

Gränskontrolllag

– *effektivare gränskontroll*

Betänkande av Gränskontrollutredningen

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:110

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22240-X
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Thomas Bodström

Regeringen beslutade den 18 juni 2003 att tillkalla en särskild utredare för att se över och utvärdera reglerna för personkontroll ur såväl ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv som ett migrationsperspektiv. Utredningen skulle enligt beslutet redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2004, en tidpunkt som genom tilläggsdirektiv sedermera ändrades till den 1 december 2004.

Som särskild utredare förordnades hovrättslagmannen Krister Thelin.

Den 24 juni 2003 förordnades som experter i utredningen ämnessakkunnige Sören Clerton, Justitiedepartementet, kriminalkommissarien Hans Pont och kriminalinspektören Patrik Engström, båda Rikspolisstyrelsen, avdelningsdirektören Anna Eriksson, Migrationsverket, avdelningschefen Eva-Lotta Hedin, Tullverket, departementssekreteraren Anders Hermansson, Försvarsdepartementet, ämnessakkunnige Magnus Holmén, Utrikesdepartementet, numera kanslirådet Beata Wiberg, Finansdepartementet, och juristen Annika Wahlfried Wikingsson, Kustbevakningen. Den 1 december 2003 entledigades Magnus Holmén, och samma dag förordnades departementsrådet Per Almqvist som expert. Per Almqvist entledigades från uppdraget den 1 maj 2004 och kanslirådet Carin Bratt, Utrikesdepartementet, förordnades som expert i hans ställe.

Hovrättsassessorn Kristina Andersson, Hovrätten över Skåne och Blekinge, har sedan den 18 juni 2003 tjänstgjort som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Gränskontrollutredningen.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande (SOU
2004:110) *Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll*.
Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Malmö i november 2004

Krister Thelin

/Kristina Andersson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
Författningsförslag	27
1 Inledning	47
1.1 Direktiven.....	47
1.2 Övrigt	48
2 Utredningens undersökningar	49
2.1 Inledning.....	49
2.2 Kartläggning av nuvarande regelverk och tillämpning	50
2.3 Kartläggning av vissa andra Schengenstaters regelverk och organisation.....	52
2.4 Övriga undersökningar och kontakter	53
3 Schengensamarbetet	55
3.1 Inledning.....	55
3.2 Schengensamarbetet.....	55
3.2.1 Schengensamarbetets bakgrund och utveckling	55
3.2.2 Schengensamarbetets grundtankar	58
3.2.3 Gemensamma viseringsregler	58
3.2.4 Yttre gränskontroll.....	59

3.2.5	Inre gräns.....	61
3.2.6	Kompensatoriska åtgärder.....	62
3.2.7	Polisiärt och rättsligt samarbete.....	62
3.2.8	Transportörsansvar.....	63
3.2.9	Schengenregelverket	64
3.2.10	Schengens informationssystem (SIS)	64
3.3	Dublinförordningen, m.m.	66
3.3.1	Dublinförordningen.....	66
3.3.2	Eurodac.....	68
3.4	Utvecklingsarbeten m.m.....	69
3.4.1	Inledning.....	69
3.4.2	SIS II	69
3.4.3	Utveckling av VIS	70
3.4.4	Inrättande av en europeisk gränskontrollbyrå	71
3.4.5	Förslag till rådets förordning om gemenskaps- kodex om gränspassage för personer	72
3.4.6	Rådets direktiv om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare	75
3.4.7	Lokal gränstrafik	76
3.5	Internationellt polissamarbete, m.m.	77
3.5.1	Europol.....	77
3.5.2	Interpol.....	79
4	Nuvarande förhållanden och reformarbeten	81
4.1	Inledning.....	81
4.2	Närmare om de grundläggande fri- och rättigheterna	85
4.3	Förundersökning och tvångsmedel.....	90
4.3.1	Vad är ett tvångsmedel?	90
4.3.2	När får tvångsmedel användas?	93
4.3.3	Om förundersökning.....	94
4.3.4	Mer om straffprocessuella tvångsmedel	95
4.3.5	Mer om administrativa tvångsmedel.....	100
4.4	Utlänningslagstiftningen	101
4.4.1	Utländska och svenska medborgare skyldighet att inneha pass.....	102
4.4.2	Visering.....	104

4.4.3	Uppehållstillstånd.....	106
4.4.4	Arbetsstillstånd	108
4.4.5	Återkallelse av tillstånd	108
4.4.6	Grunder för avvísning och utvisning.....	109
4.4.7	Överklagande, m.m.	111
4.4.8	Straffansvar, m.m.	114
4.4.9	Pågående reformer.....	119
4.5	Gränskontroll och inre utlänningskontroll.....	121
4.5.1	Var och när kontroll skall ske samt dess syfte.....	121
4.5.1.1	Var och när utlänningskontroll skall ske.....	121
4.5.1.2	Utlänningskontrollens syfte	126
4.5.1.3	Kontroll i ett brottsförebyggande och brottsbekämpande generellt perspektiv	127
4.5.2	Ansvaret	128
4.6	Vilka kontroll- och tvångsåtgärder får vidtas.....	130
4.6.1	Utlänningskontrollen	131
4.6.1.1	Kontroll vid inre gräns	131
4.6.1.2	Kontroll vid inresa över yttre gräns.....	132
4.6.1.3	Kontroll vid utresa över yttre gräns	134
4.6.1.4	Inre utlänningskontroll	134
4.6.2	Gemensamma bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder.....	135
4.6.2.1	Omhändertagande av pass.....	135
4.6.2.2	Inställelse för förhör.....	136
4.6.2.3	Förvar	137
4.6.2.4	Uppsikt och anmälningsskyldighet	138
4.6.2.5	Fingeravtryck och fotografering.....	138
4.6.2.6	Omhändertagande av biljett.....	138
4.6.2.7	Befälhavares och transportörers ansvar och skyldigheter, m.m.	139
4.6.3	Kontrollåtgärder i ett brottsutredande syfte	141
4.6.4	Administrativa tvångsmedel enligt polislagen	142
4.7	Särskilt om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter.....	146
4.7.1	Tullverkets varukontroll.....	146
4.7.2	Kustbevakningens brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet	149
4.7.3	Tullverkets och Kustbevakningens ansvar och befogenheter vid tull- och smuglingsbrott	150

4.8	Sammanfattning av gällande rätt	154
4.8.1	Kontroll- och tvångsåtgärder i spanings syfte.....	154
4.8.2	Utlänningskontrollen	157
4.9	Annan lagstiftning som påverkar myndigheterna i deras gränskontroll m.m.....	159
4.9.1	Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll....	159
4.9.2	Lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats	161
4.9.3	Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	161
4.9.4	Lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.....	162
4.9.5	Lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder	163
4.9.6	Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.....	163
4.9.7	Lagen (2003:1174) om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar.....	164
4.9.8	Tullkodex.....	165
4.9.9	Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete	165
4.9.10	Lagen (2004:487) om sjöfartsskydd.....	166
4.9.11	Lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.....	167
4.9.12	Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.....	167
4.9.13	Lagen (1996:517) om begränsningar av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg	168
4.9.14	Vissa folkrättsliga regler	168
4.10	Sekretesslagen.....	171
4.10.1	Allmänt om sekretessens innebörd och sekretessbestämmelsernas uppbyggnad.....	171
4.10.2	Utlandssekretess	175
4.10.3	Utlänningssekretess	176
4.10.4	Förundersökningssekretess.....	179
4.10.5	Sekretess i underrättelseverksamhet	183
4.10.6	Registersekretess.....	184
4.10.7	Sekretess mellan myndigheterna, uppgiftsskyldighet och överföring av sekretess	187
4.11	Registerlagstiftning	191
4.11.1	Personuppgiftslagen.....	192

4.11.1.1	Allmänt om lagens tillämpningsområde.....	192
4.11.1.2	Förutsättningar för behandling av personuppgifter.....	193
4.11.1.3	Information och rättelse	195
4.11.1.4	Säkerheten vid behandling	196
4.11.1.5	Överföring av personuppgifter till tredje land....	196
4.11.1.6	Anmälan till Datainspektionen m.m.	197
4.11.1.7	Sanktioner	197
4.11.2	Polisdatalagen	198
4.11.3	Lagen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, m.m. ...	201
4.11.4	Förordningen om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen.....	203
4.11.5	Förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen	205
4.12	Pågående reformarbeten	206
4.13	Något om informationsutbytet mellan myndigheterna i förhållande till sekretesslagen och personuppgiftslagen	216
5	Myndigheternas behandling av personuppgifter och deras register, m.m.	221
5.1	Inledning.....	221
5.2	Polisen	221
5.3	Centrala register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet	225
5.4	Kustbevakningens databas, m.m.	226
5.5	Migrationsverkets centrala databas, m.m.	227
6	Gränskontroll, samverkan och informationsutbyte, m.m.....	231
6.1	Inledning.....	231
6.2	Myndigheternas ansvarsområde och organisation	231
6.2.1	Polisen	231
6.2.2	Tullverket	240

6.2.3	Kustbevakningen.....	245
6.2.4	Migrationsverket	250
6.3	Gränskontroll och inre utlänningskontroll inom Polisen ...	252
6.3.1	Gränskontroll vid yttre gräns.....	252
6.3.2	Inre utlänningskontroll	253
6.3.3	Underrättelseverksamhetens integrering med utlänningskontrollen samt den centrala styrningen.....	256
6.4	Nuvarande regleringen om underrättelseskyldighet mellan myndigheterna.....	258
6.5	Samverkan i praktiken.....	262
6.5.1	Centrala överenskommelser	264
6.5.2	Regionala samarbetsöverenskommelser	266
6.5.3	Effekten av samarbetsavtalen samt samverkan i övrigt.....	274
6.6	Sammanfattning om samverkan och informationsutbytet mellan myndigheterna.....	280
7	Gränsöverskridande brottslighet i Sverige, m.m.....	283
7.1	Inledning.....	283
7.2	Asylansökningar och asylprövning	284
7.2.1	Antalet asylansökande	284
7.2.2	Antal beviljade uppehållstillstånd	286
7.2.3	Närmare om asylansökningarna.....	286
7.2.4	Av- och utvisningsbeslut samt verkställighet.....	287
7.3	Utlänningars resväg till och vistelse i Sverige.....	289
7.4	Brott mot utlänningslagen och annan brottslighet	291
7.4.1	Inledning.....	291
7.4.2	Analys av Brottsförebyggande rådets statistik, m.m.	293
7.4.3	Ungdomsbrottslighet i Skåne och Västra Götaland	298
7.5	Gränsöverskridande brottslighet i ljuset av EU- utvidgningen	299

7.5.1	Undersökning av förhållandena i Blekinge län, m.m.....	299
7.5.2	EU-utvidgningens påverkan på brottsligheten i Sverige	301
7.6	Missbruk av asylrätten	304
8	Förhållanden i vissa andra länder.....	307
8.1	Inledning.....	307
8.2	Ansvarsfördelningen.....	307
8.2.1	Personkontrollen	307
8.2.2	Utlänningsärenden	309
8.2.3	Gränsbevakning	309
8.3	Gränsnära zoner	310
8.4	Hur personkontrollen bedrivs	311
8.4.1	Personkontroll vid yttre gräns.....	311
8.4.2	Personkontroll i gränsnära områden	312
8.4.3	Inre utlänningskontroll	317
8.5	Kontroll- och tvångsåtgärder	317
8.6	Samarbete	320
9	Allmänna utgångspunkter för en reform	325
9.1	Inledning.....	325
9.2	Brister i nuvarande gränskontroll	328
9.3	Omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten, m.m.	331
9.4	Kontrollansvar och befogenheter vid kontroll.....	337
10	De gränskontrollerande myndigheternas ansvar och befogenheter vid personkontroll	343
10.1	Omfattningen av kontrollen	343
10.1.1	Syftet med kontrollen.....	344
10.1.2	Var skall personkontroll ske?	346
10.1.3	Vilka personer skall kontrolleras?	347

10.2	Kontrollansvaret.....	348
10.2.1	Inledning.....	349
10.2.2	Brister i samverkan.....	351
10.2.3	Utredningens bedömningar och förslag.....	352
10.3	När skall personkontroll ske?.....	357
10.3.1	Några definitioner.....	357
10.3.2	Personkontroll vid yttre gräns	359
10.3.3	Gränsövervakning	361
10.3.4	Personkontroll vid gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv	363
10.3.5	Personkontroll vid inre gräns.....	379
10.4	Gränskontrollmyndigheternas och Migrationsverkets befogenheter vid personkontroll samt rätt att vidta kontroll- och tvångsåtgärder	380
10.4.1	Kontrollen vid personkontroll vid yttre gräns	380
10.4.2	Kontroll- och tvångsåtgärder vid personkontroll vid inresa över yttre gräns	384
10.4.3	Transportörs skyldighet att lämna uppgifter till gränskontrollmyndighet	390
10.4.4	Kontroll- och tvångsåtgärder vid personkontroll vid gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv	394
10.4.5	Kontroll- och tvångsåtgärder vid personkontroll vid tillfällig inre gränskontroll.....	396
10.5	Tullverkets, Kustbevakningens och Migrationsverkets befogenheter	397
10.5.1	Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter	397
10.5.2	Migrationsverkets befogenheter i personkontrollen.....	401
11	Nya regler för utresekontroll.....	403
11.1	Allmänt	403
11.2	Befogenhet att vidta en husrannsakan i syfte att upptäcka brott	405
11.3	Kontroll av postförsändelser	410

11.4	Kontroll av visum och uppehållstillstånd	412
11.5	Polisen möjlighet att meddela återreseförbud.....	414
12	Effektivare regler och metoder för inre utlänningskontroll	417
12.1	Syftet med personkontroll i form av inre utlänningskontroll.....	417
12.2	Under vilka förutsättning skall inre utlänningskontroll ske och vilka åtgärder får vidtas?	419
12.2.1	Effektiviteten i personkontrollen	421
12.2.2	Vad krävs för att förbättra den bristande personkontrollen?	423
12.2.3	Metoder för inre utlänningskontroll	424
12.3	Vilka kontroll- och tvångsåtgärder skall få tillgripas i samband med en inre utlänningskontroll?	428
12.4	Den inledande utredningen om en asylsökandes resväg och identitet samt beslut om uppsikt	431
12.4.1	Polisens medverkan i utredningen om den asylsökandes identitet och resväg.....	431
12.4.2	Beslut om uppsikt, m.m.	436
13	Integreringen av personkontrollen med underrättelseverksamheten samt informationsutbytet mellan myndigheterna	439
13.1	Inledning.....	439
13.2	Integrering av personkontrollen med underrättelseverksamheten.....	440
13.3	Informationsutbyte mellan myndigheterna	446
13.3.1	Informationsutbyte	446
13.3.2	Sekretesslagen och registerlagstiftningen	451
13.4	Närmare om register.....	456
13.4.1	Direktåtkomst.....	456
13.4.2	Färre register och större nationell samordning	458

13.4.3	Brister i nuvarande registerförfattningar och pågående reformarbeten	461
14	Författningsreglering och övriga frågor	467
14.1	Formen för reglering	467
14.2	Övriga frågor	470
15	Förslagets genomförande	479
15.1	Kostnadsmissiga konsekvenser, m.m.	479
15.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	481
16	Författningskommentar	483
16.1	Förslaget till Gränskontrolllag (2006:xxx)	483
16.2	Förslag till ändring i utlänningslagen	522
16.3	Förslag till ändring i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning	523
16.4	Förslag till ändring i passlagen	524
Bilaga 1	Kommittédirektiv	525
Bilaga 2	Brottsförebyggande rådets statistik	541

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att utvärdera Sveriges medlemskap i Schengen, och därvid ur ett brottsförebyggande, brottsbekämpande och ett migrationsperspektiv se över och utvärdera nuvarande ordning med personkontroll vid våra gränser.

Behovet av förändringar avseende de gränskontrollerande myndigheternas – Polisen, Tullverket och Kustbevakningen – befogenheter att använda tvångsmedel i samband med personkontroll vid yttre gräns har stått i förgrunden. Även utresekontrollens betydelse för att upptäcka och förebygga brott har undersökts närmare. Utredaren har också haft att överväga informationsutbytet inom och mellan de gränskontrollerande myndigheterna och Migrationsverket. Häri har som en betydelsefull del ingått att utvärdera integreringen av underrättelseverksamheten med personkontrollen. Slutligen har utredaren haft i uppdrag att överväga förändrade regler för den inre utlänningskontrollen. Utredningen har också haft att behandla frågan om inrättande av s.k. gränsnära zoner, något som finns i några andra Schengenländer.

Allmänna utgångspunkter för en reform

Sveriges fullvärdiga deltagande i Schengensamarbetet sedan våren 2001 innebär i princip att kontrollen vid s.k. inre gräns, dvs. gräns mot andra Schengenstater som exempelvis Danmark och Norge, upphörde, medan utlänningslagens bestämmelser om kontroll vid yttre gräns, dvs. gräns mot icke-Schengenstat, skärptes bl.a. genom att obligatorisk utresekontroll infördes. Den inre utlänningskontrollen förblev dock i huvudsak oförändrad, dvs. kontroll av utlänningslagens bestämmelser i andra delar av landet än i samband med gränskontroll.

Personkontrollen och den inre utlänningskontrollen syftar i första hand till att fastställa behörigheten för icke-svenska medborgare, dvs. utlännning i lagens mening, att resa in och vistas här i landet. I huvudsak inriktas kontrollen på att identitet, pass, visering och andra handlingar är i ordning. Bestämmelserna ingår som en viktig del i vår migrationspolitik, vars syfte bl.a. är att migration till och från Sverige skall kunna ske under ordnade former och att värna asylrätten.

