frågan om ett utökat kostnadsansvar för vissa transportföretag är dock inte avhängig ett EU-medlemskap. Problemet, som Rikspolisstyrelsen beskrivit det, finns redan i dag. Varje gång det blir aktuellt med nya utlandsförbindelser, och då särskilt på orter som inte tidigare haft sådan trafik, uppstår frågan om polis- och tullmyndigheter har erforderliga resurser för att utföra kontroller.

Varken i dagsläget eller vid ett EU-medlemskap torde staten kunna "tvingas" till att upprätta vissa tullplatser eller passkontrollorter (alternativt auktoriserade gränsövergångsställen). Staten — regeringen eller myndighet — avgör alltid om den aktuella färje- eller flygtrafiken skall tillåtas. Frågan är om tillstånd ibland skall vägras av kostnadsskäl eller om alternativa möjligheter till att staten skall stå kostnaden, hela eller del av den, står till buds och om möjligheterna i så fall bör utnyttjas.

10.4 Utlandstrafiken utanför ordinarie kontrollplatser

Under detta avsnitt anges något om hur utlandstrafiken på flygplatser och hamnar som inte är ordinarie kontrollplatser hanteras i dag. Sådan trafik förekommer efter det att tullmyndigheten, enligt uppgift vanligen efter samråd med polismyndighet, lämnat särskilt trafiktillstånd. Trafiktillstånd kan ges för enskilt tillfälle eller för reguljär trafik.

Förekomsten av reguljär utlandstrafik på de kommunala och privata flygplatserna synes i dagsläget vara relativt sparsam. (Här bortses från trafik från och till de övriga nordiska länderna.) Än mer sällsynt är trafik med länder utanför EU. Viss tillfällig chartertrafik, såväl företagscharter (goods) som turistcharter förekommer. Färjetrafiken är av större omfattning. Till största delen går denna trafik dock över ordinarie tullplatser och passkontrollorter.

Utredningens uppgifter bygger i denna del på information som erhållits från de kommunala flygplatserna, samt tull- och polismyndigheter. Några exakta uppgifter om utlandstrafiken på platser som inte är tullplatser eller passkontrollorter har inte tagits fram. Detta skulle kräva en relativt omfattande undersökning. Mot bakgrund av att utredningsarbetet bedrivits skyndsamt och då frågan om hur kostnadsansvaret bör fördelas i första hand är en principfråga för hur en eventuell framtida uppkomst av tredjelandstrafik på vissa flygplatser och i vissa hamnar skall hanteras har jag avstått från denna.

Några särskilda beräkningar av kostnaderna för kontrollen av trafiken från länder utanför EU föreligger inte hos tull- eller polismyndigheter. Denna kontrollverksamhet torde vara svår att särskilja från övrig kontrollverksamhet på de allra flesta orter. Som tidigare nämnts är det, beträffande kontrollen på mindre passkontrollorter, svårt för polisen att ange kostnaden för gränskontrollen över huvud taget eftersom tjänstemännen som utför den även utför annan polisiär verksamhet.

Även om utlandstrafik på kommunala och privata flygplatser och hamnar som inte är ordinarie kontrollplatser är relativt ovanlig i dag så innebär detta inte att denna trafik inte utgör ett problem för tull- och polismyndigheter. Då kontroller skall utföras måste personalen, som inte kan vara helt fåtalig, transporteras till kontrollplatsen. Personalen, som annars skulle utfört andra arbetsuppgifter, får sätta av tid för såväl resor som kontrollverksamhet. Myndigheterna anser sig egentligen inte ha — enligt vad jag erfarit från de studiebesök som gjorts — tillräckliga resurser för denna "extra" kontrollverksamhet.

10.5 Några legala eller principiella hinder föreligger inte mot att ta ut avgifter för kontrollen

Staten är i princip oförhindrad att ta ut skatter och avgifter från enskilda. Enligt 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen (RF) får dock skatt eller avgift inte tas ut i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste

skatt- eller avgiftsskyldigheten. Bestämmelser om avgifter som innebär ingrepp i den enskildes ekonomiska förhållanden på det sättet att någon direkt motprestation inte utgår eller att den enskilde inte har något val utan han befinner sig i en situation där han rättsligt eller faktiskt är skyldig att erlagga avgiften — s.k. betungande avgifter — skall meddelas genom lag. Regeringen kan dock genom bemyndigande i lag ges rätt att meddela föreskrifter om sådana avgifter (8 kap. 3 och 9 §§ RF, se prop. 1973:90 s. 219). Gränsdragningen mellan vad som är "betungande" avgifter och andra avgifter kan ibland vara svår. Den typen av avgifter för färje- och flygföretag som här diskuteras torde tillhöra den "betungande" kategorin. Bestämmelser om sådana avgifter måste sålunda ges i lag. Närmare föreskrifter om avgiftsuttag ges i avgiftsförordningen (1992:191).

Vissa principer anses gälla för lämpligheten att ta ut avgifter. I propositionen till tidigare nämnda lag (1984:283) med vissa bestämmelser för Scandinavian Airlines Systems flygpassagerarterminal i Malmö (prop. 1983/84:173 s. 9, se ovan under avsnitt 4.7) uttalade föredragande statsrådet bl.a. följande:

"Ett statligt kostnadsansvar är naturligt i första hand när det gäller den kontroll som utövas på de flygplatser som ingår i det statliga flygplatssystemet. Vid planeringen av trafiken på sådana flygplatser har denna kostnad beaktats. Statens kostnadsansvar faller sig enligt min uppfattning inte lika naturligt när det gäller de kontroller som behövs vid den nu aktuella terminalen som avses bli utnyttjad i huvudsak för att tillgodose ett luftfartsföretags intresse av att utveckla sin trafikservice gentemot flygresenärerna.

I ett principbeslut om polisens uppgifter, utbildning och organisation m.m. har riksdagen ställt sig bakom tanken att polisen i större utsträckning bör ta ut ekonomisk ersättning för övervaknings- och bevakningsuppgifter (prop. 1980/81:13 s. 42, JuU 24, rskr. 210). En förutsättning för att avgift skall få uttas bör enligt vad som anfördes i propositionen vara att det är fråga om uppgifter som i praktiken har en utpräglad karaktär av service åt enskilda personer eller företag och som förekommer i en viss ganska regelbunden omfattning.

Enligt min mening kan likartade synpunkter läggas på polisens och tullens kostnader för kontrollen vid SAS flygpassagerarterminal i Malmö. Jag anser det mot denna bakgrund skäligt att företaget genom avgifter bidrar till att täcka dessa kostnader."

Polisen har på senare tid getts rätt att ta ut ersättning för sina kostnader i allt högre utsträckning. I 26 § ordningslagen (1993:1617) ges polisen rätt att ta ut ersättning för sina kostnader för sådan

ordningshållning som föranleds av en offentlig tillställning eller en allmän sammankomst under förutsättning att tillställningen eller sammankomsten är anordnad i vinstsyfte. Enligt 17 § allmänna ordningsstadgan (1956:617), som ersattes av ordningslagen, gällde denna rätt till ersättning endast offentliga tillställningar.

Det kan diskuteras om sedvanlig gränskontroll vid en flygplats eller i en hamn har en "utpräglad karaktär av service" åt de färje- eller flygföretag som önskar trafikera en kommunal eller privat flygplats som inte utgör ordinarie kontrollplats. Situationen vid flygpassagerar-terminalen i Malmö måste anses något speciell eftersom den rör ett trafikföretags transport av resande till och från en flygplats där företaget bedriver trafik. Den gränskontrollerande verksamhetens servicekaraktär är här mer framträdande. Om alternativet till kostnadsuttag är att färje- eller flygföretaget nekas tillstånd och hänvisas till ordinarie kontrollplatser torde dock åtgärden kunna betecknas som service. Detta är en bedömningsfråga. Jag konstaterar att något lagligt hinder eller hinder i form av att åtgärderna klart strider mot vedertagna principer, inte föreligger mot att ta ut avgifter från flyg- eller färjeföretagen i de situationer som nu är aktuella.