Personkontrollen syftar också till att förhindra gränsöverskridande brottslighet, dvs. alla former av transnationell brottslighet. Detta har efter Sveriges inträde i Schengensamarbetet fått en än mer framträdande roll. En av grundtankarna bakom Schengensamarbetet är att genom olika kompensatoriska åtgärder i form av bl.a. ökat polissamarbete och annat rättsligt samarbete, förhindra att den fria rörligheten inom Schengen får till följd att kriminella personer och organisationer fritt kan verka inom Schengenområdet.

För att fullgöra kontrollskyldigheten enligt utlänningslagens (1989:529) bestämmelser, och för att fullgöra våra åtaganden enligt Schengensamarbetet, behövs en utvecklad och effektiv personkontroll; en kontroll som måste vara lika effektiv vid såväl inre som yttre gräns och, mot bakgrund av att alla Sveriges gränser, såvitt avser landgränser och havsgränser med reguljär färjetrafik, inom snar framtid kommer att vara inre gränser, än mer effektiv personkontroll i form av inre utlänningskontroll. Med en anslutning av de nya baltiska EU-medlemsstaterna och Polen till Schengen framgent har Sverige i princip ingen yttre landgräns i Schengens mening. Det behövs också ett nära och effektivt samarbete mellan de myndigheter som har uppgifter vid våra gränser, dvs. Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, samt mellan dem och Migrationsverket.

Nuvarande brister

Utredningens undersökningar visar att det finns flera brister i personkontrollen. En viktig iakttagelse utredningen gjort är att avskaffandet av den inre gränskontrollen i samband med anslutningen till Schengen på sina håll felaktigt uppfattats som att detta inneburit att också rätten och skyldigheten till sedvanlig brottsbekämpning vid de inre gränserna upphävts. Vidare har utredningen konstaterat, att nuvarande reglering i fråga om förutsättningarna för en inre utlänningskontroll är otydlig, vilket orsakar en

osäkerhet vid tillämpningen på sina håll inom Polisen. Andra brister i personkontrollen är att regelverket och riktlinjerna för ansvarsfördelningen och samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna är oklara, vilket resulterat i ett mindre effektivt samarbete, ett samarbete som till stora delar enbart regleras genom olika former av överenskommelser mellan myndigheterna. En annan slutsats som utredningen kommit till är, att informationsförsörjningen inom och mellan myndigheterna är otillräcklig, och då även såvitt avser underrättelseverksamheten. Den huvudsakliga förklaringen härtill är dock utformningen av vår sekretesslagstiftning och de många registerförfattningarna.

Risk för ökad brottslighet

Behovet av en bättre utvecklad och effektiv personkontroll har inte minskat efter vårt inträde i det operativa Schengensamarbetet. Utredningens undersökningar visar att omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten har ökat. Det har också framgått att viss del av denna brottslighet begås av utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige eller har annan anknytning hit. Undersökningarna visar också att omfattningen av människosmuggling har ökat, och att många av de personer som organiserar verksamheten är utländska medborgare. De undersökningar som Polisen och Tullverket gjort om hur kriminaliteten allmänt kan komma att påverkas av EU-utvidgningen den 1 maj 2004, visar likaså på en risk av en ökad brottslighet i Sverige, såväl på kort som på medellång sikt. Även antalet personer som reser in och vistas i Sverige illegalt har ökat under de senaste åren. Uppskattningsvis vistas f.n. cirka 7 000 personer bara i Stockholmsområdet utan att ha rätt till det.

De gränskontrollerande myndigheternas kontrollansvar och befogenheter vid kontroll

Tydligare behörighetsgränser

Utredningen föreslår att det i författning tydligt framgår att Polisen har *huvudansvaret* för personkontrollen, och att Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för personkontrollen till sjöss. Vidare föreslår utredningen att Tullverket och Kustbevakningen i övrigt skall ges ett ökat ansvar för personkontrollen. Rikspolissty-

relsen, såsom den ytterst ansvariga myndigheten, föreslås få behörighet att närmare bestämma om ansvarsfördelningen och samverkan i övrigt. Som en samlad beteckning för Polisen, Tullverket och Kustbevakningen föreslår utredningen definitionen *gränskontrollmyndighet*. Tullverket och Kustbevakningen, när de utgör gränskontrollmyndighet, bör få samma befogenheter som Polisen. Utredningens föreslår också att Migrationsverket, på sätt som regeringen närmare bestämmer, skall medverka i personkontrollen, men då med begränsade befogenheter i jämförelse med gränskontrollmyndigheterna.

Personkontrollens syfte: brottsbekämpning och migrationspolitik

Utredningen föreslår att med *personkontroll* förstås kontroll av att en person uppfyller alla de olika krav – formella och materiella – som enligt utlänningslagstiftningen och passlagstiftningen ställs för inresa, utresa och vistelse i Sverige, samt av att denne inte kan misstänkas för begångna brott som hör under allmänt åtal; såvitt avser personkontroll i samband med inre utlänningskontroll avses endast brott mot utlänningslagen och människohandel enligt brottsbalken.

Syftet med personkontroll skall framgent uttryckligen vara, att förhindra att utlänningsreser in i, ut ur eller vistas i Sverige i strid med utlänningslagens bestämmelser samt att förebygga och bekämpa brott mot utlänningslagstiftningen och annan gränsöverskridande brottslighet.

Personkontroll skall *bedrivas* på hela det svenska territoriet, dvs. både vid inre och yttre gräns, och såvitt avser den inre utlänningskontrollen överallt i landet.

Alla personer, oavsett medborgarskap, skall omfattas av personkontrollen.

Personkontrollen föreslås, liksom i dag, vara i princip obligatorisk i samband med inresa och utresa över yttre gräns. Vid inre gräns – och även vid yttre gräns – skall personkontroll också ske, när det finns anledning att anta, att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts; med tanke på svårigheterna att avgränsa begreppet ”gränsöverskridande” i fråga om brott och misstänkta gärningsmän föreslås alltså ingen inskränkning härvidlag, utan alla brott omfattas. I författning skall framgent anges de omständigheter som anger nivån för när graden av misstanke nått upp till ”anledning att

anta”, vilket även normalt är den lägsta graden för straffprocessuellt ingripande vid brott.

I andra fall skall personkontroll, liksom i dag, inte ske i samband med inresa eller utresa över inre gräns, om inte beslut om tillfällig gränskontroll fattats, då kontroll som vid yttre gräns skall ske. Hittills har sådant beslut enbart fattats vid två tillfällen, i samband med EU-toppmöten i Köpenhamn och Göteborg

Ingen indelning i gränsnära zoner

Utredningen har gjort bedömningen att en ordning med gränsnära zoner inte skulle medföra en effektivare personkontroll, och anser därför att sådana inte bör införas i vårt land.

Bibehållen misstankenivå för tvångsåtgärder

De gränskontrollerande myndigheterna bör inte ges utökade befogenheter att använda *kontroll- och tvångsåtgärder* i personkontrollen. Inte heller bör misstankenivån för när straffprocessuella tvångsmedel får användas sänkas i förhållande till nuvarande förhållanden.

I samband med personkontrollen föreslås gränskontrollmyndigheterna således få använda de administrativa kontroll- och tvångsåtgärder som enligt nuvarande förhållanden anges i utlänningslagen, men med vissa förtydliganden och tillägg. Någon förändring i en utländsk medborgares skyldighet, att uppvisa pass eller annan godkänd resehandling och att lämna uppgifter m.m. för att bedöma dennes rätt att resa in i och vistas i Sverige föreslås inte.

Vid personkontroll i ett brottsbekämpande syfte, skall de i rättegångsbalken reglerade straffprocessuella tvångsmedlen användas.

Utredningen föreslår att det i författning skall anges, att i samband med personkontroll skall en sökning i Schengens informationssystem (SIS) och i nationella register ske, i syfte att dels kontrollera invandringen, dels kontrollera att kriminella personer inte kan röra sig fritt mellan Sverige och andra Schengenländer och dels för att förhindra att egendom som åtkommit genom brott förs ut ur Sverige.

Nya regler för utresekontroll

Utredningen föreslår att när en person reser ut ur Sverige över yttre gräns skall de åtgärder som vidtas i samband med inresa över yttre gräns vidtas, såsom kontroll av pass eller därmed likställd identitetshandling och sökning i SIS och nationella register. Om det i samband med att en person reser ut ur Sverige över gräns – såväl yttre som inre – finns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts, skall bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i rättegångsbalken tillämpas vid personkontrollen. Utredningen gör bedömningen att gränskontrollmyndigheterna inte bör ges utökade befogenheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder i samband med utresa från Sverige, eller att misstankenivån för att tillgripa sådana åtgärder bör sänkas.

Vid utresa över yttre gräns föreslås att gränskontrollmyndighet och Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, därutöver skall undersöka om en utlännings rätt till vistelse i Sverige har upphört.

Enligt utredningens förslag skall också polismyndighet när myndigheten beslutar om avvisning, få kombinera beslutet med ett förbud för utlänningsen att under viss tid återvända till Sverige; återreseförbud. I tveksamma fall skall ärendet överlämnas till Migrationsverkets prövning.

Effektivare regler och metoder för inre utlänningskontroll

Liksom för personkontroll i samband med passerande av gräns, föreslår utredningen att Polisen skall ha *huvudansvaret* för den inre utlänningskontrollen och, att Kustbevakningen skall ha ett självständigt ansvar till sjöss. Kustbevakningen samt Tullverket och Migrationsverket skall i övrigt på ett mer tydligt sätt medverka i kontrollen.

Syftet med personkontroll i form av en *inre utlänningskontroll* föreslås utvidgas, såtillvida att kontrollen skall inriktas på att förhindra och bekämpa *alla* överträdelser och brott mot utlänningslagens bestämmelser, och således omfatta även svenska medborgare. Härutöver bör också brottet människohandel omfattas av inre utlänningskontroll.

Stärkt rättssäkerhet för att förhindra diskriminering

Brott mot utlänningslagen och människohandel skall efter personkontroll bekämpas och utredas i samma ordning som i övrigt gäller för brott som faller under allmänt åtal, dvs. kontroll skall ske först när det finns anledning att anta, att ett brott har begåtts. Om kontroll skulle kunna ske utan att det fanns anledning att anta att brott har begåtts, dvs. utan att misstankenivån når upp till den straffprocessuella nivå som nu finns, skulle det innebära att en viss brottskategori, dvs. brott mot utlänningslagen och människohandel, skulle bekämpas och utredas i en annan ordning än vad som i övrigt gäller för brott som faller under allmänt åtal. Eftersom den inre utlänningskontrollen i huvudsak avser att ingripa mot brott mot utlänningslagen och därför i allt väsentligt riktar sig mot utländska medborgare, skulle en sådan ordning lätt kunna få till följd att särregler kom att gälla för utlänningar med en uppenbar risk för diskriminering och försvagad rättssäkerhet för dem.

Utredningen föreslår därför att det i författning tydligt skall anges, när en misstankebaserad inre utlänningskontroll skall få vidtas. Förutsättningarna föreslår härvid vara desamma som gäller för annan personkontroll som sker i ett brottsbekämpande perspektiv. Utredningen föreslår alltså, att inre utlänningskontroll får ske endast när det med hänsyn till vissa angivna villkor finns anledning att anta, att någon har gjort sig skyldig till brott mot utlänningslagen eller människohandel.

På samma sätt föreslår utredningen att när inre utlänningskontroll får ske, skall bestämmelser i rättegångsbalken om förundersökning och tvångsmedel tillämpas. Därutöver skall samma kontrollåtgärder som enligt nuvarande förhållanden, men med visst utvidgande, få vidtas.

För att på ett mer effektivt sätt kunna förhindra, att personer som avvisats eller utvisats håller sig undan verkställighet, och för att effektivt kunna söka efter dem om de håller sig undan, erinrar utredningen om vikten av att Migrationsverket, i enlighet med nu gällande bestämmelser, också meddelar föreskrifter om uppsikt, när det finns anledning att anta att en utlänning håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Den som bryter mot en sådan föreskrift kan fällas till ansvar med stöd av utlänningslagens bestämmelser.

Integreringen av personkontrollen med underrättelseverksamheten samt informationsutbytet mellan myndigheterna

En effektiv personkontroll förutsätter integrering med samtliga gränskontrollmyndigheters underrättelseverksamheter. Utredningens undersökningar visar emellertid att det finns stora brister i integreringen av underrättelseverksamheten och personkontrollen. Brister finns både inom Polisen och mellan de tre gränskontrollmyndigheterna. En nationell underrättelseverksamhet inom Polisen och en för alla gränskontrollmyndigheter gemensam underrättelsefunktion bör därför inrättas. Vidare bör ett för hela Sverige gemensamt underrättelseregister samt brottsanmälnings- eller spaningsregister upprättas.

För att ett utbyte av underrättelser och annan för personkontrollen viktig information skall kunna utbytas mellan myndigheterna, föreslår utredningen en författningsreglerad uppgiftsskyldighet inom och mellan gränskontrollmyndigheterna samt mellan dessa myndigheter och Migrationsverket. Härigenom bortfaller nuvarande främsta hinder i sekretesslagen och registerförfattningarna för en effektiv informationsöverföring mellan myndigheterna. Med hänsyn till det omfattande översynsarbete som f.n. pågår av de berörda registerförfattningarna lämnas inga detaljförslag om i vilken omfattning eller på vilket sätt myndigheterna bör ges åtkomst till varandras registeruppgifter. Utredningen anser dock, att gränskontrollmyndigheterna framgent bör ges s.k. direktåtkomst till varandras registeruppgifter, såvitt avser uppgifter vilka har betydelse för personkontrollen. Gränskontrollmyndigheterna bör också ges direktåtkomst till Migrationsverkets registeruppgifter avseende uppgifter som är av betydelse för personkontrollen.

Författningsregleringen

Utredningens undersökningar har visat att utlänningslagens specialbestämmelser vid tillämpningen efter Schengeninträdet skapat en osäkerhet om framför allt Polisens roll i personkontrollen, såväl vid gräns som inne i landet. Utlänningslagens karaktär av speciallag på det viktiga migrationspolitiska området är vidare svår att lagtekniskt förena med det allmänna brottspreventiva och brottsbekämpande anslag som utredningen funnit vara nödvändigt för en mera effektiv gränskontrollverksamhet. Även den otydliga regleringen

om ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och deras befogenheter, liksom informationsöverföringen mellan och inom myndigheterna, medför olika hinder för en effektiv verksamhet i syfte att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten som riskerar att bestå med en fortsatt uppsplittring på flera författningar.

Utredningen föreslår därför, att bestämmelserna om personkontroll bryts ut ur utlänningslagen och jämte andra bestämmelser sammanförs i en för alla berörda myndigheter gemensam lag, Gränskontrollagen.

Utredningen föreslår, att denna lag skall träda i kraft den 1 juli 2006.

Summary

The Commission on Border Control was tasked by the Government (Ministry of Justice) in June 2003, to evaluate the effects of the Swedish application of the Schengen acquis, identify deficiencies and suggest improvements. Sweden has been applying the Schengen acquis since March 2001. In this Report the Commission presents its findings.

Border control is a joint responsibility of several Swedish national agencies: Police, Customs and Coast Guard. In addition, matters related to *inter alia* asylum, visa and residence permits are the responsibility of the Migration Board.

The last couple of years have seen an increase in the number of asylum-seekers in Sweden, thus following a general European trend. The purpose of the border control is to facilitate the orderly application of the national migration policy, while at the same time ensuring an effective law enforcement regarding cross border crime. Presently, Sweden's land territorial borders are all Schengen borders. Only the frontiers, demarking the Swedish sea-territory and airports, are non-Schengen borders.

The Commission has found that some aspects of the Schengen acquis have been applied in a less satisfactory manner. While the notion of unrestricted crossing of a Schengen-border was well understood by the authorities, the responsibility to safe-guard law enforcement in Sweden, including the border areas, was not carried out. In some instances the border was more or less treated as an immune zone, where no police preventive or repressive actions were permitted. Misconceptions also hampered the flow of information between the Police and the Customs officials to the detriment of operational efficiency. While some of these misunderstandings are being cleared, the legal framework is still not conducive for a proper application in this respect.

Cross border crime include obvious examples like terrorism, trafficking and smuggling of narcotics and other contraband, but also any crime were there is a cross border element, *e.g* perpetrators being non-residents, but using Swedish territory as a part of a criminal endeavor.

An important aspect for the changes proposed by the Commission has been the risk of a rise in cross border criminality, which has been analyzed by the Police and Customs (reports and studies made in conjunction with the recent EU-expansion).

The Commission's terms of reference do not include the prospect of any major organizational reform, *e.g* the establishment of a joint Border Agency, but indicate that the present division in three separate agencies is to remain.

The main proposals put forward in this report by the Commission are the following:

- It should be clearly stated that the purpose of Border Control is implementation of both Migration Policy and Law Enforcement (Crime prevention and Combating crime);
- The lines of authority between the Police, Customs, Coast Guard and the Migration Board should be clearly drawn;
- Joint Actions and pooling of resources at key points are to be used as a rule;
- Access to relevant information, including on-line, between the agencies involved should be facilitated;
- Intelligence analysis and profiling regarding cross border crime are to be more operationally integrated, both within and between the law enforcement agencies;
- The present judicial procedural requirements for establishing cause should be maintained in case of control of a criminal suspect also at the border areas. However, the rules should be redrafted to ensure efficiency as well as legal security in preventing unjustified discrimination. The same rules are to be applied in cases of control of aliens elsewhere in Sweden; and
- All relevant provisions are to be enacted in a new Border Control Act, to be applied by all the agencies concerned.

It is suggested that the new Act is to be in force as of 1 July 2006.

Författningsförslag

1 Förslag till Gränskontrolllag (2006:xxx)

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av personer vid inresa i, utresa från och under vistelse i Sverige (personkontroll), samt vilka åtgärder som får vidtas i samband med kontrollen.

Bestämmelser om skyldighet att inneha pass eller annan identitetshandling, visering, rätt till uppehållstillstånd, rätt till arbete i Sverige, liksom bestämmelser om avvisning och utvisning, finns i utlänningslagen (1989:529). I passlagen (1978:302) finns bestämmelser om pass för svenska medborgare.