Tilläggas skall att uttagande av avgifter för kontroll av tredjelands- trafik torde vara en nationell fråga för EU:s medlemsländer. Något hinder mot en sådan ordning föreligger alltså inte heller i ett EU-perspektiv. Denna slutsats har även Tullanpassningsutredningen kommit till i sitt betänkande (SOU 1994:89 s. 240).

10.6 Bör avgifter tas ut och i så fall enligt vilka principer?

Ett sätt att hålla nere kostnaderna för gränskontrollen är, som Rikspolisstyrelsen påpekat, att begränsa antalet kontrollplatser (vid en anslutning till yttre gränskontrollkonventionen; auktoriserade gränsövergångar, såvitt gäller persontrafiken). Även om transportföretagen åläggs en viss skyldighet att stå kostnaderna för kontrollerna måste naturligtvis någon form av begränsning av kontrollplatser bli aktuell. Frågan är vilka kriterier som skall avgöra om staten skall upprätta en kontrollplats på ett visst ställe eller inte. Å ena sidan finns statens intresse av att hålla utgifterna nere, å andra sidan finns privatekonomiska, regionalpolitiska, m.fl. motiv för att upprätta viss utlandstrafik jämte allmänna principer om statens serviceskyldighet och om att tillåta största möjliga frihet i resandet. De privatekonomiska och regionalpolitiska skälen kan naturligtvis sammanfalla med statens

intressen. Skälen för och emot måste vägas mot varandra varje gång beslut tas om inrättande av en kontrollplats. Så måste det också gå till när det i framtiden skall avgöras vilka platser som skall vara auktoriserade gränsövergångar. Konflikt uppstår när staten anser att fördelarna med en kontrollplats på ett visst ställe inte svarar mot de kostnader som är förknippade med att inrätta en gränskontroll där. Det är då möjligt för staten att vägra tillstånd till trafiken. Lagliga eller absoluta principiella hinder för att inrätta en kontrollplats med villkoret att transportföretaget bidrar till kostnaderna för kontrollerna finns dock inte, vare sig nu eller vid ett EU-medlemskap. Om staten bör ta ut sådana här avgifter är i sista hand beroende av om ett verkligt behov finns. Som tidigare redovisats är förekomsten av trafik från länder utanför EU på platser som inte är ordinarie kontrollplatser relativt sparsamt förekommande. Huruvida staten har resurser som svarar mot ett kommande behov av auktoriserade gränsövergångar beror på hur tredjelandstrafiken utvecklas. Frågan om resurserna täcker behovet kräver då en djupare ekonomisk analys.

Även med ett avgiftssystem måste vissa överväganden vad gäller nyttan med trafiken göras från statens sida. Tredjelandstrafik på viss flygplats är t.ex. inte motiverad om det finns sådan trafik, med etablerad gränskontroll, i närheten. Den nya trafikens omfattning och möjligheter att bli bestående bör också vägas in i en sådan prövning. Sammantaget kan det inte bli aktuellt att upprätta en kontrollplats varje gång ett färje- eller flygföretag förklarar sig villigt att stå kostnaderna.

Vidare måste frågan ställas om det är principiellt riktigt att låta transportföretagen betala för kontrollerna om de anlöper viss kontrollplats men undgå detta om de kommer till en annan. Problemet blir tydligt i en situation med auktoriserade gränsövergångar. Vårt land kan — med ett avgiftssystem för vissa hamnar och flygplatser — komma att få olika typer av gränsövergångar. En typ där transportföretagen åläggs vissa kostnader för kontroll av passagerare och gods och en typ där sådana avgifter inte förekommer. Detta kommer med största säkerhet att styra trafiken till den senare typen av gränsövergångar. Inte minst på grund av att kostnaderna för kontrollerna sannolikt kommer att läggas på biljettpriser och kostnader för godstransporter. Detta problem är nära förknippat med frågan om hur stora kontrollkostnaderna kan komma att bli för färje- och flygföretagen. Skall kostnaderna beräknas för varje kontrollplats för sig och slås ut på de företag som trafikerar denna plats torde kostnaderna komma att variera starkt från en plats till en annan. På platser med hög trafikintensitet och flera trafikföretag torde kostnaderna kunna hållas nere om man delar fasta kostnader mellan företagen. Personalen som betjänar platser med låg trafikintensitet kan komma att ha en viss

överkapacitet som trafikföretagen här får betala för. Detta resonemang är mycket generellt hållet och är bl.a. avhängigt frågan om staten skall eftersträva full kostnadstäckning eller inte. Jag vill dock peka på de problem som kan uppstå.

En lösning, som jag förordar, kan vara att tredjelandstrafiken per flyg och fartyg generellt åläggs ett ökat kostnadsansvar för gränskontrollverksamheten. Kostnaderna skulle då kunna vara desamma oavsett vilken kontrollplats som trafiken kom till. Staten skulle generellt få bättre ekonomiska förutsättningar att upprätta kontrollplatser. Intäkterna från avgifterna kan fördelas till lokala myndigheter efter deras särskilda behov. Prövningen av om en viss plats skulle vara kontrollplats skulle alltså bestå i en jämförelse mellan kostnad och nytta, men staten skulle vid en viss avgiftsfinansiering av kontrollverksamheten ha utökade förutsättningar att inrätta kontrollplatser. En fördel med generella avgifter är vidare att avgifterna slås ut på samtlig tredjelandstrafik vilket leder till att kostnaderna blir mindre för vissa företag än vad de hade blivit om de själva fått stå för kostnaderna vid viss kontrollplats. En invändning om att utgångspunkten bör vara att staten skall stå för kostnaderna för den gränskontrollerande verksamheten kan med visst fog framställas mot detta resonemang. Något hinder mot en sådan här ordning finns dock inte såvitt jag kan bedöma.

Ställningstagande till frågan om hur avgifterna bör beräknas och i vilken form de skall utgå kräver ytterligare utredning. Mitt uppdrag är att allmänt belysa frågan om kostnadsansvar. Det kan bli fråga om någon typ av förrättningsavgift per varje enskilt fartyg eller flyg. Företag med passagerartransporter kan åläggas skyldighet att ställa lokaler till polisens förfogande vid kontrollplatserna etc. Eventuell avgiftsskyldighet skall föreskrivas i lag. Möjlighet att genom lag ge regeringen rätten att bestämma om avgifterna finns dock (se ovan under avsnitt 10.5).

Det är enligt min uppfattning lämpligt att vänta med ytterligare utredning i frågan till dess myndigheterna har viss erfarenhet av de förändringar som ett medlemskap i EU medför vad gäller gränskontroller. Först då torde en tillförlitlig beräkning av kostnaderna för kontrollen av personer och gods från tredje land kunna göras. Även den omständigheten att det i dag är oklart hur omfattande behovet av auktoriserade gränsövergångar kommer att vara och om befintliga resurser förslår detta behov talar för den slutsatsen.

V EKONOMISKA OCH REGIONAL- POLITISKA KONSEKVENSER

Ett medlemskap i EU innebär vissa kostnader för anpassningen av den yttre gränskontrollen till EU:s normer. På tullsidan tillkommer vissa nya kontroller vilket förutsätter utbildning av tulltjänstemän och eventuellt nya krav på utrustning för att kontrollerna skall kunna genomföras. Å andra sidan torde den fria rörligheten för varor och personer, i vart fall på sikt, innebära att besparingar kan göras på grund av att färre objekt skall kontrolleras.

De förslag jag lämnat och som i allt väsentligt bygger på att nuvarande övervaknings- och kontrollsystem bibehålles men att verksamheten tydligare definieras och struktureras, innebär i sig inga ökade kostnader för staten.

Mina förslag får inte heller några regionalpolitiska konsekvenser. En annan sak är att ett borttagande eller en minskning av kontrollen vid de inre gränserna kan medföra att arbetstillfällen bortfaller på orter med omfattande intern EU-trafik.

Författningskommentarer

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

5 kap. 1 §

Ändringen består i ett införande av ett andra stycke i paragrafen. Ändringen innebär att tullen och Kustbevakningen åläggs en skyldighet att bistå polisen vid deras kontroller av utlänningars inresa och utresa samt att Kustbevakningen åläggs en självständig skyldighet att i sin verksamhet självmant utöva sådan kontroll av sjötrafiken.

Tullens och Kustbevakningens skyldighet att bistå polisen förutsätter i princip en begäran från polismyndigheten. En sådan begäran kan vara framställd för ett enskilt tillfälle eller generellt för en viss verksamhet. Exempelvis kan polisen begära tillfällig hjälp vid en pådragsinsats eller att tullen kontinuerligt sköter passkontrollen på en viss passkontrollort. Att tull och Kustbevakning endast är skyldiga att medverka om så kan ske utan att respektive myndighets egna åligganden eftersätts är en självklarhet som inte torde behöva framgå av lagtexten.

Kustbevakningens skyldighet att utöva aktuell kontroll av sjötrafiken förutsätter inte någon begäran av polismyndigheten. Genom det föreslagna tillägget i sista punkten får Kustbevakningen ett självständigt ansvar för denna kontroll, på liknande sätt som redan gäller för tullkontrollen.

Placeringen i 5 kap. 1 § är naturlig eftersom det är i huvudsak detta kapitels inledande bestämmelser som behandlar kontroll och tvångsåtgärder vid utlänningars passage av gränsen. Utresekontrollen regleras visserligen närmare i utlänningsförordningen men då den allmänna skyldigheten att uppvisa pass vid in- och utresa anges i detta lagrum kan med fördel även tullen och Kustbevakningens åligganden anges här.

Förslaget till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547)

5 kap. 7 §

Ändringen består i ett tillägg av ett nytt andra stycke som innebär att passkontroll vid utresa nu också kan utföras av tulltjänsteman, tjänsteman vid Kustbevakningen eller särskilt förordnad passkontrollant.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

1 §

Ändringen består i att brott mot utlänningslagstiftningen läggs till som p 12 i 1 § första stycket.

Ändringen innebär att tjänstemän inom Kustbevakningen som genomgått erforderlig utbildning får polismans befogenheter att ingripa och vidta tvångsåtgärder som att hålla förhör, medta personer till förhör, gripa misstänkta och företa husrannsakan i sin övervakning av utlänningars in- och utresor till havs. Kustbevakningen kan med stöd av lagen även stoppa, visitera och inbringa fartyg. Bestämmelserna, som i huvudsak hänvisar till rättegångsbalkens bestämmelser, kräver i princip misstanke om brott.

Ikraftträdande

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1995. Det skall dock understrykas att de föreslagna ändringarna inte är av den karaktären att de med nödvändighet måste träda i kraft samtidigt som ett svenskt EU-tillträde.

Kommittédirektiv



Dir. 1993:130

Myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv m.m.

Dir. 1993:130

Beslut vid regeringssammanträde 1993-12-02

Mitt förslag

En särskild utredare skall utreda frågor om myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv m.m.

Utredaren skall

- utreda organisationen av den yttre gränskontrollen, dvs. kontrollen vid EU:s yttre gränser; en utgångspunkt skall därvid vara att behålla nuvarande huvudsakliga ansvarsfördelning mellan polisen och tulln men att öka samverkan mellan myndigheterna,
- utreda kostnadsansvaret för gränskontrollen vid vissa flygplatser och hamnar.

Utredningsarbetet skall vara avslutat före utgången av maj 1994.

Bakgrund

Den fria rörligheten för personer är en av EG:s grundläggande friheter vid sidan av fri rörlighet för varor, tjänster och kapital. Dessa friheter utgör tillsammans grundpelarna för den inre marknaden. Rörligheten över inre gränser förutsätter i princip att kontrollerna där försvinner. En viss möjlighet finns dock enligt Romfördraget att behålla restriktioner i fråga om rörlighet över inre gränser av hänsyn bl.a. till skyddet för liv och hälsa.

Fri rörlighet för varor, tjänster och kapital inom EU har införts den 1 januari 1993. Däremot har fri rörlighet för personer ännu inte kunnat genomföras fullt ut. Det hänger samman med att det tar tid att införa s.k. kompensatoriska åtgärder, varmed menas åtgärder som avser att förhindra att den fria rörligheten över gränserna får negativa konsekvenser i form av t.ex. ökad terrorism, narkotikahandel eller annan grov brottslighet med internationell anknytning.

Kompensatoriska åtgärder faller i huvudsak utanför EG-rätten och regleras genom särskilda konventioner eller andra former av mellanstatligt samarbete. Inom Maastrichtfördraget faller de kompensatoriska åtgärderna under fördragets s.k. tredje pelare, som likaledes bygger på ett mellanstatligt samarbete.

Till de kompensatoriska åtgärderna hör en förstärkning av kontrollen vid gemenskapens yttre gränser. Regler härom finns i den s.k. yttre gränskontrollkonventionen, som ännu inte har trätt i kraft.

Behov av en översyn

Regeringen tillsatte år 1992 en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utreda frågor om gränskontroller och gränsformaliteter i ett EG/EU-medlemskapsperspektiv (Gränskontrollgruppen). I arbetet har deltagit såväl departement som myndigheter som berörs av gränskontrollfrågorna. Arbetsgruppen har i november 1993 redovisat en slutrapport med förslag till kompensatoriska åtgärder på en rad områden, bl.a. den yttre gränskontrollen.

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid arbetsgruppens arbete står det klart att Sveriges inträde i EU kommer att kräva ett antal förändringar när det gäller gränskontrollen. Förändringarna berör bl.a. olika myndigheters organisation, arbetsmetoder, samarbetsformer och befogenheter.

Att den systematiska kontrollen vid inre gränser försvinner innebär givetvis att de myndigheter som utövat sådan kontroll upphör med denna. Den förändringen berör i första hand tullen och polisen. Det kan dock förutses att en viss verksamhet kommer att bedrivas i anslutning till dessa gränser även i fortsättningen, delvis som ett led i ett effektiviserat underrättelseförfarande som går ut på att samla in uppgifter av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

Vid yttre gränser kan förutses att gränskontroller kommer att fortsätta i former som i mycket liknar de nuvarande. Kontrollen kommer dock att ske inte bara i Sveriges utan också i övriga medlemsländers intresse. Gränskontrollen sker när det gäller varuhandeln inom tullunionens ram och i övrigt inom ramen för tredje pelarens regelverk, i första hand yttre gränskontrollkonventionen, vilket bl.a. ställer krav på kontrollens effektivitet. Dessa förändringar berör främst polisen, tullen och Kustbevakningen. Nya former måste utvecklas när det gäller samverkan

mellan dessa myndigheter. Konventionen innebär också att kontroll skall ske även i samband med utresa, något som numera inte tillämpas i Sverige.

Som Gränskontrollgruppen anför är det nödvändigt att dessa frågor rörande den yttre gränskontrollen blir föremål för fortsatt och fördjupad utredning. Sverige genomför för närvarande medlemskapsförhandlingar med EU med sikte på medlemskap år 1995. Med hänsyn till den relativt korta tid som återstår är det nödvändigt att det fortsatta utredningsarbetet bedrivs skyndsamt.

Utredningsarbetet är till stor del av organisationsteknisk natur. Med hänsyn härtill och till behovet av skyndsamhet bör utredningen anföras åt en särskild utredare inom ramen för kommittéväsendet.

Uppdraget

Organisation av den yttre gränskontrollen

Den yttre gränsen kommer att utgöras av lufthamnar såvitt avser ankommande från tredje land samt hela kusten. Också landgräns mot länder utanför EU utgör yttre gräns.

Den yttre gränsen får enligt yttre gränskontrollkonventionen passeras endast vid s.k. auktoriserade gränsovergångar. Dessa kommer i första hand att vara flygplatser och hamnar med trafik från tredje land. Om landgränsen mot Norge och Finland kommer att utgöra yttre gräns, kommer det givetvis att finnas auktoriserade gränsovergångar där.

Frågan om kontroll av varor vid den yttre gränsen faller inte under den nämnda konventionen utan regleras framför allt av EG:s tulllag.