Särskilda bestämmelser om personkontroll finns också i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och lagen (2004:487) om sjöfartsskydd.

2 § Syftet med personkontroll enligt denna lag är att förhindra att utlänningar reser in i, ut ur eller vistas i Sverige i strid med utlänningslagens (1989:529) bestämmelser samt att i övrigt förebygga och bekämpa brott mot utlänningslagen och annan gränsöverskridande brottslighet.

3 § Denna lag reglerar inte kontroll av varor.

4 § Denna lag skall tillämpas så, att personers frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Kontroll- och tvångsåtgärder enligt denna lag får inte vidtas utan skäl.

Definitioner

5 § I denna lag förstås med

1. Schengenkonventionen: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985;
2. Schengenstat: en stat som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna;
3. inre gräns: en landgräns mot en Schengenstat samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser, där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en Schengenstat;
4. yttre gräns: land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns;
5. inresa och utresa: en person passerar in respektive ut över gränsen för svenskt territorium;
6. inre utlänningskontroll: kontroll av utlänningars rätt att enligt bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529) uppehålla sig i Sverige samt av att brott mot utlänningslagen eller människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken inte begås här; och
7. gränskontrollmyndighet: Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter samt Tullverket och Kustbevakningen när de medverkar i eller ansvarar för personkontroll.

Ansvar för personkontroll

6 § Huvudansvaret för personkontroll enligt denna lag har Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter.

Kustbevakningen skall utöva personkontroll till sjöss och i anslutning till sjötrafiken.

Medverkan

7 § Rikspolisstyrelsen får efter samråd med Tullverket eller Kustbevakningen besluta, att Tullverket eller Kustbevakningen under viss tid skall överta ansvaret för personkontrollen vid visst gränsövergångsställe eller annan plats eller medverka i personkontrollen på annat sätt. Migrationsverket skall på sätt som regeringen bestämmer medverka i personkontrollen.

Tullverket och Kustbevakningen är också skyldiga att på annan polismyndighets begäran medverka i personkontrollen.

Skyldighet att överta ansvaret för eller medverka i personkontrollen enligt första eller andra stycket föreligger endast, om ett deltagande inte allvarligt hindrar Tullverkets eller Kustbevakningens övriga verksamhet.

2 kap. Personkontroll vid inresa och utresa*Gemensam bestämmelse*

1 § Om det i samband med en persons inresa eller utresa, med hänsyn till

1. dennes kännetecken eller andra iakttagelser på platsen och
2. tillgänglig särskild information,

finns anledning att anta, att den resande gjort sig skyldig till ett brott som hör under allmänt åtal, skall bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i 23–28 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Härutöver får en gränskontrollmyndighet, och där så anges Migrationsverket, vidta de kontroll- och tvångsåtgärder som anges i 4–8 §§.

Personkontroll vid inre gräns

2 § Annan kontroll än den som följer av 1 § första stycket får inte ske vid inresa eller utresa över inre gräns.

Om det är nödvändigt av hänsyn till allmän ordning, rikets säkerhet eller folkhälsan, får regeringen besluta att ytterligare kontroll under en begränsad tid skall genomföras även vid en inre gräns. Begäran hos regeringen om införande av sådan kontroll görs

av Rikspolisstyrelsen efter samråd med berörd polismyndighet. Innan sådan kontroll införs, skall samråd ske med de övriga Schengenstaterna.

Om ett omedelbart ingripande krävs, får Rikspolisstyrelsen efter samråd med berörd polismyndighet fatta beslut i enlighet med andra stycket. Rikspolisstyrelsen skall omedelbart underrätta regeringen och övriga Schengenstater om beslutet. Regeringen skall snarast pröva om beslutet skall bestå.

När beslut fattats enligt andra eller tredje stycket tillämpas bestämmelserna i 3–8 §§ om kontroll- och tvångsåtgärder.

Personkontroll vid yttre gräns

3 § När en person reser in eller ut över yttre gräns, skall personkontroll ske i syfte att kontrollera att förutsättningarna i 1 kap. 2 § är uppfyllda.

4 § Vid inresa eller utresa över yttre gräns skall en utlänning för en gränskontrollmyndighet visa upp sitt pass eller ett enligt utlänningslagen (1989:529) eller en författning som har utfärdats med stöd av den lagen med pass likställt identitetskort eller annan handling, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. En utlänning som enligt utlänningslagen eller en författning som har utfärdats med stöd av den lagen inte behöver ha pass skall visa att passfrihet råder.

En utlänning skall vid inresa över yttre gräns också lämna en gränskontrollmyndighet de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen enligt utlänningslagen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

En svensk medborgare skall vid inresa eller utresa över yttre gräns för en gränskontrollmyndighet visa upp pass, identitetskort eller annan handling som behövs för att styrka identiteten och det svenska medborgarskapet.

När Migrationsverket medverkar i personkontrollen skall pass och andra handlingar visas upp för en tjänsteman vid Migrationsverket.

Sökning i register, m.m.

5 § När en person reser in eller ut över yttre gräns, skall en gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, göra en sökning i Schengens informationssystem (SIS) och i nationella register, i syfte att undersöka om denne är efterlyst för brott, kan antas störa säkerheten, den allmänna ordningen eller folkhälsan i Sverige eller i en annan Schengenstat, eller i övrigt förekommer i registren. Sådan sökning skall också göras i syfte att undersöka om föremål, som den inresande eller utresande medför, kan antas vara frånhämt annat genom brott, utgöra vederlag för brott eller på annat sätt härröra från brottslig verksamhet.

6 § Vid utresa över yttre gräns skall en gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, undersöka om rätten att vistas i Sverige har löpt ut.

Tvångsåtgärder

7 § I samband med inresekontroll vid yttre gräns får en tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet kroppsvisitera en person i den utsträckning som är nödvändigt för att ta reda på dennes identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på en utlännings resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten enligt utlänningslagen (1989:529) att resa in i och vistas här i landet.

En tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet får i samband med inresekontrollen även undersöka bagageutrymmen, rum, hytter, containrar, lådor och andra utrymmen i bilar, fartyg och andra transportmedel, där personer kan inrymmas, i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i utlänningslagen eller i en författning som har utfärdats med stöd av den lagen.

En tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet får stoppa, gå ombord på och inbringa ett fartyg till svensk hamn samt stoppa fordon eller annat transportmedel, om det behövs för att möjliggöra personkontrollen enligt första och andra styckena.

Transportörers uppgifts- och kontrollskyldighet

8 § Ett transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av en gränskontrollmyndighet skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretaget har endast skyldighet att lämna de uppgifter om passagerare som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. Uppgifter skall också lämnas om besättningen. Om uppgifter lämnas elektroniskt, skall transportföretaget hålla uppgifterna tillgängliga för den gränskontrollmyndighet som begär uppgifterna i den omfattning och under den tid som behövs för personkontrollen.

En gränskontrollmyndighet får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för personkontrollen enligt denna lag. Uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt, samt till de organ regeringen bestämt. Uppgifter om enskilda personer skall omedelbart förstöras, när det inte längre har betydelse för personkontrollen, och i övrigt behandlas enligt bestämmelserna i polisdatalagen (1998:622).

9 § En transportör skall kontrollera att en utlänning, som transporteras till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.

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

Bestämmelser om sanktioner och kostnadsansvar vid underlåten kontroll finns i utlänningslagen (1989:529).

3 kap. Inre utlänningskontroll

1 § Om det med hänsyn till en

1. persons kännetecken eller andra iakttagelser på platsen och
2. tillgänglig särskild information

finns anledning att anta, att denne under vistelsen i landet har gjort sig skyldig till brott mot utlänningslagen (1989:529) eller 4 kap. 1 a § brottsbalken, skall bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i 23–28 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Härutöver får en gränskontrollmyndighet företa kontroll och vidta de åtgärder som anges i 3 § och 2 kap. 5–8 §§.

2 § När det föreligger ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning mot någon, får en gränskontrollmyndighet företa kontroll och vidta de åtgärder som anges i 3 § och 2 kap. 5–7 §.

3 § I samband med en inre utlänningskontroll enligt 1 § första stycket är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet visa upp sitt pass, eller visa att passfrihet råder enligt utlänningslagen (1989:529) eller en författning som har utfärdats med stöd av den lagen, och andra handlingar som visar att denne har rätt att uppehålla sig i Sverige. Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller en polismyndighet komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här. Om utlänningen inte gör det, får denne hämtas genom en polismyndighets försorg. Om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller av annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får denne hämtas utan föregående kallelse.

4 kap. Gränskontrollmyndigheternas och Migrationsverkets befogenheter, m.m.

Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter

1 § När Tullverket eller Kustbevakningen medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, har tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen samma befogenheter och rätt att använda våld eller tvång som gäller för en polisman för att vidta åtgärder, om tjänstemannen innehar befattning som är förenad med sådan befogenhet och har genomgått erforderlig utbildning för ändamålet.

2 § När förundersökning har inletts i anledning av en personkontroll enligt denna lag, får åklagaren eller, om förundersökningen leds av en polismyndighet, denna anlita biträde av Tullverket eller Kust-

bevakningen samt uppdra åt en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman, att vidta de särskilda åtgärder som behövs för undersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna.

Migrationsverkets befogenheter

3 § Migrationsverket och dess tjänstemän får fatta beslut om och vidta kontroll- och tvångsåtgärder endast när det är särskilt angivet i denna lag.

En tjänsteman vid Migrationsverket har inte den befogenhet att använda våld som tillkommer en polisman eller en tjänsteman vid annan gränskontrollmyndighet.

4 § Om en person vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket fattar med stöd av denna lag, får verket begära biträde av en gränskontrollmyndighet för att genomföra beslutet. Bestämmelser om Migrationsverkets begäran om biträde i övrigt finns i utlänningslagen (1989:529).

Omhändertagande av pass m.m.

5 § Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får en gränskontrollmyndighet, Migrationsverket eller Utlänningsnämnden ta hand om dennes pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

Om det är sannolikt att en utlänning kommer att avvisas eller utvisas enligt 4 kap. 1, 2, 3 eller 7 §§ utlänningslagen (1989:529), får den handläggande myndigheten ta hand om en handling som avses i första stycket, i avvaktan på att beslut fattas härom. En sådan handling får också tas om hand i samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

En gränskontrollmyndighet, Migrationsverket eller en utlandsmyndighet, som efter bemyndigande av Migrationsverket handlägger ärenden om viseringar, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, får på motsvarande sätt omhänderta ett pass, annan identitetshandling eller annan urkund som är förfalskad, annars är ogiltig eller använts eller kan komma att användas i otillbörligt syfte.

Anmälan om omhändertagande enligt första till tredje styckena skall utan dröjsmål göras till behörig myndighet. En gränskontrollmyndighet, som inte är en polismyndighet, en tjänsteman inom polismyndighet som inte är en polisman, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller en utlandsmyndighet skall vid misstanke om brott omedelbart underrätta polismyndighet om ett omhändertagande. För polismyndighet och polisman tillämpas bestämmelsen i 9 § polislagen (1984:387).

Omhändertagande av utlännings biljett m.m.

6 § En gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket får, i avvaktan på att en utlänning får tillstånd att resa in i och vistas i Sverige eller lämnar landet, omhänderta utlänningens biljett för resan från Sverige, om utlänningen

1. saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, när detta enligt utlänningslagen (1989:529) eller enligt en annan författning fordras för inresa eller vistelse i Sverige; eller
2. kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd.

Biljetten får omhändertas bara om det framstår som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här samt det finns anledning att anta, att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

En gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket får lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

7 § En tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet eller vid Migrationsverket får i avvaktan på beslut enligt 5 eller 6 §§ omhänderta ett pass, biljett eller annan handling som anges där. Anmälan om omhändertagandet skall omedelbart göras till den enligt utlänningslagen (1989:529) handläggande myndigheten. Det föremål som omhändertagits skall samtidigt överlämnas dit.

Fingeravtryck och fotografi

8 § Migrationsverket eller en polismyndighet får fotografera en utlänning och, om han eller hon fyllt 14 år, ta dennes fingeravtryck, om utlänningen

1. inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till eller under vistelse i Sverige;
2. ansöker om uppehållstillstånd och åberopar skäl som avses i 3 kap. 2 eller 3 § utlänningslagen (1989:529); eller
3. det finns förutsättningar att ta utlänningen i förvar enligt utlänningslagen.

Om det finns anledning att anta, att en utlänning begått ett brott som hör under allmänt åtal, gäller bestämmelserna om fingeravtryck och fotografi i 28 kap. 14 § rättegångsbalken eller i en författning som har utfärdats med stöd av den lagen.

Kvarstannande för utredning

9 § En utlänning är på begäran av en gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket skyldig att stanna kvar för utredning i samband med inresa eller utresa eller i samband med kallelse eller hämtning enligt 3 kap. 3 §. Vägrar utlänningen att fullgöra denna skyldighet, får en gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket hålla kvar denne.

En utlänning som har fyllt 15 år får inte hållas kvar längre än nödvändigt och, om inte beslut om förvar fattats med stöd av 6 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen (1989:529) eller beslut om frihetsberövande har fattats med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken, inte längre än sex timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen, att utlänningen stannar kvar för fortsatt utredning, är denne skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar.

En utlänning som inte har fyllt 15 år får inte hållas kvar för utredning längre än tre timmar. Om det är av synnerlig vikt för utredningen, att utlänningen stannar kvar, får denna tid förlängas med ytterligare tre timmar. En utlänning som är under 15 år får inte skiljas från sin vårdnadshavare, eller, om de är flera, en av dem genom att vårdnadshavaren eller barnet hålls kvar för utredning.

En person får, på de villkor som anges i första till tredje styckena, hållas kvar för utredning, om det behövs för att fastställa dennes identitet och svenska medborgarskap.

10 § Utöver bestämmelserna i 9 § finns i utlänningslagen (1989:529) bestämmelser om kvarhållande, tagande i förvar och omhändertagande av en utlänning i vissa fall.

5 kap. Gemensamma bestämmelser

Uppgiftsskyldighet m.m.

1 § Gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, skall till varandra lämna uppgifter som rör en utlänning eller annan enskild, om uppgifterna är nödvändiga för personkontroll enligt denna lag.

Första stycket gäller också en utlandsmyndighet som efter bemyndigande av Migrationsverket handlägger ärenden om viseringar, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

2 § Om Tullverket eller Kustbevakningen i sin verksamhet finner anledning att anta, att en utlänning inte uppfyller kraven enligt utlänningslagen (1989:529) för rätt till inresa eller vistelse i Sverige, skall en polismyndighet genast underrättas. Sådan underrättelse skall också ske, om Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket i sin verksamhet finner anledning att anta, att en person gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal. Uppgifter skall lämnas ut, endast om de är nödvändiga för personkontroll enligt denna lag.

3 § I avvaktan på att en polisman kommer till platsen eller en polismyndighet på annat sätt fattar beslut i anledning av underrättelse enligt 2 §, får Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket besluta att hålla kvar en person som avses i 2 §. Tiden för kvarhållande är densamma som följer av 4 kap. 9 § för kvarstannande för utredning, eller, om beslut om förvar enligt utlänningslagen eller frihetsberövande enligt rättegångsbalken fattas, den tid som enligt utlänningslagen eller rättegångsbalken gäller för beslutet. En tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen får, på sätt som anges i 4 kap. 1 §, därvid tillgripa det våld eller tvång som med

hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att verkställa beslutet.

4 § Om en polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen i sin brottsbekämpande verksamhet finner anledning att anta, att en utlänning gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal och denne inte kan visa, att ett giltigt uppehållstillstånd föreligger, skall Migrationsverket genast underrättas, såvida uppgiften är nödvändig för Migrationsverkets handläggning av utlänningsärenden.

Dokumentation

5 § Protokoll skall föras över de åtgärder som vidtagits i samband med personkontroll. Av protokollet skall framgå ändamålet med åtgärden och vad som har kommit fram under kontrollen.

I rättegångsbalken och polislagen (1984:387) finns bestämmelser om protokoll över beslag, husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och andra ingripanden samt under förundersökning.

Överklagande

6 § Beslut i anledning av personkontroll får endast överklagas i den omfattning som framgår av andra och tredje styckena.

Beslut av en gränskontrollmyndighet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden eller av en utlandsmyndighet om att omhänderta pass, annan handling eller biljett får av utlänningen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

För beslut som fattats med stöd av annan lag eller författning gäller för rätten att överklaga beslutet bestämmelserna i den lagen eller författningen.

Bemyndiganden

7 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om Migrationsverkets medverkan i personkontrollen, myndigheternas samverkan, inklusive kostnadsfördelning, undantag från personkontrollen, utlämnande av uppgifter till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation

avseende uppgifter som inhämtats med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 8 §, och om myndigheternas handläggning av omhändertagande av handling enligt 4 kap. 5 §, samt övriga tillämpningsföreskrifter för personkontroll enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006, då 5 kap., 6 kap. 1 § och 7 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529) skall upphöra att gälla.

2 Förslag till lag om ändring av Utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1989:529) att 1 kap. 1 §, 4 kap. 4 och 14 §§, 7 kap. 2 § och 8 kap. 11 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §¹

I denna lag ges regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse i Sverige och arbete i Sverige som anställd samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet.

I denna lag ges regler för utlänningars inresa, utresa, vistelse i Sverige och arbete i Sverige som anställd samt för rätten till asyl här. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. *Särskilda bestämmelser om personkontroll finns i gränskontrollagen (2006:xx).*

Lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. I fall som rör ett barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

4 kap.

4 §²

Migrationsverket skall pröva ärenden om avvisning om

1. utlänningen söker asyl här,
2. utlänningen har en nära familjemedlem som söker asyl här,
3. utlänningen kan komma att avvisas enligt 1 § första stycket 6 eller 2 § andra stycket, eller
4. utlänningen utan avbrott har vistats i Sverige mer än tre månader efter ankomsten när frågan väcks om hans avvisning.

¹ Senaste lydelse 1996:1379.

² Senaste lydelse 2002:865.

I andra fall skall polismyndigheten pröva frågan om avvisning.

Om polismyndigheten anser det tveksamt om avvisning bör ske, skall ärendet överlämnas till Migrationsverket.

Om polismyndigheten anser det tveksamt *om ett beslut om avvisning eller återreseförbud enligt 14 §* bör meddelas, skall ärendet överlämnas till Migrationsverket.

14 §³

När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av Migrationsverket.

När Migrationsverket beslutar om avvisning eller utvisning, *och när en polismyndighet beslutar om avvisning*, får beslutet förenas med förbud för utlänningen att under viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av Migrationsverket.

En dom eller ett beslut om utvisning på grund av brott skall innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I domen eller beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag förbudet upphör att gälla och om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 10 kap. 4 §.

7 kap. 2 §⁴

En polismyndighets beslut om avvisning får av utlänningen överklagas till Migrationsverket.

En polismyndighets beslut om avvisning *och återreseförbud* får av utlänningen överklagas till Migrationsverket.

³ Senaste lydelse 2000:292.

⁴ Senaste lydelse 2000:292.

8 kap
11 §⁵

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket om inte annat sägs i andra eller tredje stycket.

Polismyndigheten skall verkställa

1. polismyndighets beslut om avvisning,
2. domstols dom eller beslut om utvisning enligt 4 kap. 7 §,
3. beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.

En polismyndighet får begära biträde av Tullverket eller Kustbevakningen för att genomföra verkställighet av beslut enligt andra stycket 1.

Migrationsverket får lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende till polismyndigheten för verkställighet enligt de förutsättningar som anges i 8 kap. 17 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

⁵ Senaste lydelse 2000:292.

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

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

1 §⁶

Nuvarande lydelse

Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvatten samt i Vänern 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 vattenföroreningar 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. märkning och användning

Föreslagen lydelse

Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvatten samt i Vänern 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 vattenföroreningar 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. märkning och användning

⁶ Senaste lydelse 2004:488.

av oljeprodukter,

13. *utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige,*

14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter och

15. sjöfartsskydd.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2–8, 10–12 och 14 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

av oljeprodukter,

13. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter och

14. sjöfartsskydd.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2–8, 10–12 och 13 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Särskilda bestämmelser om personkontroll finns i gränskontrollagen (2006:xx).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

4 Förslag till lag om ändring av passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302) att 5 § passlagen skall ha följande lydelse

5 §⁷

Nuvarande lydelse

Svensk medborgare får ej resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass. Vad som har sagts nu gäller dock ej

1. på fartyg mönstrat sjöfolk under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

2. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han har luftfartscertifikat eller därmed jämförlig handling,

3. den som är medborgare även i annat land än Sverige och som medför av myndighet i det landet utfärdad legitimationshandling vilken gäller som pass,

4. den som reser till någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna eller till Schweiz,

5. passagerare på fartyg som efter utresan med återvändande tur anlöper svensk hamn, om

Föreslagen lydelse

Svensk medborgare får ej resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass. Vad som har sagts nu gäller dock ej

1. *om det svenska medborgarskapet kan styrkas på annat sätt,*

2. på fartyg mönstrat sjöfolk under tjänstgöring ombord på fartyget eller fiskare under yrkesutövning,

3. medlem av besättning på luftfartyg under tjänstgöring ombord på luftfartyget, om han har luftfartscertifikat eller därmed jämförlig handling,

4. den som är medborgare även i annat land än Sverige och som medför av myndighet i det landet utfärdad legitimationshandling vilken gäller som pass,

5. den som reser till någon av de stater som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna eller till Schweiz,

6. passagerare på fartyg som

⁷ Senaste lydelse 2001:59

passageraren enligt de villkor som gäller för resan inte tillåts stiga i land i främmande stat och medför särskilt passerkort för resan. efter utresan med återvändande tur anlöper svensk hamn, om passageraren enligt de villkor som gäller för resan inte tillåts stiga i land i främmande stat.

Det ankommer på polisen att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna i första stycket. Den som enligt första stycket skall medföra pass vid utresa ur riket är skyldig att på begäran visa upp sitt pass för polisman, särskilt förordnad passkontrollant, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen eller vid Migrationsverket. Motsvarande skyldighet gäller vid inresa från annat land än

1. en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985,
2. en stat som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna eller
3. Schweiz.

Skyldigheten att uppvisa pass vid inresa gäller endast om det svenska medborgarskapet inte kan styrkas på annat sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

1 Inledning

1.1 Direktiven

Regeringen beslutade den 18 juni 2003 att tillsätta en särskild utredare för att mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Schengensamarbetet se över och utvärdera reglerna för personkontroll ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv, men även ur ett migrationsperspektiv.

I direktiven framhålls att utredaren skall undersöka behovet av förändringar avseende de gränskontrollerande myndigheternas – Polisen, Tullverket och Kustbevakningen – befogenheter att använda tvångsmedel i samband med personkontroll vid yttre gräns. Även utresekontrollens betydelse för att upptäcka och förebygga brott skall undersökas närmare. Utredaren skall också undersöka informationsutbytet inom och mellan de gränskontrollerande myndigheterna och Migrationsverket. Häri ingår också att undersöka integriteten av underrättelseverksamheten med personkontrollen. Slutligen framhålls, att utredaren skall överväga förändrade regler för den inre utlänningskontrollen, varvid även frågan om inrättande av s.k. gränsnära zoner skall behandlas.

Direktiven (Dir. 2003:83) är i sin helhet intagna som *bilaga 1*.

Genom tilläggsdirektiv den 17 juni 2004 (Dir 2004:89) har tiden för kommitténs redovisning förlängts till den 1 december 2004.

I 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1478) finns vissa generella direktiv rörande frågan hur olika förslag påverkar bl.a. det allmännas kostnader, det kommunala självstyret, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags samt jämställdheten mellan kvinnor och män och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (se avsnitt 15.1).

1.2 Övrigt

Såväl den svenska utlänningslagstiftningen som arbetet inom EU med gränskontrollfrågor, liksom de svenska myndigheternas organisation m.m., befinner sig i olika grad i ett reformskede. Utredningen har inte annat än undantagsvis kunnat ta hänsyn till pågående reformarbete som inte redovisats som avslutat. Beskrivningar i betänkandet avser, om inte annat sägs, förhållanden per den 1 oktober 2004.

2 Utredningens undersökningar

2.1 Inledning

Utredningen skall enligt sina direktiv bedöma vissa konsekvenser av Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet. Uppdraget omfattar en översyn och utvärdering av nuvarande regler för personkontroll vid inresa och utresa över yttre gräns, såväl ur ett brottsbekämpande perspektiv som ur ett migrationsperspektiv. Utredningen skall också se över ordningen för den inre utlänningskontrollen.

I uppdraget ingår att bedöma huruvida de kontroll- och tvångsåtgärder som står tillbuds enligt nuvarande förhållanden är tillfyllest och om de utgör effektiva och ändamålsenliga verktyg för att motverka olika former av gränsöverskridande brottslighet. Inom ramen för denna analys ligger också att undersöka hur de ansvariga myndigheterna faktiskt tillämpar bestämmelserna och hur arbetet bedrivs.

Utredningen skall vidare undersöka hur samverkan och informationsutbytet sker inom och mellan de myndigheter som berörs av personkontrollen, nämligen Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket. Här ingår också att undersöka möjligheterna till en integrering av personkontrollen med kriminalunderrättelseverksamheten.

Slutligen skall utredningen inhämta information om hur andra Schengenstater ordnat sin gränskontroll och inre utlänningskontroll, och då särskilt beakta huruvida dessa har infört s.k. gränsnära zoner samt vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i samband med personkontroll där.

2.2 Kartläggning av nuvarande regelverk och tillämpning

Författningsreglering

En redogörelse för huvuddragen av nuvarande förhållanden har lämnats i avsnitten 3 och 4.

Tillämpning av regelverket för kontroll av personer

För att få en uppfattning av hur myndigheterna tillämpar nuvarande regelverk och hur samarbetet inom och mellan myndigheter sker har utredningen gjort ett flertal studiebesök och haft omfattande andra kontakter med myndigheterna.

Under hösten 2003 besökte utredningens sekreterare Utlänningspolisen i Malmö, Migrationsverket Region Syd, Tullverket Region Skåne och Kustbevakningen Region Syd. I samband med besöket hos Tullverket skedde också en kontroll på Öresundståget. Vid besöket hos Kustbevakningen Region Syd medföljde utredningens sekreterare vid en patrull med ett kustbevakningsfartyg med inriktning på gränskontroll av sjötrafiken. Under våren 2004 har sekreteraren deltagit vid två inre utlänningskontroller, en med Utlänningspolisen i Malmö och en med Utlänningspolisen i Stockholm. Ett särskilt besök har gjorts hos polismyndigheten i Blekinge. Under år 2004 gjordes också ett besök hos länskriminalpolisen vid polismyndigheterna i Stockholm och Skåne län.

Samarbetet inom och mellan myndigheterna

Information om främst myndigheternas samarbete har också inhämtats på olika sätt från Polisens utlänningsenheter i Stockholms län, Västra Götalands län, Västmanlands län, Södermanlands län, Värmlands län, Örebro län, Blekinge och i Väster Norrlands län, liksom från Tullverket och Kustbevakningen i dessa regioner. Sammanträffande med företrädare för sjöpolisen inom Stockholms läns polismyndighet har också ägt rum. Utredningen har också tagit del av de avtal som slutits om samarbetet mellan Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket.

Sekreteraren har besökt Polisenheten vid Rikspolisstyrelsen, samt deltagit i en av Rikspolisstyrelsen anordnad Gränskontrollkon-

ferens i Umeå, samt tagit del av ett antal enkäter som polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen svarat på inför konferensen. Utredningen har därutöver tagit del av redovisningen från Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Kustbevakningen, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket, att på regeringens uppdrag redogöra för aktuella hinder som finns för ett rationellt informationsutbyte mellan myndigheterna.¹ Utredningens sekreterare besökte under hösten 2004 Kustbevakningens centrala ledning, för att få information om det den 7 juli 2004 inrättade myndighetsgemensamma centrumet för maritima underrättelser.

Resultatet av dessa undersökningar redovisas i avsnitt 6.

Invandringen

Utredningen har från Migrationsverket inhämtat statistiska uppgifter för åren 1999–2003 om invandring, antal asylsökande, beviljade uppehållstillstånd, inskrivna vid anläggningsboende, personer tagna i förvar, verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut och avvikna personer, m.m. Utredningen har valt den perioden för att kunna göra en jämförelse för tiden närmast före och efter Sveriges inträde i Schengensamarbetet. Kompletterande uppgifter, t.o.m. den 30 juni 2004, har inhämtats från Rikspolisstyrelsen.

Resultatet redovisas i avsnitten 4 och 7.

Uppgifter om beräkningar eller prognoser om antalet utlänningar som befinner sig i Sverige utan erforderliga tillstånd har inte stått att få.

Kriminalunderrättelseverksamhet

Information om den underrättelseverksamhet rörande illegal invandring som bedrivs inom Rikskriminalpolisen har inhämtats genom besök av utredningens hos roteln Illegal invandring hösten 2003. Uppgifter har också inhämtats på olika sätt från landets länskriminalunderrättelseenheter. Utredningen har också haft kontakt med Ekobrottsmyndighetens nyinrättade underrättelseenhet.

Resultatet redovisas i avsnitt 6.

¹ Redovisning av återrapporteringskrav (uppdrag nr. 31) i regleringsbrevet budgetåret 2004 avseende Kustbevakningen, Dnr 20-1079/03:10.

Brott mot utlänningslagen och annan brottslighet

I syfte att ge utredningen ett underlag avseende dels antalet brott mot utlänningslagen, dels omfattningen av gränsöverskridande brottslighet i stort har utredningen gett Brottsförebyggande rådet i uppdrag att samla in och bearbeta vissa statistiska uppgifter för åren 1999–2002, dvs. åren närmast före och efter Schengeninträdet. Statistiken har avsett både för brott lagförda och för brott misstänkta personer. De som ingår i materialet har uppdelats på svenska medborgare, utländska medborgare, vilka har tillstånd att vistas i Sverige, samt utländska medborgare, vilka saknar anknytning hit.

Därutöver har statistik inhämtats från Kriminalvårdsstyrelsen angående antalet personer med utländsk bakgrund som har tagits in i anstalt, m.m.

Utredningen har också haft tillgång till olika inom Polisen framtagna rapporter om i vilken omfattning utländska medborgare som saknar fast hemvist i Sverige begår brott här samt kopplingen mellan antalet asylansökande och begångna brott.² Därutöver har utredningen tagit del av Tullverkets rapport ”Europeiska unionens utvidgning österut – påverkan på Tullverket på kort och medellång sikt”, och de därtill kopplade uppföljningsrapporterna.

Resultatet redovisas i avsnitten 4 och 7.

2.3 Kartläggning av vissa andra Schengenstaters regelverk och organisation

Utredningen har vidare inhämtat upplysningar om förhållandena i Danmark, Finland, Norge, Frankrike, Nederländerna och Tyskland. Utredningen har därvid också besök myndigheter och andra i Danmark, Finland, Norge och Nederländerna.

Resultatet redovisas i avsnitt 8.

² Rapporten om EU-utvidgningens påverkan på Kriminaliteten i Sverige (RKP/KUT Rapport 2004:3a, Projekt Murfoten, (RKP/KUT Rapport 2004:4), Brotts begångna av litauiska medborgare i Sverige (Norden), RKP KUT Rapport 2001:1 och Anträffade preparerade baltiskregistrerade fordon och lagmässig hantering, Polismyndigheten i Stockholms län, Länskriminalpolisen, 11/2003.

2.4 Övriga undersökningar och kontakter

I utredningens direktiv anges att samråd skall ske med Diskrimineringsombudsmannen. Denne har också delgetts slutligt utkast till lagförslag och överväganden i berörda delar och har anslutit sig till förslagen. Utredningen har också samrått med Datainspektionen angående beskrivningen av myndigheternas behandling av personuppgifter (se avsnitt 5).

I enlighet med vad som anges i direktiven har utredningen vidare haft kontakt med länspolismästarens Rolf Kleppe samt tagit del av dennes rapport angående kriminella asylsökande från forna Sovjetunionen.³

Utredningen har också haft kontakt med Utredningen om översyn av utlänningslagstiftningen (UD 2003:02), Utredningen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för dokumentlösa asylsökande (UD 2004:02) samt med länspolismästaren vid Polismyndigheten i Kronobergs län Ander Kjaersgaard, som haft Rikspolisstyrelsens uppdrag att undersöka möjligheten till nationell samordning av gränskontrollarbetet.

Sekreteraren har därutöver fortlöpande haft kontakt med olika företrädare för bl.a. Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket efter samråd med utredningens experter.

³ 2003-12-15 Dnr. Ju 2004/1424/P.

3 Schengensamarbetet

3.1 Inledning

I och med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet den 25 mars 2001 har våra regler om gränskontroll och personkontroll i övrigt anpassats till de bestämmelser som närmare reglerar detta samarbete, Schengenkonventionen.¹ I detta avsnitt redovisas avsikten med Schengensamarbetet och innehållet i konventionen. Redovisningen tar främst sikte på gränskontroll och de kompensatoriska åtgärder som har ansetts nödvändiga för att den fria rörligheten inom Schengenområdet inte skall kunna utnyttjas av internationellt verksamma kriminella. Övriga frågor behandlas mer översiktligt.² I avsnittet redovisas också Schengens informationssystem, SIS, och utvecklingen därav, samt vissa andra inom gemenskapen pågående europeiska utredningsarbeten på området. Slutligen redovisas polis-samarbetet inom Europol och Interpol.

3.2 Schengensamarbetet

3.2.1 Schengensamarbetets bakgrund och utveckling

Den fria rörligheten för personer är en av grundstenarna i EG:s regelverk för den inre marknaden, tillsammans med den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital. Den fria rörligheten för personer vad gäller den gemensamma arbetsmarknaden, fri etableringsrätt, erkännande av utbildningar m.m. kom att förverkligas på ett tidigt stadium. Däremot kom kontrollen av personer vid gränserna inte att avskaffas såsom den skulle ha blivit enligt de ändringar i EG-fördraget som gjordes genom Europeiska enhetsakten 1986.

¹ Schengenkonventionen jämte protokoll och förklaring har publicerats i SÖ 1998:49.

² För en mera detaljerad beskrivning hänvisas till prop.1997/98:42, Schengensamarbetet, och prop. 1999/2000:64, Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen.

En viktig orsak härtill var att EU:s medlemsstater inte har kunnat enats om en gemensam tolkning av den relevanta artikeln i EG-fördraget som numera har beteckningen artikel 14. Det gäller framför allt regler för en enhetlig kontroll av de gemensamma yttre gränserna. I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer i Romfördragets anda ingick Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna 1985 ett avtal om att successivt avveckla personkontrollerna vid de gemensamma gränserna och att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet mellan staterna. Avtalet, som är ett separat mellanstatligt avtal utanför EG, ingicks i gränsorten Schengen i Luxemburg och benämns därför Schengenavtalet. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, med bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samarbetsåtgärder. Det är denna tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som innehåller de viktigaste reglerna för samarbetet. Schengenkonventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig till Schengenavtalet. Dessa var, förutom grundarstaterna, Spanien och Portugal.

Sverige, tillsammans med de övriga nordiska länderna, deltar operativt sedan den 25 mars 2001.³ För vissa delar av Schengenreglerna, bl.a. de om visering och inre gränskontroll, kommer Danmark trots Amsterdampfördraget att som utgångspunkt ha kvar det mellanstatliga samarbetet och i efterhand själv bestämma om man vill omfattas av de beslut som rådet fattar. Storbritannien och Irland, som inte deltar i Schengensamarbetet, har möjlighet att när som helst begära, att få omfattas av hela eller delar av Schengenregelverket. Dessa två länder förhandlar f.n. om anslutning till delar av Schengenregelverket. Sannolikt kommer också Schweiz genom ett särskilt samarbetsavtal att ansluta sig till Schengensamarbetet.