Polisen har enligt den nuvarande utlänningslagstiftningen huvudansvaret för kontrollen av vilka personer som reser in i landet. Tullverket har enligt tulllagstiftningen huvudansvaret för kontroll av vilka varor som förs över gränsen. För att utöva dessa uppgifter har polisen och tullverket vissa befogenheter att utföra kontroller och inskrida med tvångsmedel. Ett samarbete mellan polisen och tullverket underlättas genom att myndigheterna i viss utsträckning har befogenheter inom varandras område. Också Kustbevakningen har vissa uppgifter och befogenheter när det gäller att medverka vid kontrollen.

En utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan polisen och tullen i fråga om den yttre gränskontrollen bör bestå också sedan Sverige blivit medlem i EU. När det gäller kontrollen av den yttre gränsen bör alltså polisen ha huvudansvaret för personkontrollen och tullen för varukontrollen.

Det är, inte minst av statsfinansiella skäl, nödvändigt att organisera den framtida gränskontrollen så kostnadseffektivt som möjligt. En utgångspunkt bör vara att utföra kontrollen med mindre eller med befintliga myndighetsresurser. En ökning av gränskontrollens effektivitet bör i första

hand åstadkommas genom ett nära samarbete mellan berörda myndigheter.

Förutom polisen och tullen har Kustbevakningen en given och betydelsefull roll i ett myndighetssamarbete på gränskontrollens område. Det kan inte uteslutas att också andra organ kan ges vissa uppgifter i sammanhanget, t.ex. marinen och Sjöfartsverket när det gäller att biträda med övervakning till havs och i anslutning till vissa kuststräckor samt Statens invandrarverk som bl.a. har att föra register över utlännningar i Sverige.

Den särskilde utredaren bör, med denna utgångspunkt, utarbeta ett förslag till fördelning av ansvar och uppgifter mellan myndigheterna när det gäller den yttre gränskontrollen. Utredaren bör särskilt beakta de riktlinjer som anges i regeringens beslut den 30 september 1993 (dnr 93-3342) om redovisning av konsekvenserna av ett svenskt EG-medlemskap för den svenska statsförvaltningen, bl.a. vilka rationaliserings- och effektivitetsvinster som kan följa av ett EG-medlemskap.

Organisationen och arbetsfördelningen bör bygga på ett myndighetssamarbete med målsättning att det allmännas totala resurser används så effektivt som möjligt när det gäller gränskontrollen. I detta ligger bl.a. att dubbelarbete måste undvikas. Exempelvis bör rutinbetonade kontroller och ingripanden kunna utföras av en myndighets personal utan att personal från någon annan myndighet av formella skäl måste tillkallas. Detta gäller inte minst i fråga om övervakning och kontroll av de delar av den yttre gränsen som endast sällan eller i mindre omfattning passeras av tredjelandsmedborgare, t.ex. vissa mindre hamnar och flygplatser. Utredaren bör överväga om myndigheterna, utöver vad som gäller redan i dag, bör tilläggas befogenheter att utföra visst arbete inom varandras verksamhetsområden.

Också lednings- och samordningsfrågorna har givetvis stor betydelse för att gränskontrollen skall fungera effektivt från både verksamhets- och kostnadssynpunkt.

Inom uppdraget faller också frågor om myndigheternas befogenheter och andra författningsfrågor samt frågor om utbildning av berörd personal.

Kostnadsansvar för vissa kontroller

Den yttre gränsen får, som nämnts, enligt yttre gränskontrollkonventionen endast passeras vid auktoriserade gränsövergångar. Dessa kan i praktiken vara övergångar vid landgräns, hamnar eller flygplatser. I frågan om varutrafiken gäller att den får ankomma till plats där det finns tullkontor eller annan plats som tullmyndighet godkänner.

Rikspolisstyrelsen har i en skrivelse till Gränskontrollgruppen pekat på ett problem som kan uppstå till följd av att hamnar och flygplatser drivs i kommunal eller enskild regi. Exempelvis skulle en kommun genom att tillåta flygtrafik till och från tredje land kunna tvinga staten att organisera en

gränskontroll vid den aktuella flygplatsen, förutsatt att staten godtog flygplatsen såsom auktoriserad gränsövergång. Kostnaderna för gränskontrollen skulle med nuvarande finansieringsprinciper drabba statsbudgeten.

En lösning på detta kan, enligt Rikspolisstyrelsen, vara att staten begränsar antalet auktoriserade gränsövergångar så att kostnaderna för gränskontrollen hålls på en rimlig nivå. Nuvarande lagstiftning om inrättande av utrikes färje- eller flyglinje innebär att beslut fattas av regeringen eller av myndighet. I 74 § tullagen (1987:1065) finns regler om skyldighet för transportföretag som befordrar resande från utlandet att ställa lokaler till Tullverkets förfogande.

Nuvarande lagstiftning och dess tillämpning utgör en avvägning mellan å ena sidan intresset av att tillåta största möjliga frihet i resandet och å andra sidan att begränsa de direkta utgifterna för polis och tull. Utredaren bör ta upp och allsidigt belysa om kostnadsansvaret bör fördelas som i dag eller förändras så att kostnaderna i ökad utsträckning kommer att vila på färje- och flygföretagen.

Övriga frågor

Den särskilde utredaren bör fortlöpande hålla sig underrättad om integrationsarbetet inom berörda departement och myndigheter, i första hand Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsdepartementet, Kommunikationsdepartementet, Finansdepartementet, Kulturdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Statens invandrarverk. Arbetet bör ske i nära samverkan med de nämnda myndigheterna och med andra berörda myndigheter.

Samråd bör ske med Tullanpassningssutredningen (dir. 1993:78) och utredningen om nya former för narkotikabekämpning m.m. i ett EU-perspektiv (dir. 1993:131).

Den särskilde utredaren skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Vidare bör utredaren ta reda på hur gränskontrollfrågor löses i länder som redan är medlemmar i EU.

De organisatoriska förändringar hos myndigheterna som är en konsekvens av utredningsförslagen bör belysas översiktligt. Därvid bör konsekvenser i fråga om personalbehov och kostnader anges. Det faller däremot utanför uppdraget att gå in på sådana frågor om organisation och verksamhet som myndigheterna själva bör kunna besluta om och där det också bör vara ett ansvar för myndigheterna att själva bedriva det behövliga utvecklingsarbetet.

Ett mål bör vara att organisera myndighetsverksamheten så att erforderlig gränskontroll kan bedrivas med mindre eller oförändrade resurser.

Utredaren bör utarbeta förslag till författningsändringar som kan behövas.

De fackliga huvudorganisationerna bör beredas tillfälle att lägga fram synpunkter under arbetet.

Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt och redovisas före utgången av maj 1994.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Justitiedepartementet

- att tillkalla en särskild utredare, omfattad av kommittéförfordningen (1976:119), med uppdrag att se över myndighetssamverkan vid gränskontroll i ett EU-perspektiv m.m.
- att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

YTTRE GRÄNSKONTROLLKONVENTIONENS ARTIKLAR**CONVENTION
BETWEEN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN
COMMUNITIES ON THE CROSSING OF THEIR EXTER-
NAL FRONTIERS****ARTICLE 1**

For the purposes of this Convention:

(a) residence permit shall mean any authorization issued by the authorities of a Member State authorizing a person who is not a national of a Member State of the European Communities to stay in its territory, with the exception of visas and the provisional residence permit referred to in Articles 8 and 15;

(b) entry visa shall mean authorization or decision by a Member State to enable a person who is not a national of a Member State to enter its territory, subject to other entry conditions being fulfilled;

(c) transit visa shall mean authorization or decision by a Member State to enable a person who is not a national of a Member State to transit through its territory or through the transit zone of a port or airport, subject to other transit conditions being fulfilled;

(d) re-entry visa shall mean authorization by a State enabling a person who is not a national of that State and who is present in its territory to re-enter within a specified period without re-obtaining an entry visa to that State;

(e) short stay shall mean an uninterrupted stay or successive stays in the territories of the Member States the length of which does not exceed three months, calculated over six months from the date of first entry;

(f) external frontiers shall mean:

(I) a Member State's land frontier which is not adjacent to a frontier of another Member State, and maritime frontiers;

(II) airports, except where internal flights are concerned;

(III) ports, except where internal connections within a Member State and regular ferry connections between Member States are concerned;

(g) internal flight shall mean any flight arriving exclusively from or departing exclusively for Member States' territories which does not involve a stopover in the territory of a third State;

(h) local frontier traffic shall mean the movement, within a limited geographical area defined in a convention concluded by a Member State with a contiguous State which is not a Member of the European Communities, of persons who come within the scope of that convention and are thereby entitled to cross the external land frontier of the Member State concerned under special conditions.