Fr.o.m. den 1 maj 2004 deltar även de tio nya medlemsländerna till viss del i Schengensamarbetet. Genom medlemskapet i EU blir de direkt bundna av Schengenregelverket och de rättsakter som grundas på detta; vissa bestämmelserna är tillämpliga direkt, medan andra gäller först efter det att de nya medlemsstaterna genom ett särskilt rådsbeslut har antagits som operativa medlemmar i

³ Island och Norge, som inte formellt kan ansluta sig, har träffat ett särskilt samarbetsavtal för att anknyta sig till Schengensamarbetet. De deltar fullt ut i samarbetet med undantag för beslutsfattandet, och på så sätt kan den fria rörligheten inom den nordiska passunionen upprätthållas.

Schengen, vilket sannolikt sker först från år 2007. Detta innebär bl.a. att upphävandet av personkontroll vid de inre gränserna f.n. inte gäller för de nya medlemsstaterna, och inte heller har de tillgång till uppgifterna i SIS. Gränsen mot Polen och de baltiska länderna kommer således ännu under en tid att utgöra yttre gräns, där personkontrollen också är obligatorisk. Såsom medlemmar i EU gäller dock undantagsbestämmelserna om kravet på pass (dock att passfriheten skall kunna styrkas), uppehållstillstånd, visum och arbetstillstånd, dvs. personkontrollen, såvitt avser de EU-medlemmar som passerar dessa gränser är mindre till sin omfattning. Inom snar framtid kommer det med stor sannolikhet dock inte finnas någon yttre landgräns eller sjögräns med reguljär färjeförbindelse mot Sverige.

Alla EU-länderna, utom Storbritannien och Irland, deltar således numera i Schengensamarbetet.

Amsterdamfördraget

EG:s regelverk har bitvis tagit över Schengenkonventionens bestämmelser. Genom Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, förändrades strukturen för samarbetet inom EU. I samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande har Schengensamarbetet införlivats i EU. Detta har skett i enlighet med de bestämmelser som anges i det s.k. Schengenprotokollet som finns fogat till Amsterdamfördraget. De frågor som fördes över från tredje till första pelaren är bl.a. bestämmelser om yttre gränskontroll, fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Utlänningsrättsliga frågor kommer således till stor del att omfattas av EG-rätten. Kvar i tredje pelaren är straffrättsligt samarbete och polissamarbete för förebyggande och bekämpning av brott. Inom ramen för tredjepelarsarbetet skall EU:s medlemsstater också förebygga och bekämpa rasism och främlingsfientlighet.

Detta innebär att Schengensamarbete nu äger rum i den vanliga EU-strukturen, dvs. under medverkan av alla EU:s institutioner enligt de regler som gäller för den första pelaren; såvitt avser frågor om asyl, invandring och gränskontroll gäller gemenskapsrättsliga regler. Tekniskt införlivas Schengenregelverket med EU genom att protokollet medger att de nuvarande Schengenstaterna fortsätter sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett s.k. närmare samarbete inom EU:s institutionella och

rättsliga ramar. Europeiska unionens råd (i det följande rådet), i en sammansättning av representanter för EU:s, inklusive de nya medlemsstaterna, och övriga Schengenstaters regeringar, ersätter Verkställande kommittén. Det är alltså denna rådskonstellation som enhälligt beslutar om när en medlemsstat fullt ut skall få delta i det operativa samarbetet. Rådet beslutar också om var inom EU:s rättsliga struktur olika delar av Schengenregelverket hör hemma, dvs. vilka bestämmelser i Schengenregelverket som skall hänföras till första respektive tredje pelaren. Vid dessa beslut deltar även Storbritannien och Irland, som inte deltar i Schengensamarbetet. Däremot deltar inte Island och Norge i dessa beslut, men väl i beredningen därav.

Protokollet innehåller vidare bestämmelser, som tillsammans med vissa bestämmelser i ett särskilt protokoll om Danmarks ställning, gör det möjligt, att säkerställa att den nordiska passfriheten kan bibehållas inom ramen för det bredare europeiska samarbetet.

3.2.2 Schengensamarbetets grundtankar

Schengensamarbetet kan sägas innefatta två grundtankar, som är starkt sammanlänkade med varandra. Den första är, som nämnts, den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstater – inre gräns – skall upphöra. Den andra grundtanken, som delvis aktualiseras av den fria rörligheten för personer, är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal. För att den fria rörligheten för personer inte som en oönskad bieffekt skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten innefattar Schengensamarbetet ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. Ett hjälpmedel i dessa sammanhang är dataregistret Schengens informationssystem, SIS (se nedan).

3.2.3 Gemensamma viseringsregler

I artikel 10 föreskrivs enhetliga viseringar. Viseringar för inresa i ett Schengenland utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En sådan enhetlig visering ger under en sexmånadersperiod rätt till inresa och vistelse i alla Schengenstater under tre månader. En visering som överstiger tre

månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att passera genom de övriga avtalsslutande parternas territorium, i avsikt att komma till det territorium där tillståndet beviljats. En långtidsvisering ger alltså som utgångspunkt inte samma fria rörlighet som ett uppehållstillstånd, eftersom uppehållstillståndet, oavsett om detta är tidsbegränsat eller permanent, ger rätt till resa mellan länderna i tre månader utan krav på viseringar.

3.2.4 Yttre gränskontroll

Yttre gränser i Schengenkonventionens mening är alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar som enligt konventionen inte räknas som inre gräns. Frågor om passerande av de yttre gränserna regleras i artikel 3–8 i Schengenkonventionen. De yttre gränserna får i princip passeras endast vid särskilda gränsövergångsställen och under fastställda öppettider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder mot otillåtet passerande av yttre gräns. Vid yttre gräns skall vissa kontroller genomföras, både vid inresa och vid utresa. Därutöver skall Schengenstaterna bevaka de yttre gränserna mellan gränsövergångsställena med rörliga enheter, vilket för svenskt vidkommande alltså till stor del blir till sjöss.

Kontrollen vid de yttre gränserna har tre huvudinriktningar. Den första är den traditionella gränskontrollen, dvs. kontroll av att den inresande har erforderliga handlingar och uppfyller övriga villkor för inresa i Schengenområdet. Den andra är kontrollen är att den inresande inte är en brottsling eller efterlyst för brott. Slutligen har den yttre gränskontrollen till syfte att vara ett verktyg för att avvärja hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid utresa skall nödvändig kontroll ske för att fånga upp t.ex. efterlysta personer. Utresekontrollen, som också är obligatorisk, skall genomföras för spaningsändamål och med syfte att förhindra hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen. Meningen är att efterspanade brottslingar, oavsett medborgarskap, som försöker lämna området skall stoppas vid en sådan kontroll. Utresekontrollen skall också ske i syfte att fånga upp efterlyst egendom.

Artikel 6 i Schengenkonventionen reglerar denna kontroll närmare. I artikeln föreskrivs att gränstrafiken vid de yttre gränserna skall kontrolleras av behöriga myndigheter och att denna kontroll skall

utföras enligt gemensamma principer. Kontrollen skall utföras inom ramen för varje Schengenstats egna befogenheter och lagstiftning, och den skall ta hänsyn till alla Schengenstaters intressen (artikel 6.1).

Alla personer, oavsett medborgarskap, som passerar den yttre gränsen skall åtminstone visa upp sina resedokument vid en identitetskontroll (artikel 6.2).

Kontrollen vid de yttre gränserna kan delas in i två skeden. Det första består av dokumentgranskning och registersökning. När det bedöms nödvändigt utförs i ett andra skede även fysisk kontroll, dvs. kroppsvisitering, samt kontroll av fordon och föremål. All kontroll enligt Schengenkonventionen skall, enligt tillämpningsföreskrifter i Schengens gemensamma handbok, utföras på ett sådant sätt att den inte är mer ingripande eller omfattande än vad som krävs för att kontrollen skall tjäna sitt syfte (proportionalitetsprincipen).

Dokumentkontroll m.m.

Den rutinmässiga identitetskontrollen innebär att de resedokument som företes snabbt kontrolleras beträffande giltighet och tecken på förfalskning. Sådan kontroll skall genomföras både vid in- och utresa. Kontrollen riktar sig inte enbart mot utlänningar utan även mot medborgare i EU eller i Schengenstater som inte är anslutna till EU, men kontrollen av utlänningar skall vara mera noggrann (artikel 6.2 c). En medborgare i en EU- eller Schengenstat skall kontrolleras noggrannare vid in- eller utresa i sådana särskilda fall där det föreligger tecken på att denne kan utgöra ett hot mot allmän ordning, nationell säkerhet eller allmän hälsa. EU-medborgaren kan i sådana fall, med stöd av bestämmelserna i direktiv 1964/221/EEC, nekas inresa i en annan EU-stat.

Utlänningar i konventionens mening, dvs. alla som inte är medborgare i en EU-stat eller i en Schengenstat som inte är medlem i EU, skall i princip kontrolleras noggrannare. Denna mera noggranna kontroll innebär, förutom den rutinmässiga kontrollen, en närmare kontroll av handlingars giltighet, äkthet och i förekommande fall av att erforderliga viseringar finns, att andra villkor för inresa är uppfyllda samt att utlänningar har tillräckliga medel för sitt uppehälle. Kontrollen omfattar vidare en direkt sökning av uppgifter om personer eller föremål i SIS och i nationella sökregister.

Annan kontroll

Schengenkonventionen förutsätter, som framgått, inte enbart dokument- och registerkontroller vid de yttre gränserna. De gemensamma principerna i artikel 6.1 innebär bl.a. att personkontrollen, utöver granskning av resedokument och andra villkor för inresa m.m., även skall avse efterspaning av misstänkta brottslingar och förhindrande av hot mot Schengenstaternas inre säkerhet och allmänna ordning. Dessutom skall fordon och föremål som medförs av personer som passerar gränsen kontrolleras. Dessa kontroller skall ske i enlighet med respektive lands lagstiftning. Schengenkonventionens bestämmelser innehåller således, när det gäller personkontrollen vid de yttre gränserna, ett i vid mening brottsförebyggande element.

3.2.5 Inre gräns

Vid inre gräns skall någon gränskontroll enligt huvudregeln inte ske (artikel 2.1). Med inre gräns avses Schengenstaternas gemensamma landgränser samt deras flygplatser respektive hamnar för reguljära färjeförbindelser, när det sker trafik till och från andra Schengenländer. För annan sjötrafik är havsgränsen yttre gräns. För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga EU-stater som för tredjelandsmedborgare gäller att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare, dvs. en icke EU- eller Schengenmedborgare, innebär det rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under högst tre månader under en tidsperiod om sex månader eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid hans eller hennes visering gäller. Schengenkonventionen behandlar inte frågor som rör möjligheterna för en medborgare i en Schengenstat eller en annan stat att bosätta sig och arbeta i en annan Schengenstat. Inom dessa områden gäller EG-rätten, EES-avtalet och nationella bestämmelser.

Om det behövs för den allmänna ordningen eller säkerheten, får dock en medlemsstat besluta om att kontroll skall ske även vid inre gräns under en begränsad tid, dvs. en inre gräns blir under denna tid yttre gräns (artikel 2.2). Ett beslut om sådan tillfällig kontroll, får fattas först efter samråd med övriga stater. Om ett omedelbart

ingripande krävs, får dock nödvändiga åtgärder vidtas, men övriga medlemsstater skall snarast underrättas därom.

3.2.6 Kompensatoriska åtgärder

För att förhindra att människosmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet underlättas p.g.a. den fria rörligheten, innefattar Schengenkonventionen en rätt för medlemsstaterna att utöva polisiära befogenheter inom hela det egna territoriet (artikel 2.3). Avskaffandet av de inre gränskontrollerna hindrar alltså inte varje enskild medlemsstat att förhindra och bekämpa brott med tillämpning av den inhemska lagstiftningen. Snarare ställs krav på att denna skall bli mera effektiv. Detta brukar kallas kompensatoriska åtgärder och innefattar bl.a. inre utlänningskontroll. Schengenkonventionen ger också möjlighet att ha föreskrifter om skyldighet att inneha, medföra och visa upp av Schengenstaten föreskrivna handlingar (artikel 2.3), att föreskriva anmälningsskyldighet för utläningar (artikel 22) och att ha en skyldighet att utföra hotellkontroll (artikel 45). Hotellkontroll innebär att hotellinnehavare, pensionatsinnehavare och innehavare av campingplatser skall se till att alla utländska gäster – även EU-medborgare – fyller i ett registreringskort och styrker sin identitet. Registreringskortet skall bevaras på hotellet och kunna överlämnas till behöriga myndigheter, när det behövs för bl.a. brottsutredningar eller för att spåra efterlysta eller försvunna personer.

Schengensamarbetet innebär också att medlemsstaterna åtagit sig att se till att en utlänning, som inte uppfyller villkoren för vistelse inom Schengenområdet eller i det egna landet, snarast lämnar området eller landet (artikel 23). Om utläningen inte frivilligt lämnar området eller landet, skall denne med tillämpning av den nationella lagstiftningen utvisas.

3.2.7 Polisiärt och rättsligt samarbete

Även det polisiära och rättsliga samarbetet är en del av de kompensatoriska åtgärderna. Samarbetet har emellertid också ett egenvärde i det att samarbetet mellan medlemsländernas myndigheter fördjupas och förstärks. Schengenkonventionens bestämmelser om polissamarbetet är inriktat på att förebygga och utreda brott och avser såväl

informationsutbyte som operativ samverkan. När det gäller informationsutbyte kan nämnas, att det vardagliga bilaterala informationsutbytet, som förutses i artiklarna 39 och 46 i Schengenkonventionen, utgår från att varje stat skall handla inom ramen för sin gällande rätt. Det rättsliga samarbetet omfattar frågor om inbördes rättshjälp i brottmål, tillämpningen av principen "non bis in idem" (inte två gånger för samma sak), utlämning, överförande av verkställighet av brottmålsdom samt bekämpande av brottslighet som avser narkotika och vapen. Beslut som senare fattats i EU:s ministerråd har företrädare framför konventionen och har i vissa fall ersatt Schengenkonventionens bestämmelser.

I Schengenkonventionen förbinder sig staterna att låta sina polismyndigheter bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott. Informationsutbytet skall som huvudregel ske mellan centrala organ men i brådskande fall finns möjlighet till direktkontakt mellan myndigheter. Vad härefter gäller det operativa polissamarbetet finns regler om fortsatt övervakning och fortsatt förföljande över landgräns. All övervakning eller förföljande på annan stats territorium skall ske med iakttagande av den statens lagar och de övriga villkor som den staten ställt upp.

Det operativa polissamarbetet berör även kommunikationsfrågor. Schengenstaterna skall sålunda, särskilt i gränstrakterna, upprätta direkta tele- och radioförbindelser för att underlätta polis- och tull-samarbetet. Avsikten med detta är bl.a. att i rätt tid kunna vidarebefordra information när det gäller övervakning och förföljande över gränserna.

3.2.8 Transportörsansvar

Enligt artikel 26 skall den transportör som ombesörjt sjö-, luft- eller landtransport fram till den yttre gränsen för en utländsk medborgare, vilken därefter nekats inresa, vara skyldig att utan dröjsmål återta ansvaret för utlämningen. På begäran av den myndighet som bevakar gränsen skall transportören ombesörja återresa för utlämningen till tredje land (Artikel 26.2 a).

Transportören skall vidare, enligt artikel 26.1 b, vara skyldig att kontrollera att en utlämning som transporteras sjö- eller luftvägen har de resedokument eller viseringar som erfordras för inresa i Schengenområdet. I den mån det är konstitutionellt möjligt skall

Schengenstaterna införa nationella sanktioner mot transportörer som befordrar utläningar vilka saknar erforderliga dokument.

Schengenstaternas åtaganden vad gäller transportörer gäller endast i den mån det inte strider mot staternas förpliktelser enligt flyktingkonventionen.

3.2.9 Schengenregelverket

Schengenregelverket består av det ursprungliga Schengenavtalet, Schengenkonventionen samt senare anslutna staters anslutningsavtal respektive samarbetsavtal för Island och Norge som inte är medlemmar i EU. Därtill kommer beslut och deklarerationer av Verkställande kommittén samt beslut fattade av Centralgruppen. Tillämpningsföreskrifter till konventionen beslutas efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, som framgått, av Europeiska unionens råd.⁴ Det är här fråga om föreskrifter som reglerar den rent praktiska hanteringen, dvs. bestämmelser vilkas motsvarighet i svensk rätt i regel ligger på myndighetsnivå. Schengenregelverket har till övervägande del, i samband med Amsterdamfördragets ikraftträdande, givits rättslig grund i fördragen om Europeiska gemenskaperna respektive Europeiska unionen. Exempel på tillämpningsföreskrifter till Schengenkonventionen är besluten om för vilka länders medborgare det skall gälla viseringsplikt. Men för att dessa tillämpningsföreskrifter ska få genomslag nationellt måste de omsättas i interna regler i varje medlemsstat.

3.2.10 Schengens informationssystem (SIS)

Schengens informationssystem (SIS) är ett dataregister och ett hjälpmedel vid gränskontrollen och i kampen mot internationell kriminalitet och illegal invandring. Registret är uppbyggt som ett efterlysnings- och spaningsregister. SIS består av en nationell enhet för varje Schengenstat (N.SIS), och en central teknisk stödfunktion (C.SIS) som är gemensam för Schengenländerna.