ARTICLE 2

1. All persons crossing the external frontiers of Member States of the European Communities shall do so at authorized crossing points permanently controlled by the Member States.

2. Persons crossing external frontiers at any point other than authorized crossing points shall be liable to sanctions as defined by each Member State.

3. Each Member State shall determine the location and opening conditions of authorized crossing points on its external frontiers and shall communicate this information and any modifications thereof to the General Secretariat of the Council, which shall inform the other Member States accordingly. Crossing at crossing points outside their opening hours shall not be permitted.

4. The provisions of this Article shall also be applicable to nationals of a Member State who cross the external frontiers of that State, unless otherwise stipulated in its national law.

5. The Committee provided for in Article 26 shall adopt the exceptions and specific rules applicable to particular categories of maritime traffic for the crossing of external frontiers, and the arrangements for local frontier traffic.

ARTICLE 3

External frontiers stretches other than authorized crossing points shall be kept under effective surveillance by mobile units or by other appropriate means. Member States shall undertake to provide surveillance yielding similary effective results along all their external frontiers; their surveillance services shall consult and co-operate to that end.

ARTICLE 4

The crossing of external frontiers shall be subject to control by the competent authorities of the Member State concerned. Controls shall be carried out in accordance with national law, in compliance with the provisions of this Convention.

ARTICLE 5

1. When crossing an external frontier upon entering or leaving the territories of the Member States, all persons shall be subject to a visual control under conditions which permit their identity to be established by examination of their travel documents.
2. Upon entry, persons who are not nationals of a Member State shall also be subject to a control to ensure that they fulfil the conditions listed in Article 7.
3. The Committee provided for in Article 26 shall lay down the detailed rules for applying the controls.
4. Certain controls may, exceptionally, be relaxed, due regard being had for any conditions that the Committee provided for in Article 26 may have laid down. Controls upon entry shall take precedence over controls upon depature.
5. The controls on persons and their vehicles and baggage shall take account of the requirements of
 - detection and prevention of threats to national security and public policy;
 - combating illegal immigration.

These controls shall be carried out in accordance with the laws of the Member States and without prejudice to Community baggage inspection measures.

6. When effecting these controls, Member States shall take account of the interests of the other Member States.

ARTICLE 6

1 Member States shall ensure that as from 1 January 1995 passengers on flights from third States who transfer to internal flights will be subject to an entry control, together with their hand baggage, at the airport at which the external flight arrives. Passengers on internal flights who transfer to flights bound for third States will be subject to a departure control, together with their hand baggage, at the airport from which the external flight departs.

Such hand baggage inspections shall be carried out in accordance with Member States' laws.

2. The provisions of paragraph 1 shall apply without prejudice to Community baggage inspection measures.

3. Member States shall also take any measures necessary to ensure that:

- passengers who embark in a Member State on a flight coming from a third State and bound for a destination in a Member State are subject at the airport of destination to the controls specified for passengers coming from third countries;

- Passengers who embark in a Member State on a flight bound for a destination in a third State and who disembark in another Member State are subject at the airport of embarkation to the controls specified for passengers going to third countries;

- Passengers who embark in a Member State to go to another Member State on a flight coming from and bound for one or more third States are subject at the airports of the Member States to the controls specified for passengers coming from or bound for third countries, depending on whether they are departing from or arriving in a Member State.

4. Until the date laid down in paragraph 1, airports shall, by way of derogation from the definition of external frontiers, continue to be regarded as external frontiers for internal flights.

ARTICLE 7

1. Any person who is not a national of a Member State may be authorized to enter the territories of the Member States for a short stay provided that he meets the following requirements:

(a) that he present a valid travel document which authorizes the crossing of frontiers; a list and description of such documents shall be drawn up by the Committee provided for in Article 26;

(b) where applicable, that he be in possession of a visa valid for the length of stay envisaged;

(c) that he does not represent a threat to the public policy, national security or international relations of Member States and, in particular, that his name does not appear on the joint list provided for in Article 10;

(d) that he produce, if necessary, documents justifying the purpose and conditions of the intended stay or transit, in particular the required work permits if there is reason to believe that he intends to work;

(e) that he have sufficient means of subsistence, both for the period of the intended stay or transit and for him to return to his country of origin or travel to a third State into which he is certain to be admitted, or is in a position to acquire such means lawfully.

2. Any person who is not a national of a Member State may also be refused entry:

(a) if his name appears on the national list of persons who are not to be admitted to the Member State to which he seeks entry;

(b) in all the circumstances in which a national of a Member State may be refused entry to a Member State in accordance with Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign

nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health.

ARTICLE 8

1. A Member State shall not require a visa of a person who is not a national of a Member State who wishes to enter its territory for a short stay or to transit through it, provided that that person:

(a) fulfils the conditions in Article 7, except that in paragraph 1(b), and

(b) holds a residence permit issued by another Member State permitting him to reside in that State and, the period of validity of which, at the time of entry, still has more than four months to run.

2. In exceptional cases, the provisions of paragraph 1 may also apply to persons who are not nationals of a Member State who hold a provisional residence permit issued by a Member State and travel document issued by that Member State.

3. Member States shall, under conditions defined by the Committee provided for in Article 26, take back any person who is not a national of a Member State to whom they have issued a residence permit or provisional residence permit within the meaning of paragraphs 1 and 2 and who is illegally resident in the territory of another Member State.

4. In exceptional cases, a Member State may depart from the provisions of paragraphs 1 and 2 for urgent reasons of national security, but must take into consideration the interests of the other Member States.

The Member State concerned shall inform the other Member States in an appropriate manner, in accordance with procedures to be determined by the Committee provided for in Article 26.

Such measures must be used only to the extent that and for as long as is strictly necessary to achieve the purposes referred to in the first subparagraph.

5. For the purposes of implementing this Article, the Committee provided for in Article 26 shall:

- draw up a list of the residence permits and provisional residence permits referred to in paragraphs 1 and 2 which shall be accepted as equivalent to visas;

- draw up an indicative list of the exceptional circumstances in which Member States' authorities shall accept the provisional residence permits and the travel documents referred to in paragraph 2 as equivalent to visas.

ARTICLE 9

Persons who are not nationals of Member States who propose to stay other than for a short time in a Member State shall enter that State under the conditions laid down in the latter's national law. In that case access shall be restricted to the territory of that State.

ARTICLE 10

1. A joint list of persons to whom the Member States shall refuse entry to their territories shall be drawn up on the basis of national notifications.

2. The list, which shall be continually updated, shall contain the names submitted for this purpose by each Member State. No nationals of Member States may, however, be put on the list.

3. The decision to put a person on the joint list shall be based on the threat which that person may represent to the public policy or national security of a Member State. It shall be based on a decision taken in the compliance with the rules of procedure laid down by national law by the administrative or competent legal authorities of the Member States on account of:

- a custodial sentence of one year or more in the Member State concerned;
- information to the effect that the person concerned has committed a serious crime;
- serious grounds for believing that he is planning to commit a serious crime or that he represents a threat to the public policy or national security of a Member State;

- a serious offence or repeated offences against the law relating to the entry and residence of persons who are not nationals of a Member State.

4. The Committee provided for in Article 26 shall establish the detailed rules for applying the criteria referred to in paragraph 3.

ARTICLE 11

Where a person who is not a national of a Member State and whose name is on the joint list applies for a residence permit, the Member State to which the application is made shall first consult the Member State which entered the name on the list and shall take into account the interests of that State; the residence permit shall be issued for substantive reasons only, notably on humanitarian grounds or by reason of international commitments.