En medverkan i Schengensamarbetet kräver således att det byggs upp en nationell enhet i Schengens informationssystem. Lagen (2000:344) om Schengens informationssystem innehåller regler om behandling av personuppgifter i den svenska enheten. I den mån

⁴ Den gemensamma handboken.

inte lagen om SIS innehåller avvikande regler, blir personuppgiftslagens bestämmelser tillämpliga. Via N.SIS översänder varje medlemsstat sina uppgifter till C.SIS, som sedan distribuerar uppgifterna till samtliga N.SIS. Härigenom kommer alla N.SIS att innehålla identiska uppgifter.

Det är Rikspolisstyrelsen som är personuppgiftsansvarig och skyldig att föra registret i Sverige. I lagen anges vilka framställningar som får föras in i registret. Rikspolisstyrelsen får endast registrera sådana uppgifter som är tillåtna att behandla enligt personuppgiftslagen (1998:204) eller polisdatalagen (1998:622, se avsnitt 4.11). Varje Schengenstat råder själv över vilka åtgärder den i varje enskilt fall vill begära och därigenom över vilka uppgifter den lägger in den nationella enheten. Vilka uppgifter Sverige lägger in i den svenska enheten i SIS styrs alltså av nationell svensk lagstiftning. Känsliga personuppgifter, såsom exempelvis etniskt ursprung, politiska åsikter och religiös övertygelse, får inte registreras. Emellertid kommer de personuppgifter, vilka omfattas av rapporter från andra Schengenstater, att flyta in i den svenska nationella enheten genom förmedlingen av den gemensamma enheten, C.SIS.

De åtgärder som får begäras i nationella SIS är följande.

- Efterlysning för förvarstagande för överlämnande eller utlämning.
- En person skall nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna, Spärllistan.
- Lämnande av uppgift om uppehållsort för försvunna personer och tillfälligt omhändertagande.
- Lämnande av uppgift om uppehållsort på person som har förelagts att inställas sig till domstol eller skall dömas till påföljd eller verkställa ett frihetsberövande.
- Hemlig övervakning.
- Efterlysning av föremål.
- Utlämnande av uppgifter.

SIRENE

Schengensamarbetet och SIS förutsätter att det hos varje medlemsland finns en central funktion, som skall fungera som en stadigvarande kontaktpunkt för informationsutbytet mellan länderna.

Denna funktion benämns SIRENE.⁵ SIRENE-verksamheten i Sverige finns som en del av Nationella sambandskontoret inom Rikskriminalpolisen. SIRENE-kontoret utgör länken mellan, å ena sidan, Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, och, de utländska SIRENE-kontoren å den andra.

3.3 Dublinförordningen, m.m.

3.3.1 Dublinförordningen

Dublinkonventionen tillkom för att garantera att var och en som söker asyl i någon av EU:s medlemsstater skall få sin ansökan prövad och att den asylsökande inte skall sändas från en medlemsstat till en annan utan att någon stat anser sig ha ansvar för prövningen. Detta skall garanteras genom bestämmelser som gör att det alltid går att peka ut vilken stat som är ansvarig.

Dublinkonventionen undertecknades i juni 1990 i Dublin och trädde i kraft den 1 september 1997.⁶ För Sveriges del trädde konventionen i kraft en månad senare.

Konventionen ersattes den 1 september 2003 med en EU-förordning (nr 343/2003). Den kallas allmänt för *Dublinförordningen*, och den innebär även att det asylrättsliga området har överförs till EU:s första pelare och därmed blivit gällande EG-rätt. Därför har numera EG-domstolen även fått kompetens att pröva dessa frågor. De tio nya medlemsstaterna omfattas direkt av Dublinförordningen genom inträdet i EU. Förordningens innehåll är även tillämpligt i förhållande till Norge och Island, och även mot Storbritannien och Irland. I förhållande till Danmark tillämpas alltså konventionen. Genom Dublinförordningens ikraftträdande tillämpas Dublinkonventionen emellertid numera sällan, och genom att Danmark förväntas tillträda förordningen år 2005 lär konventionen inom en snar framtid bli obsolet.

Grundreglerna i Dublinkonventionen och Dublinförordningen är desamma, men i förordningen har tidsfristerna för medlemsstaternas handläggning minskats, och större hänsyn kan tas till att hålla samman familjer.

Förordningen och konventionen garanterar att varje person som söker asyl i EU kommer att få sitt skyddsbehov gentemot hem-

⁵ "Supplementary Information Requested at the National Entries".

⁶ SÖ 2001: 49, se också KOM/2001/447 slutlig.

landet prövat i en av medlemsstaterna. Reglerna bygger på första asylsökningsprincipen som är en etablerad del av asylrätten och innebär att en person som flyr från förföljelse i sitt hemland ska söka skydd i det första säkra land som han eller hon kommer till. Andra grundprinciper är att det medlemsland, där sökanden har familjeanknytning, eller det land som har medverkat till den asylsökandes inresa i EU (genom t.ex. utfärdande av visering eller uppehållstillstånd) är ansvarigt för prövningen av en asylansökan, även om den har gjorts i en annan medlemsstat. Om en medlemsstat i vilken en asylansökan har gjorts bedömer att en annan medlemsstat är ansvarig för prövningen, kan den första staten begära att den senare staten skall överta ansvaret för sökanden. Om en sådan begäran inte görs inom tre månader, faller ansvaret för prövningen på den stat i vilken asylansökan har gjorts. Begäran om övertagande ska besvaras inom två månader av den anmodade staten räknat från det att begäran gjordes.

När det med ledning av ovannämnda kriterier inte kan fastställas vilken medlemsstat som är ansvarig, är den första medlemsstaten i vilken asylansökan gjorts ansvarig för prövningen.

Överföringen av en asylsökande till den medlemsstat som är ansvarig för prövningen måste i normalfallet ske senast sex månader efter acceptandet av över- eller återtagande. Undantag görs för sökande som är frihetsberövade eller avvikna. I dessa fall måste avvisning ske senast tolv respektive arton månader efter det att accept om över- eller återtagande inkom. En avvisning enligt Dublinförordningen kan i normalfallet numera alltid verkställas omedelbart, oavsett tidpunkten för när ett eventuellt överklagande lämnades in. Ett överklagande har alltså numera inte någon suspensiv verkan.

Medlemsstaterna har alla tillträtt 1951 års Genèvekonvention om flyktingars rättsliga ställning och är bundna av internationella och europeiska regler om mänskliga rättigheter. En betydande likhet har alltid funnits mellan medlemsstaternas tillämpning av asylreglerna. EU:s medlemsstater är alla rättsstater och välfärdsstater och har i princip samma förutsättningar att tillgodose asylsökandes rättigheter, såväl vad gäller asylprövning som att tillgodose sociala och medicinska behov.

Dublinreglerna ger en medlemsstat en viss möjlighet att inte tillämpa ansvarsreglerna utan istället gå in i sakprövning av en persons asylskäl. Utrymmet för när man kan underlåta att tillämpa förordningens ansvarsbestämmelser fastställs i svensk praxis utifrån utlänningslagens regler. Innan en person kan avvisas från Sverige på

grund av att ansvaret för prövning av asylskälen ligger hos en annan medlemsstat, företas därför ibland en prövning av sökandens anknytning till Sverige eller av övriga humanitära skäl. I förekommande fall vägs detta sedan mot intresset av att upprätthålla förordningens ansvarsregler.

3.3.2 Eurodac

Eurodac är en elektronisk databas för fingeravtryck som har skapats för en effektiv tillämpning av Dublinförordningen. Syftet med Eurodac-systemet är att det skall bistå med att fastställa, vilken medlemsstat som enligt Dublinförordningen är ansvarig för att pröva en ansökan om asyl som lämnas in i en medlemsstat, samt att också i övrigt underlätta tillämpningen av Dublinförordning.

Den 16 januari 2003 togs Eurodac-systemet officiellt i bruk.⁷ Från och med den dagen skall alla som söker asyl inom eller utom EU rutinmässigt lämna fingeravtryck som ett led i asylprövningen. Fingeravtrycken sänds till nationella knutpunkter i de länder som deltar i Eurodac-systemet⁸ och överförs elektroniskt till en central databas i Luxemburg. I Sverige har Migrationsverket ansvaret för registret.

Varje medlemsstat skall skyndsamt ta fingeravtryck av alla fingrar av alla asylsökande som är 14 år eller äldre. Förfarandet för att ta fingeravtryck skall fastställas i enlighet med nationell praxis i den berörda medlemsstaten och i enlighet med skyddsbestämmelserna i Europakonventionen och FN:s Barnkonvention. Också Data-skyddsdirektivet är tillämpligt i fråga om medlemsstaternas behandling av personuppgifter inom ramen för Eurodacsystemet.

Uppgifter om fingeravtryck får föras in i systemet, när en utlänning söker asyl, olagligen passerar en medlemsstats gräns eller vistats illegalt i en medlemsstat.

I den centrala enheten registreras inga direkta personuppgifter utan endast uppgifter om fingeravtryck, kön på den från vilken avtrycket tagits, var och när det tagits samt det referensnummer ursprungsstaten använt.

⁷ Förordningen (EG) nr 1560/2003 med tillämpningsföreskrifter till Eurodacförordningen.

⁸ Alla EU-medlemsstater, förutom Danmark, samt Norge och Island.

3.4 Utvecklingsarbeten m.m.

3.4.1 Inledning

Schengensamarbetet har underhand, och främst genom Amsterdamfördraget, alltså utvecklats till gemenskapsrättslig fråga. Samarbetet och den fria rörligheten inom Europa utvecklas ständigt genom att nya frågor behandlas och diskuteras. Det rör sig om både frågor, vilka är kopplade till migrationspolitiken och personers fria rörlighet inom Europa, och olika polisiära och kompensatoriska frågor. Redan inledningsvis skall nämnas att Sverige har presenterat ett förslag för förenklat utbyte av informations och underrättelser mellan de brottsbekämpande myndigheterna inom EU.⁹

I det följande redovisas några av de övriga pågående förändringarna.

3.4.2 SIS II

Som nämnts består SIS för närvarande av nationella enheter i de anslutna staterna.

Tekniskt sett är det nuvarande SIS förlegat och det är inte möjligt att snabbt och enkelt lägga till nya funktioner. Rådet beslutade därför att det var nödvändigt att utveckla ett andra generationens Schengens informationssystem (SIS II). Europeiska kommissionen (i det följande kommissionen) gavs i december 2001 mandat att utveckla SIS II, och mandatet gäller under en begränsad period fram till den 31 december 2006.¹⁰

SIS II är tänkt att bli ett grundelement med hjälp av vilket man avser att upprätthålla allmän ordning i ett område som saknar inre gränser. Systemet måste vara kompatibelt med andra redan existerande eller framtida databaser på området.

SIS II måste uppfylla följande grundläggande krav.

- Storskalighet
- Flexibilitet
- Enhetlighet

⁹ Förslag den 4 juni 2003 10215/04, Crimorg 46, Enfopol 69, Comix 382, ENFOCOSTUM 49.

¹⁰ Mer om SIS II se bl.a. meddelande från kommissionen till rådet och europaparlamentet om utvecklingen av Schengens informationssystem II och eventuella synergieffekter med ett framtida informationssystem för viseringar KOM (2003) 771 slutlig och KOM (2003) 558 slutlig.

- Tillförlitlighet
- Ekonomi
- Säkerhet

Personer som vet eller misstänker att deras uppgifter finns lagrade i SIS försöker inte sällan dölja sin verkliga identitet genom att använda ett falskt namn (t.ex. utlänningar som omfattas av beslut om utvisning). Även om resehandlingar som visas upp är äkta fungerar inte en SIS-sökning om enbart namnet anges. SIS II bör därför utformas och förberedas för att kunna behandla biometrisk identifiering och sökning på biometriska data. Systemet kan då samverka enklare med andra projekt, t.ex. VIS (se nedan), vilket förenklar aktiveringsprocessen i framtiden.

Enligt tidsplanen bör utvecklingen av SIS II inledas under januari 2005. Våren 2005 bör de nu medverkande parterna börja anpassa sina nationella system. Även de nya medlemsstaterna skall då kunna ansluta sig till det nya systemet.

3.4.3 Utveckling av VIS

Enligt rådets beslut den 8 juni 2004 skall ett informationssystem för viseringar, VIS, inrättas. VIS skall vara ett gemensamt system för utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna. Systemet skall lagra uppgifter om utfärdande av viseringar och kunna användas till exempel i samband med kontroll vid de yttre gränserna. Det anges att i VIS bör information som skall lagras och behandlas finnas såsom exempelvis alfanumeriska data, fotografier, relevanta handlingar och biometriska kännetecken. I rådets riktlinjer anges att ”när ett digitalt foto och andra biometriska data om viseringsinnehavaren införs i viseringsmaterialet kan de även införas i VIS”. I pågående arbete bedöms tre möjligheter som i nuläget skulle kunna användas som biometriska kännetecken: irisscanning, ansiktsgenkänning och fingeravtryck. Det sistnämnda rekommenderas bli det främsta biometriska kännetecknet, medan ansiktsgenkänning föreslås som en extra kontrollmöjlighet. Användningen av biometriska data i en omfattning som aldrig förekommit tidigare innebär att systemet kommer att få en ny och i hög grad okänd dimension.

Syftet med VIS, såsom det fastställts i rådets riktlinjer, är följande.

- Underlätta kampen mot bedrägerier.

- Bidra till att förbättra det konsulära samarbetet och utbytet av uppgifter mellan de centrala konsulära myndigheterna.
- Underlätta kontroller vid de yttre gränserna eller vid invandringskontroller och poliskontroller.
- Bidra till att förhindra ”visa shopping”.
- Underlätta tillämpningen av Dublinförordningen.
- Förenkla de administrativa förfarandena för återsändande av medborgare från tredje land.
- Bidra till att förbättra genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken samt till den inre säkerheten och kampen mot terrorism.

Kommissionen planerar att under slutet av år 2004 lämna förslag om en förordning med närmare bestämmelser om VIS.

3.4.4 Inrättande av en europeisk gränskontrollbyrå

Kommissionen har föreslagit rådet att en gemensam gränskontrollbyrå inrättas.¹¹

EU:s gränssamarbete syftar till att åstadkomma en integrerad, god och enhetlig personkontroll vid de yttre gränserna och därigenom bidra till skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inom EU. Genom att inrätta en byrå vars huvuduppgift är att förbättra samordningen av medlemsländernas praktiska gränssamarbete skall genomförandet av gemensamma bestämmelser och åtgärder effektiviseras och harmoniseras.

Inrättandet av en gemensam byrå är tänkt att leda till en förbättrad samordning av det praktiska gränskontrollsamarbetet samt ett mer effektivt genomförande av det befintliga regelverket.

Byråns huvudsakliga arbetsuppgifter skall vara att:

- Samordna det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna rörande kontroll och övervakning av yttre gränser; godkänna, samordna och samfinansiera gemensamma insatser.
- Utveckla en gemensam modell för riskanalys samt genomföra såväl generella som särskilt anpassade riskanalyser.

¹¹ Utkast till rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltning av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser, 9018/04, Front 82, Comix 297.

- Biträda medlemsstaterna vad gäller utbildning genom en gemensam modell för grundutbildning samt genomförande av vidareutbildning.
- Bevaka utvecklingen av relevant forskning och vidarebefordra information till kommissionen och medlemsländerna.
- Ge stöd i form av teknisk utrustning; inventera bestånd och behov samt kunna tillhandahålla viss utrustning enligt nationella önskemål.
- På begäran stödja medlemsländer som tillfälligt behöver tekniskt och operativt stöd med samordning och rådgivning.
- Samordna operativt samarbete mellan medlemsstater rörande avlägsnande av personer som olovligt uppehåller sig inom unionen.
- Inrätta och fortlöpande utvärdera verksamheten vid särskilda avdelningar för personkontroll vid land-, sjö- och luftgränser.

Byrån skall vara en EU-institution med status som juridisk person. En verkställande direktör skall utses för att självständigt leda och representera byrån. Byrån skall vidare ha en styrelse bestående av en representant från varje medlemsland och två representanter från kommissionen, och beslut fattas med en majoritet som varierar beroende på fråga. Förhandlingar pågår för närvarande mellan medlemsstaterna i frågan, och det är f.n. ovisst när beslut kan fattas.

3.4.5 Förslag till rådets förordning om gemenskapskodex om gränspassage för personer

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003 uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag till en omarbetning av den gemensamma handboken för personers passage av de yttre gränserna. Denna handbok utarbetades inom det mellanstatliga Schengensamarbetet och införlivades i och med ikraftträdandet av Amsterdamfördraget i den Europeiska unionens institutionella och rättsliga ramar. Eftersom innehållet inte utgjorde någon typisk gemenskapslagstiftning, såsom exempelvis direktiv eller förordningar, ledde det till en viss tveksamhet kring dess rättsliga status. Handbokens legala grund är oklar genom att den är såväl en rättskälla, som skapar både rättigheter och skyldigheter, som en praktisk handledning för gränskontroll- och gränsbevakningspersonal.

Uppmaningen till omarbetning syftade därför huvudsakligen till att förtydliga handbokens normativa status och avhjälpa de brister som konstaterats ute på fältet.

Kommissionens förslag om en gemenskapskodex går dock längre än enbart en omarbetning av den gemensamma handboken, främst genom att kodexen omfattar all gränspassage för personer, över såväl yttre som inre gräns. Även om kodexen i övrigt till största delen upprepar texten i den gemensamma handboken, har vissa ändringar gjorts av följande skäl nämligen att:

- Slopa överflödiga bestämmelser (exempelvis dem som förekommer i andra delar av EG-regelverket).
- Utveckla delar av handboken mot bakgrund av diskussioner i rådsarbetsgrupperna och rekommendationerna om bästa arbetsmetoder.
- Förtydliga eller uppdatera vissa punkter.

De huvudsakliga ändringarna i förslaget jämfört med det nuvarande regelverket är följande.