If the residence permit is issued, the Member State which entered the name on the joint list shall delete the entry.

2. If it becomes apparent that the name of a person who is not a national of a Member State and who is in possession of a valid residence permit issued by one of the Member States is on the joint list, the Member State which entered the name and the Member State which issued the residence permit shall consult each other in order to determine whether there are sufficient grounds for withdrawing the residence permit.

If the residence permit is not withdrawn, the Member State which made the entry shall delete it.

3. The detailed rules for the application of this Article shall be adopted by the Committee provided for in Article 26.

ARTICLE 12

1. Entry into the territories of the Member States shall be refused to persons who are not nationals of Member States who fail to fulfil one or more of the conditions set out in Article 7(1) and Article 9.

2. A Member State may, however, on humanitarian grounds or in the national interest or because of international commitments, allow persons who are not nationals of Member States and who fail to

fulfil those conditions to enter its territory. In such a case, permission to enter shall be restricted to the territory of the Member State concerned, which, if the person concerned is on the joint list, shall inform the other Member States in a suitable manner in accordance with the procedures to be laid down by the Committee provided for in Article 26.

ARTICLE 13

1. The exchange of information on data contained in the joint list shall be computerized.
2. The creation, organization and operation of this computerized system shall be the subject of a special agreement between the States party to this Convention. It shall include guarantees based on the Council of Europe Convention of 28 January 1981 for the Protection of Individuals with regard Automatic Processing of Personal Data.
3. The joint list may be consulted by the competent authorities of the Member States which, in accordance with their national laws, are concerned with:
 - processing visa applications;
 - frontier controls;
 - police checks
 - the admission and regulation of the stay of persons who are not nationals of a Member State.
4. The Member States shall inform the Committee provided for in Article 26 of the agencies authorized, in pursuance of this Article, to consult the joint list.

ARTICLE 14

1. Without prejudice to Article 27, the Member States undertake to incorporate into their national legislation measures relating to airlines and shipping companies and to public service international carriers transporting groups overland by coach, with the exception of local frontier traffic.

2. The purpose of such measures shall be:

- to oblige the carrier to take all necessary measures to ensure that persons who are not nationals of Member States coming from third countries are in possession of valid travel documents and of the necessary visas, and to impose appropriate sanctions on carriers failing to fulfil this obligation;

- to oblige the carrier, where required by the control authorities, to assume responsibility without delay (this may include covering the costs of accommodation until departure), and to return to the State from which he was transported or to the State which issued his passport or to any State to which he is certain to be admitted, a person who is not a national of a Member State coming from a third country and who is refused admission at the first control on entry into Community territories.

ARTICLE 15

1. A person who is not a national of a Member State who illegally crosses an external frontier without a residence permit or who does not fulfil, or who no longer fulfils the conditions of residence in a Member State must in principle leave the territories of the Member States without delay, unless his stay is regularized.

If such a person holds a valid residence permit or provisional residence permit issued by another Member State, he must go to the territory of that Member State without delay, unless he is authorized to go to another country to which he is certain to be admitted.

2. Where such a person has not left voluntarily or where it may be assumed that he will not so leave or if his immediate departure is required for reasons of national security or public policy, he shall be expelled as laid down in the legislation of the Member State in which he was found. He shall be expelled from the territory of that Member State to his country of origin. He may equally be expelled to any other country to which he may be admitted, in particular under the relevant provisions of the readmission agreements concluded between Member States.

3. The Committee provided for in Article 26 shall draw up a list of the residence permits or provisional residence permits issued by the Member States.

4. Should one of them so request, Member States shall conclude agreements amongst themselves on the readmission of persons who are not nationals of Member States.

ARTICLE 16

Subject to the definition of the appropriate criteria and practical arrangements by the Committee provided for in Article 26, the Member States shall compensate each other for any financial imbalances which may result from the obligation to expel provided for in Article 15 where such expulsion cannot be effected at the expense of the person who is not a national of a Member State or of a third party.

ARTICLE 17

The Member States undertake to harmonize their visa policies progressively. Pending such harmonization, the Member States shall agree, by the entry into force of this Convention at the latest, on the countries in respect of which there exist common visa arrangements. These arrangements, as part of a common visa policy, shall determine for each of those countries whether or not its nationals are subject to the visa requirement. Amendments to these common arrangements and their application to other countries shall be decided upon by the Committee provided for in article 26. A Member State may exceptionally derogate from these common visa arrangements for overriding reasons of national policy. The Member State concerned shall first consult the other Member States and, in its decision, shall take account of their interests and of the consequences of that decision. As regards countries which are not referred to in the common arrangements, the Member States shall regularly examine the situation with a view to harmonizing their visa policies.

ARTICLE 18

1. A Member State may not require a visa issued by its own authorities of a person applying to stay for a short time within its territory and who holds a visa issued by another Member State stating that the conditions laid down in Articles 19, 20 and 21 are fulfilled.

2. Visas shall have a common form, the description and timetable for the introduction of which shall be drawn up by the Committee provided for in Article 26.
3. Pending agreement on such a common form of visa the Member States shall inform each other of the forms of visa to be recognized for the purposes of this Article, and the Committee provided for in Article 26 shall decide on the common form which the statement referred to in paragraph 1 must take.
4. Those provisions of the following Articles which relate to uniform visas shall apply both to visas having a common form and to visas which are mutually recognized in accordance with paragraph 3.

ARTICLE 19

1. A uniform visa may be issued only where a person who is not a national of a Member State fulfils the conditions of entry laid down in Article 7(1) with the exception of subparagraph (b).
2. Uniform visas shall be issued on the basis of the following common conditions and criteria:
 - travel documents presented upon application for a visa must be checked to ensure that they are in order and authentic;
 - the expiry date of the travel document must be at least three months later than the final date for stays stated on the visa, taking into account the time within which the visa must be used;
 - the travel document must be recognized by all Member States;
 - the travel document must be valid in all Member States;
 - the travel document must allow for the return of the traveller to his country of origin or his entry into a third country;
 - the existence and validity of an authorization or a re-entry visa for the traveller to return to the country of departure must be checked if such formalities are required by the authorities of that country. The same shall apply to any authorization required for entry to a third country.

3. The Committee provided for in Article 26 shall lay down the arrangements for attaching the visa to the travel document.

ARTICLE 20

1. Where in certain cases a Member State makes the issue of visas subject to prior consultation of its central authorities and where it wishes to be consulted on the issue, in such cases, of a uniform visa by another Member State, this visa shall not be issued unless the central authorities of the Member State concerned have been consulted in advance and have expressed no objection.

The absence of a reply from these authorities within a period to be fixed by the Committee provided for in Article 26 shall be regarded as indicating that there is no objection to the issue of a visa. The period shall be 14 days at most.

If there is an objection or if the consultation procedure referred to in the first paragraph has not been implemented for reasons of urgency, only a national visa with restricted territorial validity may be issued.

2. The rules for implementing this Article shall be established by the Committee provided for in Article 26.

Having particular regard for Member States' security, the Committee may specify cases in which the issue of a uniform visa must be made subject to prior consultation of the central authorities of the Member State or States requiring such consultation, but this shall be without prejudice to Member States' option to hold prior consultations with their own central authorities in other cases.

ARTICLE 21

1. The uniform visa shall state the maximum length of stay authorized together with the earliest date on which its holder may enter the territories of the Member States and the final date for leaving.

2. The uniform visa may be a visa valid for one or more entries. Neither the length of any continuous stay nor the total length of successive stays may exceed three months in a six-month period starting on the day of entry.

3. The uniform visa may be a transit visa. The transit period may not exceed five days.
4. The Committee provided for in Article 26 shall lay down the arrangements for implementing this Article. The Committee shall in particular determine the criteria and procedures for issuing uniform multiple-entry visas.

ARTICLE 22

1. The uniform visa shall be issued by the diplomatic and consular authorities of the Member States or, in exceptional cases, by other authorities determined in accordance with national legislation under the conditions to be laid down by the Committee provided for in Article 26.
2. In principle, the Member State which is the main destination shall be responsible for issuing the visa. If it is not possible to determine that destination, the Member State of first entry shall be responsible.
3. The Committee provided for in Article 26 shall specify the implementing arrangements and, in particular, the criteria for determining the main destination.

ARTICLE 23

The provisions of Article 21 shall not prevent a Member State from issuing, if necessary, a visa, the validity of which is restricted to its own territory to the holder of a uniform visa in the course of any one six-month period.

These provisions shall not prevent Member States either from authorizing a person who is not a national of a Member State holding a uniform visa to remain in their territories for more than three months.

ARTICLE 24

1. Member States may issue visas valid only in their respective territories in the cases provided for in Articles 20, 23 and 25.

2. In addition, a Member State may, for humanitarian reasons or for reasons of national interest or because of other international commitments, issue a person who is not a national of a Member State and who does not meet all or some of the conditions laid down in Article 7(1)(a), (c), (d) and (e) with a visa valid only in its own territory.

3. A Member State which has issued a person who is not a national of a Member State with a visa pursuant to paragraph 2 shall so inform the other Member States if that person is on the joint list or if the State consulted pursuant to Article 20 has objected. This information shall be supplied in accordance with the procedures established under Article 12(2) by the Committee provided for in Article 26.

4. Visas issued in accordance with paragraphs 1 and 2 shall indicate their distinct nature and be different in appearance from the uniform visa.

ARTICLE 25

Visas for stays of more than three months shall be national visas issued by each Member State in accordance with its national law.

The issue of such visas shall be subject to consultation of the joint list.

ARTICLE 26

1. A Committee shall be set up comprising one representative of the Government of each Member State.

The Committee shall be chaired by the Member State holding the Presidency of the Council of the European Communities.

The Commission of the European Communities may participate in the discussions of the Committee and the working parties referred to in paragraph 6.

2. The Committee shall examine, at the request of any Member State, any question of a general nature concerning the application or interpretation of this Convention.

3. In addition to the other duties entrusted to it under this Convention, the Committee may, taking into account the interests of all the Member States, take the decisions necessary for the proper application of this Convention.

4. (a) The Committee shall take its decisions unanimously

(b) The Committee may however, acting unanimously, draw up a list of cases in which it shall take decisions by a majority of two thirds of the votes of its Members.

5. At the request of the representative of a Member State, the Committee may defer its decision for up to two months after establishing a common position on a proposal put to the Committee.

6. The Committee shall determine its own rules of procedure and may, in preparation for taking a decision, set up working parties.

7. The secretariat of the Committee and of the working parties shall be provided by the General Secretariat of the Council of the European Communities.

ARTICLE 27

1. The provisions of this Convention shall apply subject to the provisions of the Geneva Convention of 28 July 1951, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967, relating to the Status of Refugees and without prejudice to more favourable constitutional provisions of Member States on asylum.

2. The provisions of this Convention shall apply subject to those of the Treaty establishing the European Economic Community and of the acts adopted or to be adopted in pursuance thereof.

3. The provisions of this Convention shall not affect bilateral conventions or local frontier traffic.

ARTICLE 28

1. A Member State which envisages conducting negotiations on frontier controls with a third State shall inform the other Member States accordingly in good time.

2. No Member State shall conclude with one or more third States agreements simplifying or abolishing frontier controls without the prior agreement of the other Member States.

This paragraph shall not apply to agreements on local frontier traffic where such agreements comply with the arrangements to be laid down by the Committee provided for in Article 26 pursuant to Article 2.

ARTICLE 29

This Convention may not be the subject of any reservations.

ARTICLE 30

1. In the case of the Kingdom of Denmark, this Convention shall not apply to the Faroe Islands or Greenland unless the Kingdom of Denmark makes a declaration to the contrary. Such a declaration may be made at any time and shall be communicated to the Government of the Grand Duchy of Luxembourg, which shall inform the other Member States accordingly.

This Convention shall not affect the arrangements for persons moving between the Faroe Islands, Greenland and Denmark.

2. The provisions of this convention shall apply, as regards France, to the European territories of the French Republic.

3. This Convention shall not affect the arrangements for persons moving between Italy and San Marino, Campione d'Italia or the Vatican.

4. As regards the Kingdom of the Netherlands, the provisions of this Convention shall apply only to its European territory.

5. As regards the United Kingdom, the provisions of this Convention shall apply to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and to the European territories for the external relations of which the United Kingdom is responsible, with the exception of those territories where the right of free movement of persons does not apply.

In the context of the application of this Convention to Gibraltar, the Kingdom of Spain and the United Kingdom will apply appropriate controls in accordance with this Convention.

6. This Convention shall not affect the arrangements for persons moving between Jersey, Guernsey, the Isle of Man and, respectively, the United Kingdom and Ireland.

ARTICLE 31

This Convention shall be subject to ratification, acceptance or approval. Ratification, acceptance or approval shall take place only after this Convention has been signed by the twelve Member States of the European Communities. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Government of the Grand Duchy of Luxembourg.

2. The Government of the Grand Duchy of Luxembourg shall notify the Governments of the other Member States of the deposit of the instruments of ratification, acceptance or approval.

3. This Convention shall enter into force on the first day of the second month following the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval by the last Member State to take this step.

The provisions relating to the establishment of activities and powers of the Committee provided for in Article 26 shall apply as from the entry into force of this Convention. The other provisions shall apply as from the first day of the third month following the entry into force of this Convention.

4. The Government of the Grand Duchy of Luxembourg shall notify the Member States of the date of entry into force of this Convention.

ARTICLE 32

1. This Convention shall be open for the accession of any State which becomes a Member of the European Communities. The instruments of accession shall be deposited with the Government of the Grand Duchy of Luxembourg.

2. It shall enter into force with respect of any State which accedes thereto on the first day of the third month following the deposit of its instrument of accession.

ARTICLE 33

1. Any Member State may submit to the other Member States proposals for the revision of this Convention.

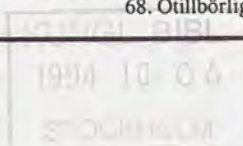
2. The text of revisions of or amendments to this Convention shall be drawn up unanimously by the Member States. Such revisions and amendments shall:

- be subject to ratification, acceptance or approval;
- enter into force in accordance with Article 31.

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.
8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertutspatser. UD.
13. JIK-metoden, m.m. Fi.
14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
15. På väg. K.
16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
20. Reformerat pensionssystem. S.
21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
23. Förvalta bostäder. Ju.
24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
26. Att förebygga alkoholproblem. S.
27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
28. Kvinnor och alkohol. S.
29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
30. Vallagen. Ju.
31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
32. Mycket Under Samma Tak. C.
33. Vandelns betydelse i medborgarskapsändan, m.m. Ku.
34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
36. Miljö och fysisk planering. M.
37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
42. Staten och trossamfunden. C.
43. Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. Fi.
44. Folkbokföringsuppgifterna i samhället. Fi.
45. Grunden för livslångt lärande. U.
46. Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. S.
47. Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. U.
48. Kunskap för utveckling + bilagedel. A.
49. Utrikessekretessen. Ju.
50. Allemanssparandet – en översyn. Fi.
51. Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. Ku.
52. Teaterns roller. Ku.
53. Mästarbrev för hantverkare. Ku.
54. Utvärdering av praxis i asyländan. Ku.
55. Rätten till rätten – reformerat bilstöd. S.
56. Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. S.
57. Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. Fi.
58. 6 Juni Nationaldagen. Ju.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. M.
59. Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. M.
60. Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. Ku.
61. Pantbankernas kreditgivning. N.
62. Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi.
63. Personnummer – integritet och effektivitet. Ju.
64. Med raps i tankarna? M.
65. Statistik och integritet, del 2 – Lag om personregister för officiell statistik m.m. Fi.
66. Finansiella tjänster i förändring. Fi.
67. Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. Fö.
68. Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. Fi.



Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

69. On the General Principles of Environment Protection. M.
 70. Inomkommunal utjämning. Fi.
 71. Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. S.
 72. Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. S.
 73. Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. C.
 74. Punktskatterna och EG. Fi.
 75. Patientskadelag. C.
 76. Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. M.
 77. Tillvarons trösklar. C.
 78. Citytunneln i Malmö. K.
 79. Allmänhetens bankombudsman. Fi.
 80. Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. U.
 81. Ny lag om skiljeförfarande. Ju.
 82. Förstärkta miljöinsatser i jordbruket – svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. Jo.
 83. Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. A.
 84. Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. U.
 85. Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. Fi.
 86. Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. S.
 87. Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Fi.
 88. Mervärdesskatten och EG. Fi.
 89. Tullagstiftningen och EG. Fi.
 90. Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. M.
 91. Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. K.
 92. Miljözoner för trafik i tätorter. K.
 93. Levande skärgårdar. Jo.
 94. Dagspressen i 1990-talets medielandskap. Ku.
 95. En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. S.
 96. Följdagstiftning till miljöbalken. M.
 97. Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. M.
 98. Beskattning av förmåner. Fi.
 99. Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete. Del A+B. Ju.
 100. Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. Fi.
 101. Høj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. U.
 102. Analys och utvärdering av bistånd. UD.
 103. Studiemedelsfinansierad polisutbildning. Ju.
 104. PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. M.
 105. Ny lagstiftning om radio och TV. Ku.
 106. Sjöarbetstid. K.
 107. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader. M.
 108. Säkrare finansiering av framtida kärnavfalls-kostnader – Underlagsrapporter. M.
 109. Tåget kommer. K.
 110. Omsorg och konkurrens. S.
 111. Bilars miljöklassning och EG. M.
 112. Konsumenterna och livsmedelskvaliteten. En studie av konsumentupplevelser. Jo.
 113. Växande råvaror. M.
 114. Avfallsfri framtid. M.
 115. Sjukvårdsreformer i andra länder. S.
 116. Skyldighet att lagra olja och kol. N.
 117. Domstolsprövning av förvaltningsärenden. Ju.
 118. Informationsteknologin-Vingar åt människans förmåga. SB.
 119. Livsmedelspolitik för konsumenterna. – Reformen som kom av sig. Jo.
 120. Finansiell leasing av lös egendom. Ju.
 121. Bosparande. Fi.
 122. Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning, principiella synpunkter och förslag. Ju.
 123. Miljöombudsman. M.
 124. Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]
Informationsteknologi
-Vingar åt människans förmåga. [118]

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.
Del I och II. Ju. [17]
Förvalta bostäder. [23]
Vallagen. [30]
Utrikessekreteressen. [49]
6 Juni Nationaldagen. [58]
Personnummer – integritet och effektivitet. [63]
Ny lag om skiljeförfarande. [81]
Domaren i Sverige inför framtiden
– utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete.
Del A + B. [99]
Studiemedelsfinansierad polisutbildning. [103]
Domstolsprövning av förvaltningsärenden. [117]
Finansiell leasing av lös egendom. [120]
Trygghet mot brott i lokalsamhället. Kartläggning,
principiella synpunkter och förslag. [122]
Varu- och personkontroll vid EU:s yttre gräns. [124]

Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]
Suveränitet och demokrati
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]
Analys och utvärdering av bistånd. [102]

Försvarsdepartementet

Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad. [67]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. [3]
Reformerat pensionssystem. [20]
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.
Kostnader och individeffekter. [21]

Reformerat pensionssystem. Bilaga B.
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]
Att förebygga alkoholproblem. [26]
Vård av alkoholmissbrukare. [27]
Kvinnor och alkohol. [28]
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]
Sambandet mellan samhällsekonomi, transfereringar och socialbidrag. [46]
Rätten till ratten – reformerat bilstöd. [55]
Ett centrum för kvinnor som våldtagits och misshandlats. [56]
Om intyg och utlåtanden som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal i yrkesutövningen. [71]
Sjukpenning, arbetsskada och förtidspension – förutsättningar och erfarenheter. [72]
Teknologi och vårdkonsumtion inom sluten somatisk korttidsvård 1981-2001. [86]
En allmän sjukvårdsförsäkring i offentlig regi. [95]
Omsorg och konkurrens. [110]
Sjukvårdsreformer i andra länder. [115]

Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]
Citytunneln i Malmö. [78]
Trafiken och koldioxiden – Principer för att minska trafikens koldioxidutsläpp. [91]
Miljözoner för trafik i tätorter. [92]
Sjöarbetstid. [106]
Tåget kommer. [109]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]
JIK-metoden, m.m. [13]
Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. [31]
Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn. [43]
Folkbokföringsuppgifterna i samhället. [44]
Allemanssparandet – en översyn. [50]
Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m. [57]
Rationaliserad fastighetstaxering, del I. Fi. [62]
Statistik och integritet, del 2
– Lag om personregister för officiell statistik m.m. [65]
Finansiella tjänster i förändring. [66]
Otillbörlig kurspåverkan och vissa insiderfrågor. [68]

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Inomkommunal utjämning. [70]
Punktskatterna och EG. [74]
Allmänhetens bankombudsman. [79]
Ny lag om skatt på energi.
En teknisk översyn och EG-anpassning.
– Motiv. Del I.
– Författningstext och bilagor. Del II. [85]
Nya tidpunkter för redovisning och betalning av skatter och avgifter. [87]
Mervärdesskatten och EG. [88]
Tullagstiftningen och EG. [89]
Beskattning av förmåner. [98]
Beskattningen vid gränsöverskridande omstruktureringar inom EG, m.m. [100]
Bosporande. [121]

Utbildningsdepartementet

Grunden för livslångt lärande. [45]
Avveckling av den obligatoriska anslutningen till studentkårer och nationer. [47]
Iakttagelser under en reform – Lägesrapport från Resursberedningens uppföljning vid sex universitet och högskolor av det nya resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. [80]
Samvetsklausul inom högskoleutbildningen. [84]
Höj ribban!
Lärarkompetens för yrkesutbildning. [101]

Jordbruksdepartementet

Förstärkta miljöinsatser i jordbruket
– svensk tillämpning av EG:s miljöprogram. [82]
Levande skärgårdar. [93]
Konsumenterna och livsmedelskvaliteten.
En studie av konsumentupplevelser. [112]
Livsmedelspolitik för konsumenterna.
– Reformen som kom av sig. [119]

Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]
Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]
Vår andes stämma – och andras.
Kulturpolitik och internationalisering. [35]
Minne och bildning. Museernas uppdrag och organisation + bilagedel. [51]

Teaterns roller. [52]
Mästarbrev för hantverkare. [53]
Utvärdering av praxis i asylärenden. [54]
Särskilda skäl – utformning och tillämpning av 2 kap. 5 § och andra bestämmelser i utlänningslagen. [60]
Dagspressen i 1990-talets medielandskap. [94]
Ny lagstiftning om radio och TV. [105]

Näringsdepartementet

Pantbankernas kreditgivning. [61]
Skyldighet att lagra olja och kol. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]
Kunskap för utveckling + bilagedel. [48]
Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar. EU och den svenska arbetsrätten. [83]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]
Konsumtpolitik i en ny tid. [14]
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]
Mycket Under Samma Tak. [32]
Staten och trossamfunden. [42]
Ungdomars välfärd och värderingar – en undersökning om levnadsvillkor, livsstil och attityder. [73]
Patientskadelag. [75]
Tillvarons trösklar. [77]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]
Miljö och fysisk planering. [36]
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]
Vilka vattendrag skall skyddas? Principer och förslag. [59]
Vilka vattendrag skall skyddas? Beskrivningar av vattenområden. [59]
Med raps i tankarna? [64]
On the General Principles of Environment Protection. [69]
Trade and the Environment – towards a sustainable playing field. [76]
Kart- och fastighetsverksamhet – finansiering, samordning och författningsreglering. [90]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [96]
Reglering av vattenuttag ur enskilda brunnar. [97]

Systematisk förteckning

PVC – en plan för att undvika miljöpåverkan. [104]

Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader.
[107]

Säkrare finansiering av framtida kärnavfallskostnader
– Underlagsrapporter. [108]

Bilars miljöklassning och EG. [111]

Växande råvaror. [113]

Avfallsfri framtid. [114]

Miljöombudsman. [123]