- Syftet med förordningen är att införa regler för personers passage av de yttre och inre gränserna (artikel 1).
- I samband med vistelse som inte överstiger nittio dagar, kan inresa beviljas en tredjelandsmedborgare under vissa förutsättningar (artikel 5). Ett nytt villkor för inresa är att personen inte anses utgöra en risk för medlemsstaternas folkhälsa. Detta skäl åberopas även i direktivet 2004/38/EG om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorier, i vilket även tillämpningskriterierna anges.
- Resehandlingar för tredjelandsmedborgare ska systematiskt stämplas vid inresa (artikel 9). Frågan diskuteras parallellt i behörig rådsarbetsgrupp och förslag finns om att stämpningskyldigheten ska gälla även vid utresa.
- Det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna ska skötas och samordnas av den europeiska byrån för förvaltning av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna (artikel 14).
- Särskilda kontroller ska tillämpas vid olika typer av gränser och för olika transportmedel (artikel 16). Bestämmelserna rörande sjögränser är något reviderade och möjligheten till lättnader i kontrollen stryks för deltagare i gruppresor, medan den införs för gränsarbetare.

- En medlemsstat får, under en period på högst 30 dagar, återinföra gränskontroller vid sina inre gränser vid allvarliga hot mot den allmänna ordningen, folkhälsan eller den inre säkerheten. Om hoten kvarstår efter 30 dagar får medlemsstaten bibehålla sådana kontroller i förnybara perioder (artikel 20). Samråd ska ske med övriga medlemsstater och kommissionen (artikel 21, 22 och 23).
- Vid ett exceptionellt allvarligt hot i flera medlemsstater får rådet, på förslag från kommissionen, med kvalificerad majoritet besluta att genast återinföra gränskontroller vid samtliga inre gränser eller vid vissa gränser i alla eller flera medlemsstater. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet att upphäva dessa undantagsåtgärder när det exceptionellt allvarliga hotet inte längre föreligger (artikel 24).
- Bilagorna ska ändras i enlighet med ett föreskrivet kommittéförfarande (artikel 29 och 30).

För utredningens vidkommande är det av särskilt intresse att beakta vad som i kommentaren till förordningen har angetts om varje stats behörighet att utöva polisiära befogenheter inom sitt territorium. I kommentaren till artikel 19, som återger och kompletterar artikel 2.3 i Schengenkonventionen, anges följande.

I punkt a) anges att personkontroller inom ramen för polisens allmänna befogenheter får göras inom hela territoriet. Därav följer att kontroller som inom denna ram utförs vid gränsområdet inte är oförenliga med rätten att passera inre gränser utan kontroll, dock under förutsättning att dessa utförs på samma sätt – särskilt i fråga om frekvens och intensitet – inom hela territoriet. Det bör därför betonas att en medlemsstat inte tillåts ha regler som tillämpas på ett visst sätt endast i gränsområdet, exempelvis genom att fastställa en zon för identitetskontroll av personer genom stickprov eller en visuell kontroll, om denna typ av operationer inte också sker i andra delar av territoriet. Även en mindre omfattande kontroll som utförs vid passage av gränsen eller i områden nära gränsen är otillåten. Det är alltså syftet med kontrollen som avgör om den är tillåten.

I punkt b) framhålls det att säkerhetskontroller som utförs före eller under ombordstigning i syfte att skydda passagerarnas säkerhet ombord på ett flygplan eller en båt inte påverkas. Genom dessa kontroller vill man säkerställa att passagerare inte medför farliga vapen, föremål eller ämnen ombord. Kontrollerna kan även syfta till att fastställa identiteten hos en resenär som har en biljett där namnet framgår. De kan också vara nödvändiga då den allmänna ordningen eller passa-

gerarnas säkerhet kan äventyras genom att passagerare som är kända som oroselement stiger ombord.

I punkterna c) och d) betonas att förslaget inte innebär ett undantag från skyldigheten att bära på sig eller inneha dokument och handlingar som föreskrivs i den nationella lagstiftningen och att tredjelandsmedborgare heller inte är undantagna från skyldigheten att meddela sin närvaro på en medlemsstats territorium, om denna skyldighet föreskrivs i den nationella lagstiftningen i enlighet med gällande gemenskapsregler (särskilt artikel 22 i Schengenkonventionen om inreseanmälan).

Förslaget behandlas f.n. inom gemenskapen.

3.4.6 Rådets direktiv om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare

För att den olagliga invandringen skall kunna bekämpas effektivt och gränskontrollen förbättras har det ansetts väsentligt att samtliga medlemsstater fastställer regler om skyldighet för de transportföretag som transporterar passagerare till medlemsstaternas territorium att lämna uppgifter om passagerarna. Mot denna bakgrund har rådet fattat beslut om direktiv därom.¹²

Enligt direktivet skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att, på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna, översända information om passagerare som de kan komma att befordra till ett godkänt gränsövergångsställe. Informationen skall innehålla uppgifter om nummer och typ på resehandlingen, nationalitet, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare ombord på transporten samt ursprunglig ort för ombordstigning.

Översändningen av uppgifterna befriar inte transportören från skyldigheterna om transportöransvaret enligt artikel 26 Schengenkonventionen.

Medlemsstaterna skall också vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa påföljder för transportörer som genom fel eller försummelse underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Påföljderna skall vara avskräckande,

¹² Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.

effektiva och proportionella. Maximibeloppet får inte understiga 5 000 euro, och minimibeloppet får inte understiga 3 000 euro.

Direktivet hindrar inte medlemsstaterna att införa eller bibehålla andra påföljder, såsom körförbud, beslag och förverkande av transportmedlet. Direktivet hindrar inte heller medlemsstaterna från att bibehålla eller införa ytterligare skyldigheter för transportörer att lämna information och uppgifter. Ärendet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

3.4.7 Lokal gränstrafik

I ett sammanhang som präglas av en åldrande befolkning, sjunkande befolkningsciffror, globalisering och specialisering kan EU och dess grannländer dra nytta av att införa mekanismer som tillåter arbetstagare att röra sig från ett territorium till ett annat för att finnas där efterfrågan på deras kunskaper och kvalifikationer är störst. Den nuvarande situationen kännetecknas av bilaterala avtal om lokal gränstrafik som vissa medlemsstater har slutit med angränsande tredje länder.

Kommissionen har därför föreslagit rådet två förordningar för inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstater.¹³

Syftet med den föreslagna första förordningen (principer för lokal gränstrafik med angränsande tredje länder) är att fastställa bestämmelser om kriterier och villkor för att inrätta en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser.

Den andra förordningen (tillfälliga yttre landgränserna mellan medlemsstaterna) har sin bakgrund i möjligheterna enligt Schengenkonventionen om beslut om ”tillfälliga yttre gränserna”, vilka också kommer att finnas kvar en viss tid efter anslutningen mellan de nya medlemsstaterna och de nuvarande Schengenstaterna, och också mellan de nya medlemsstaterna sinsemellan. Därför har det ansetts lämpligt att lägga fram en förordning som utsträcker tillämpligheten för de föreslagna bestämmelserna om kriterier och villkor för att inrätta en ordning för lokal gränstrafik till att även omfatta de ”tillfälliga yttre landgränserna”.

¹³ KOM(2003)502 slutlig.

Kommissionens förslag har, med vissa förändringar, förelagts Europaparlamentet, vilket också har i huvudsak godkänt kommissionens förslag.¹⁴

3.5 Internationellt polissamarbete, m.m.

3.5.1 Europol¹⁵

Medlemsstaterna i EU har genom Europolkonventionen beslutat att upprätta en europeisk polisbyrå, Europol. Sverige har tillträtt konventionen.¹⁶ Europols främsta uppgift är att vara ett kriminalunderrättelseorgan för brottsbekämpande myndigheter i medlemsländerna inom EU, men även att samordna och initiera utredningar samt bistå medlemsstaterna med expertis. Målsättningen för Europol är att förbättra effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna och deras samarbete när det gäller att förebygga och motverka viss definierad brottslighet, t.ex. grova narkotikabrott eller gränsöverskridande handel med barn som utnyttjas sexuellt.

Europol är en knutpunkt för utbyte av information och underättelser mellan medlemsländerna. Europol fungerar så, att medlemsländerna tillhandahåller Europol uppgifter främst ur sina nationella polisregister. Dessa uppgifter sammanställs och bearbetas samt kompletteras i en del fall med uppgifter från annat håll och analyseras sedan hos Europol. Dessa underlag delges sedan medlemsländerna som härigenom får ett bättre underlag för sin operativa verksamhet, vilket kan bidra till flera och bättre samordnade ingripanden mot den typ av brottslig verksamhet som ligger inom Europols mandat, dvs. organiserad, internationell kriminalitet av allvarligt slag.

Rikspolisstyrelsen har ansvaret för kontakterna mellan Europol och Sverige, dvs. är den nationella enheten. Den nationella enheten har till huvudsaklig uppgift att förse Europol med den information, som från de nationella polisregistren eller motsvarande skall överlämnas till Europols olika dataregister, samt att ta emot information som kommer från Europol och vidarebefordra dessa till behöriga myndigheter enligt konventionen. I Sverige är, förutom Polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen behöriga myndigheter.

¹⁴ Betänkande den 11 mars 2004, A5-0142/2004 slutlig version.

¹⁵ Mer om Europol se bl.a. www.europol.eu.int och SOU 2001:92, s. 121 f.

¹⁶ Prop. 1996/97:164, bet. 1997/98:JuU02, rskr. 1997/98:22.

Den centrala beståndsdel i Europol är dess databaserade informationssystem (EIS). Detta består av ett *informationsregister* med begränsat och ämnesmässigt avgränsat innehåll som tillåter snabb sökning av vissa personuppgifter. De personuppgifter som förekommer är av standardiserat slag. Det är identifikationsuppgifter som namn, födelseår och födelseort, kön, medborgarskap och vissa signalementsuppgifter. Vidare får antecknas uppgift om brott och gärningsbeskrivning, tillvägagångssätt, vilken brottslig organisation man misstänker att personen i fråga tillhör samt fällande domar. De hittills nämnda uppgifterna är medlemsländerna med vissa undantag skyldiga att utan särskild begäran föra in i informationsregistret från sina egna polisregister.

För den analysverksamhet som bedrivs av Europol finns det ett antal arbetsregister av olika varaktighet för analysändamål, s.k. *analysregister*. Dessa innehåller mer detaljerade uppgifter om de slutsatser som de särskilda analysgrupperna gjort av den information som Europol samlat in och bearbetat. De nationella enheterna är skyldiga att lämna sådan information som kan ha betydelse för analysarbetet. Någon skyldighet att lämna sådana uppgifter som kommer från säkerhetstjänsterna föreligger dock inte. Vidare finns undantag från skyldigheten att lämna uppgifter, om det i det enskilda fallet skulle skada väsentliga nationella säkerhetsintressen, äventyra resultatet av en pågående polisutredning eller innebära ett hot mot någons personliga säkerhet. Europolkonventionen innehåller också ett antal regler som tar sikte på enskildas integritetsskydd och skydd för känsliga personuppgifter.

Slutligen finns det ett *indexregister* över analysregistren för att möjliggöra för bl.a. sambandsmännen att ta reda på om det i de pågående analysprojekten finns något av intresse för det nationella polisarbetet.

Sverige har alltså en skyldighet att lämna uppgifter till Europol. Som nämns i avsnitt 4.12 ställer nuvarande registerlagstiftning vissa hinder mot ett sådant utlämnande. Såväl Polisdatautredningen som Utlänningsdatautredningen har föreslagit förändringar som skall medföra att Sverige kan fullgöra sin skyldighet enligt Europolkonventionen.

3.5.2 Interpol

Interpol är en internationell samarbetsorganisation för 179 länders polismyndigheter. Interpol har inte några överstatliga befogenheter eller egna operativa styrkor. Samarbetet inom Interpol grundar sig på att åtgärder vidtas av varje lands brottsbekämpande myndigheter inom ramen för sina resurser och sin nationella lagstiftning. Rikskriminalpolisen är nationell Interpolbyrå för Sverige.

4 Nuvarande förhållanden och reformarbeten

4.1 Inledning

Allmänt

Enligt direktiven skall utredningen se över och utvärdera nuvarande regler för personkontroll ur såväl ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv som ett migrationsperspektiv. I uppdraget ingår också att se över och utvärdera vilka tvångs- och kontrollåtgärder som får vidtas i samband med personkontrollen, liksom samverkan mellan de myndigheter som berörs av personkontrollen, dvs. Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter (i det följande Polisen), Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket.

Sverige har en reglerad invandring. För att en utlänning skall få resa in och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven är att utlänningar skall ha pass, visering eller uppehållstillstånd och, om de skall arbeta här, arbetstillstånd, tillstånd vilka det ställs särskilda villkor för att erhålla. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bl.a. för medborgare i de nordiska länderna och medborgare i EU-länderna. Bestämmelserna om krav på pass m.m. kan inte heller ses isolerade från övriga bestämmelser i utlänningslagen (1989:529). Utlänningar som är i behov av skydd, dvs. flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, kan inte vägras att resa in och vistas här enbart av det skälet att de saknar pass eller visering.

Inom ramen för den reglerade invandringen ställs också krav på att en utlänning inte kan antas begå brott i Sverige, eller på annan grund kan anta störa den allmänna ordningen och säkerheten, samt att denne skall kunna försörja sig under vistelsen här. Syftet med kontrollen är, som framgått av avsnitt 3, inte bara att kontrollera utlänningsars rätt till inresa och vistelse i Sverige, utan också att förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet (se avsnitt

7.1). Kontrollen omfattar således en kontroll inte bara av utlänningar, utan också av svenska medborgare.

Kontrollen såsom den i dag är reglerad omfattar dels en kontroll vid yttre gräns, dels kontroll av utlänningars rätt till vistelse i Sverige, inre utlänningskontroll.

Som nämnts i avsnitt 3 skall personkontrollen enligt Schengenkonventionen utföras enligt gemensamma principer men inom ramen för de avtalsslutna parternas egna befogenheter och deras respektive lagar, varvid hänsyn skall tas till alla avtalsslutna parter intressen och territorium (artikel 6 Schengenkonventionen). All kontroll i Sverige sker således enligt vår nationella lagstiftning och andra internationella konventioner etc. som vi har anslutit oss till.

I utlänningslagen och i utlänningsförordningen (1989:547) finns bestämmelser om rätten för en utlänning att resa in, vistas och arbeta i Sverige, rätten till asyl¹ och uppehållstillstånd samt behandlingen av utlänningar under tid då ansökan om uppehållstillstånd behandlas. I samma lagstiftning anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas från Sverige. I utlänningslagen regleras vem som har ansvaret för personkontrollen. I detta avsnitt lämnas en översikt av de grundläggande bestämmelserna.

Även bestämmelserna om när och hur kontroll av utlänningars rätt till inresa och vistelse i Sverige m.m. skall ske, liksom vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får användas därvid finns i utlänningslagen. Såvitt avser kontroll i ett brottsbekämpande perspektiv finns, vid sidan om utlänningslagstiftningen, i flera andra författningar bestämmelser om myndigheternas rätt att tillgripa tvångsmedel m.m. med eller utan misstanke om brott; närmast i rättegångsbalken, men även bl.a. polislagen (1984:387), lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), tullagen (2000:1281), lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning är av intresse. I det följande redovisas när kontroll får ske, vem som skall ansvara för den samt vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas. När kontroll sker i ett brottsbekämpande perspektiv har också bestämmelserna om förundersökning och tvångsmedelanvändning i rättegångsbalken betydelse, varför en redovisning av dessa lämnas (avsnitt 4.3)

¹ Med asyl avses uppehållstillstånd som beviljas en utlänning för att han eller hon är flykting.

Kontrollen omfattar såväl en mer administrativ kontroll som sedvanlig brottsbekämpning. I samband med kontrollen får därför också såväl administrativa som straffprocessuella tvångsmedel tillgripas. Även om bestämmelserna om tvångsmedel regleras i skilda författningar, är begreppet tvångsmedel detsamma. Liksom i all annan kontroll av personer eller föremål måste de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas, och såvitt avser kontrollen av utläningar har förbudet mot diskriminering en framträdande plats. Inledningsvis redovisas därför de grundläggande fri- och rättigheterna samt bestämmelserna om tvångsmedel och dess användande (4.2–4.3).

Som nämnts ingår i utredningens uppdrag att också se över informationsutbytet mellan de myndigheter som berörs. Eftersom frågor om informationsutbyte samt annat samarbete och samverkan i övrigt mellan myndigheterna påverkas i stor omfattning av bestämmelserna om sekretess och behandling av personuppgifter, lämnas också en redovisning av sekretesslagen och registerlagstiftningen samt reformarbeten i dessa frågor (4.10–4.13). I avsnitt 5 redovisas i vilken omfattning myndigheterna har rätt att ta del av annan myndighets registrerade uppgifter.

Vissa grundläggande begrepp

Begrepp kan ha olika innebörd i europeisk rätt och i nationell lagstiftning och benämningarna är inte alltid tydliga eller enhetliga, varför denna fråga behandlas redan inledningsvis. Även om utredningens uppgift är att se över reglerna om och rutinerna för kontroll av personer, lämnas i det följande även en kortare beskrivning av vad som avses med kontroll av varor.

Begreppen utlänningskontroll och *gränskontroll* används när det är fråga om en kontroll av en utlännings rätt att resa in i och ut från Sverige. Med *inre utlänningskontroll* avses kontroll av att en utlänning har rätt att vistas i Sverige.

Kontroll kan inom de olika myndigheterna ha olika innebörd. Det talas om bl.a. *personkontroll*, *varukontroll*, *polisär kontroll*, *administrativ kontroll* och *brottsutredande kontroll*. Även begreppet *övervakning* förekommer, vilket torde innebära att kontroll kan ske.² När utredningen i det följande använder begreppet kontroll avses kopplingen till verbet kontrollera. En myndighet har alltså att

² Se bl.a. 1 § första stycket lagen om Kustbevakningen medverkan i polisär övervakning.

kontrollera, dvs. inspektera eller undersöka, något. I huvudsak rör det sig om att kontrollera att gällande regler följs, exempelvis att en inresande utlänning har rätt att resa in i Sverige, att införselavgifter erläggs eller att sjötrafikregler efterlevs.

I kontrollen har myndigheterna rätt att tillgripa vissa *åtgärder*; det kan röra sig såväl om rena kontrollåtgärder, exempelvis att granska ett pass, som en tvångsmedelsåtgärd, exempelvis att utföra en kroppsvisitation. *Tvångsmedlet* kan vara både *administrativt*, dvs. får tillgripas utan att någon direkt brottsmisstanke finns (ex. 5 kap. 2 § utlänningslagen), och *straffprocessuellt*, dvs. sådan som enligt huvudregeln tillgrips under en pågående förundersökning (jfr 28 kap. 1 § rättegångsbalken). I det följande görs ingen skillnad på om själva kontrollen är en kontroll av mer administrativ karaktär eller en brottsutredande eller brottsbekämpande kontroll. Det avgörande är vilka åtgärder som myndigheten får använda i kontrollen.

När det talas om ansvaret för kontrollen och vilka befogenheter myndigheterna har att tillgripa, används många gånger begreppet *medverkan*. I princip avses då att en myndighet inte har huvudansvaret för kontrollen utan att myndigheten kontrollerar något inom ett område som en annan myndighet har huvudansvaret för. Även begreppet *bistå* används i nämnda sammanhang. Innebörden av begreppen är inte enhetlig. I författningstext avses med medverkan ömsom att myndigheten i princip har ett självständigt ansvar, dvs. att någon begäran om medverkan från huvudansvarig myndighet inte behövs, ömsom att medverkan kräver en uttrycklig begäran av huvudansvarig myndighet eller en överenskommelse mellan myndigheterna.³ När begreppet bistånd förekommer avses normalt att en begäran om bistånd krävs för delaktighet, men även här blandas begreppen ibland samman. I det följande anger utredningen huruvida det enligt nuvarande förhållanden krävs en begäran eller inte.

När det i det följande anges *yttre* respektive *inre gräns*, och *Schengenstaterna* avses de definitioner som redovisats i avsnitt 3.

Med *Sverige* avses hela det svenska territoriet.

Med *utlänning* avses alla icke svenska medborgare, oavsett om de är medborgare i en annan EU-stat eller inte. Om medborgare i en Schengen- eller EU-stat avses, anges det särskilt.

Med *varukontroll* avses kontroll för att fastställa att bestämmelserna om införselbud och införselvillkor har iakttagits samt anmälnings- eller deklarationsskyldigheter fullgjorts. För varu-

³ Se bl.a. prop. 1999/2000:64, s. 65, 6 kap. 20 § tullagen samt 61 och 62 §§ tullförordningen.

kontrollen och det europeiska tullsamarbetet gäller andra gränser än för Schengensamarbetet. I tullhänseende gäller *Gemenskapens tullområde* (se tullkodex under avsnitt 4.9.8) som den yttre gränsen, dvs. gränsen mellan en icke EU-stat och något av EU-medlemmarnas territorium. Den inre gränsen är således i det sammanhanget Sveriges gräns mot ett annat land inom EU. I det följande avses med inre och yttre gräns de gränser som följer av Schengensamarbetet, om inte annat framgår.

4.2 Närmare om de grundläggande fri- och rättigheterna

Regeringsformen

Den grundläggande principen om alla människors lika värde kommer till uttryck bl.a. i det s.k. målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.⁴ Därin anges att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Vidare skall det allmänna verka för att alla människor skall kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person. Principen uttrycks också i 1 kap. 9 § regeringsformen genom kravet att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I regeringsformens andra kapitel regleras alla svenska medborgares grundläggande fri- och rättigheter. Utländska medborgare likställs i stor utsträckning med svenska medborgare.⁵ Skyddet gäller bara i förhållande till det allmänna.

I 2 kap. 6 § regeringsformen har bestämmelserna om skyddet för integritet samlats, nämligen skyddet för andra kroppsliga ingrepp än dödsstraff och kroppsstraff (vilka regleras i 2 kap. 4 och 5 §§ regeringsformen), skyddet mot vissa intrång som kroppsvisitation och husrannsakan samt möjligheterna till förtrolig kommunikation. Med kroppsligt ingrepp avses här ingrepp av grövre slag såsom exempelvis sterilisering och kastrering, men även lindrigare ingrepp

⁴ Mer om regeringsformen se bl.a. Petré/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980 och Holmberg/Stjernquist, Vår författning, 2000.

⁵ 2 kap. 22 § regeringsformen.

som blodprovstagning och utandningsprov för alkoholtest utgör ett kroppsligt ingrepp. Om man frivilligt lämnar sitt medgivande, är bestämmelsen inte tillämplig. Det saknar betydelse om åtgärden utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel eller ett administrativt. Legaldefinitionen för husrannsakan och kroppsvisitation är densamma som anges i rättegångsbalken (se avsnitt 4.3.4). Skyddet för en förtrolig kommunikation avser främst att trygga brev- och telehemligheter.

Varje individs skydd mot frihetsberövande och hans eller hennes möjlighet att röra sig fritt regleras i 2 kap. 7 och 8 §. En svensk medborgare har härigenom en grundlagsskyddad rätt att resa in i och lämna Sverige.

Vissa av de i kapitlet reglerade rättigheterna och skyddet är absoluta, medan andra kan begränsas med stöd av lag (2 kap. 12 § regeringsformen). Rätten till rörelsefrihet, såvitt avser utresa men inte inresa, och skyddet mot frihetsberövande, kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan kan begränsas genom lag. Begränsningarna får dock göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. De genom lag begränsade fri- och rättigheten får heller aldrig innebära, att en medborgare missgynnas på grund av ras, hudfärg, etniskt ursprung eller kön. Dessa allmänna diskrimineringsförbud finns i 2 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen. Det bör understrykas, att det grundlagsreglerade skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna gäller för svenska medborgare, även om flera bestämmelser har gjorts tillämpliga för utländska medborgare. Detta innebär att det svenska medborgarskapet i sig är en tillåten diskriminering. Ordet ras syftar i första hand på den gängse indelningen i kaukasier, afrikaner, asiater och andra. Avgörande för etnisk gruppstillhörighet är inte bara nationaliteten utan också anknytningen till en viss språkgrupp eller en viss kultur. Diskrimineringsförbudet i 15 § gäller endast till förmån för minoriteter. En majoritet kan således inte missgynnas på grund av rastillhörighet etc. Däremot hindrar inte regleringen att en minoritetsgrupp ges en bättre ställning än den som tillkommer folkmajoriteten. Bestämmelserna gäller enligt 2 kap. 22 § första stycket 7 regeringsformen även för utlänningar som vistas i riket.

Europakonventionen

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte heller meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*Europakonventionen*). Europakonventionen gäller som lag i Sverige sedan den 1 januari 1995 men ratificerades redan år 1952 dock utan att därefter kunna tillämpas eller åberopas som gällande rätt i Sverige. Den var enbart folkrättsligt bindande för Sverige som stat.

I Europakonventionen artiklarna 2–14 räknas de grundläggande fri- och rättigheterna som konventionen skyddar upp. Ytterligare friheter som skyddas finns i vissa tilläggsprotokoll. I konventionens artiklar 2–12 finns de materiella skyddsreglerna, bl.a. rätten till liv, förbud mot tortyr, rätt till frihet och personlig säkerhet, rätt till religionsfrihet, rätt till skydd för privat och familjeliv samt rätten till domstolsprövning. I artikel 13 stadgas att var och en, vars rättigheter enligt konventionen har kränkts, skall ha rätt att få sin sak prövad av en nationell domstol eller myndighet. I artikel 14 finns förbudet mot diskriminering när det gäller åtnjutande av de fri- och rättigheter som skyddas av konventionen. Diskrimineringsförbudet är emellertid inte generellt, utan riktar sig endast mot rättigheterna i konventionen.⁶ Också i Europakonventionens bestämmelser görs skillnad mellan en stats egna medborgare och utlänningar. För att en kränkning enligt art. 14 skall anses föreligga krävs således att den diskriminerande handlingen faller inom området för någon annan i konventionen garanterad rättighet. För att en kränkning skall ha ägt rum krävs därutöver, att de personer mellan vilka en åtskillnad gjorts befunnit sig i en likartad situation, så att skillnaden i behandlingen inte haft objektiva och godtagbara skäl.

Bestämmelserna i internationella överenskommelser kan införlivas med den inhemska rättsordningen i ett land på olika sätt. Det kan ske genom *transformation*, dvs. att åtgärder vidtas i den inhemska lagstiftningen, så att den anpassas till konventionens innehåll; så har exempelvis Schengenkonventionen införlivats i svensk rätt. Beträffande Europakonventionen har Sverige valt en *inkorporering*. Detta innebär att det i svensk författning föreskrivits att bestämmelserna i konventionen skall gälla i Sverige; Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta innebär att

⁶ Se bl.a. Joakim Nergelius, *Konstitutionellt rättighetsskydd*, 1996, uppl. 1:1, s. 514 f.

konventionens fri- och rättighetsregler kan åberopas inför svenska domstolar och myndigheter. Konventionen har alltså status som svenska lag, vilket i teorin innebär att vid en konflikt mellan en svensk grundlagsregel och en konventionsregel, skulle grundlagens bestämmelse ges företräde. I praktiken kan man nog normalt räkna med att konventionen ges företräde.⁷ Sveriges bundenhet till konventionen gäller också som följd av EG-rätten, eftersom EG-domstolen har slagit fast att konventionen skall anses utgöra en integrerad del av gemenskapsrätten.⁸ Härtill kommer att medlemsstaterna också skall följa konventionen, när de verkställer gemenskapsrättsliga regler.⁹

Även utlänningslagstiftningen innehåller bestämmelser som inskräpper vikten av att utläningar inte tillfogas onödiga frihetsinskränkningar.¹⁰ I första hand syftar bestämmelsen på tillämpningen av tvångsåtgärderna om hämtningen, tagande i förvar och ställande under uppsikt, men den har också en mer allmän innebörd.

Särskilt om diskriminering

Sedan den 1 juli 2003 finns i Sverige också en särskild diskrimineringslag, lag (2003:307) om förbud mot diskriminering. Bakgrunden till lagen är två av Europeiska unionens råd antagna direktiv; direktiven 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer, oavsett deras ras eller etniska ursprung (direktivet mot etnisk diskriminering) och 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet). Den nya lagen är ett led i genomförandet av direktiven. Den nya lagen innehåller bestämmelser om att diskrimineringsförbud skall gälla i fråga om diskrimineringsgrunderna etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning och funktionshinder i fråga om

- arbetsmarknadspolitisk verksamhet,
- start eller bedrivande av näringsverksamhet,
- yrkesutövning,

⁷ Henrik Jermsten, Svensk rätt – en översikt, 2001, 1 uppl. s. 30.

⁸ Rättsfallet 11/70 Internationale Handelsgesellschaft (1970) ECR 1125 och 44/79 Liselotte Hauer (1979) ECR 3727.

⁹ Rättsfallet 5/88 Wachauf (1989) ECR 2609.

¹⁰ 1 kap. 1 § andra stycket, första meningen utlänningslagen.

- medlemskap, medverkan och medlemsförmåner i arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer eller yrkesorganisationer, och
- varor, tjänster och bostäder.

Därutöver skall diskrimineringsförbud gälla etnisk tillhörighet och religion eller annan trosuppfattning i fråga om

- socialtjänsten, färdtjänst, riksfärdtjänst och bostadsanpassningsbidrag,
- socialförsäkringen och anslutande bidragssystem,
- arbetslöshetsförsäkringen, och
- hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet.

Även om lagstiftningen huvudsakligen är inriktad på förbud mot diskriminering inom arbetslivet och vid bedrivande av studier, har man i lagstiftningsarbetet försökt finna ett gemensamt diskrimineringsbegrepp som bör gälla vid tillämpning av all lagstiftning. I propositionen anges i detta avseende följande.¹¹

Enligt EG-domstolens rättspraxis innebär diskriminering att olika regler tillämpas i jämförbara situationer eller att samma regel tillämpas i olika situationer. Fall då olika regler tillämpas i jämförbara situationer, och resultatet är att någon missgynnas, är fall av direkt diskriminering. När samma regel tillämpas i olika situationer talar man om indirekt diskriminering.

/.../

Diskrimineringsbegreppet förutsätter inte en avsikt att diskriminera. Även oavsiktlig diskriminering är förbjuden och det krävs inte heller att vårdslöshet kan påvisas. Detta innebär att den eventuellt diskriminerande avsikt någon kan ha haft med ett visst handlande inte avgör om diskriminering skett eller inte. Avgörande för om diskriminering är för handen är i princip om en diskriminerande effekt uppstått.

/...../

Med direkt diskriminering avses att en enskild person missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller funktionshinder.

Med indirekt diskriminering avses att en enskild person missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringsätt som framstår som neutralt men som i praktiken särskilt missgynnar

¹¹ Prop. 2003/03:65 Ett utvidgat skydd mot diskriminering, s. 85 f. Se också Ett effektivt diskrimineringsförbud SOU 2001:39 och Ett utvidgat skydd mot diskriminering SOU 2002:43.

personer med viss etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, sexuell läggning eller visst funktionshinder. Detta gäller dock inte om bestämmelsen, kriteriet eller förfarings sättet kan motiveras av ett berättigat mål och medlen är lämpliga och nödvändiga för att uppnå målet.

4.3 Förundersökning och tvångsmedel

4.3.1 Vad är ett tvångsmedel?

Av själva ordet *tvångsmedel* framgår att det förutsätts att visst fysiskt tvång används. Begreppet är dock missvisande, eftersom det finns situationer då det kan röra sig om tvångsmedel, trots att något tvång inte utövas. Bl.a. betraktas en hemligt genomförd telefonavlyssning eller en mer öppen TV-övervakning också som användande av tvångsmedel.¹² Anledningen till detta är att handlingen kan anses innebära en integritetskränkning mot en person eller intrång i dennes privata sfär. Å andra sidan behöver en åtgärd som kan innebära en integritetskränkning inte avse användande av tvångsmedel, t.ex. när en polisman skuggar en person eller på annat sätt övervakar denne eller om en polisman i hemlighet lyssnar till ett samtal mellan två personer i deras närhet. Om informations- eller underrättelseinhämtningen, ”spaningen” – beroende på vilket sätt den utförs – går över som ett led i en förundersökning, torde spaningen emellertid innebära användande av tvångsmedel. Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inledas, när det finns anledning att anta, att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. När det i det följande talas om *spaning* avses sådan informations- eller underrättelseinhämtningen som sker innan någon sådan misstanke uppstått, och förundersökning därför inte har inletts.

I en allmän mening avses med tvångsmedel direkta eller indirekta maktmedel, genom vilka en myndighet – vanligen som ett led i myndighetsutövning – genomför sin vilja gentemot en enskild. Polisrättsutredningen uttalade i sitt slutbetänkande att begreppet tvångsmedel bör reserveras för sådana direkta ingripanden mot person eller egendom som företas i myndighetsutövning och som utgör någon form av intrång i en persons rättsfär.¹³ Enligt den

¹² Se bl.a. Torleif Bylund, *Tvångsmedel I*, 1993, s. 52 f. (*cit* Bylund).

¹³ *Tvångsmedel* enligt 27 och 28 kap. rättegångsbalken samt polislagen, SOU 1995:47. Mer om tvångsmedel se Bylund, *Tvångsmedelskommitténs betänkande Tvångsmedel*,

utredningen bör det dessutom vara fråga om åtgärder som syftar till att åstadkomma ett konkret resultat, inte endast rättsligt resultat, och som också medför synbara eller kännbara verkningar för den som åtgärden riktas mot.

Flertalet myndigheter har rätt att använda *administrativa tvångsmedel*, dvs. tvångsmedel som används utan samband med en brottutredning och vanligen i myndighetsutövning. Rätt att använda *straffprocessuella tvångsmedel* har dock enligt huvudregeln endast Polis, åklagare och de allmänna domstolarna i brottmålsprocessen. Som framgår nedan har också Tullverket och Kustbevakningen rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel i vissa situationer. Straffprocessuella tvångsmedel används i ett brottsutredande syfte eller för att man skall kunna genomföra en rättegång med anledning av misstanke om brott. I princip kan man säga att straffprocessuella tvångsmedel får användas, när det föreligger en misstankegrad som når upp till tröskeln för att inleda förundersökning (se vidare nedan). De straffprocessuella tvångsmedlen regleras främst i rättegångsbalken men även i vissa andra författningar. Exempel på straffprocessuella tvångsmedel är *husrannsakan*, *kroppsvisitation*, *kroppsbesiktning*, *gripande*, *anhållande*, *häktning*; åtgärder som har det gemensamt att de innebär ett intrång i en persons rättsfär och att de kan genomföras med tvång. Som nämnts ovan är *hemlig telefonavlyssning*, som inte innefattar tvång, också ett straffprocessuellt tvångsmedel. En husrannsakan och en kroppsvisitation kan även vara ett administrativt tvångsmedel (se nedan). Också att ta *fingeravtryck* på en person kan vara såväl ett straffprocessuellt som ett administrativt tvångsmedel.¹⁴

Det är ibland svårt att avgöra om en åtgärd faktiskt är ett tvångsmedelsanvändande eller inte. Som framgår kan det också vara svårt att avgöra när det rör sig om ett straffprocessuellt tvångsmedel eller ett administrativt tvångsmedel. Att kroppsvisitera en person med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen innebär användande av tvångsmedel men är inte ett straffprocessuellt sådant, eftersom syftet inte är att utreda brott. En kroppsvisitation med stöd av 6 kap. 26 § utlänningslagen, dvs. en undersökning för att utröna om utlänningen innehar narkotika eller alkohol, skulle däremot kunna uppfattas som ett straffprocessuellt tvångsmedel, eftersom innehav av narkotika är straffbart. Om misstanken om narkotikabrott nått upp

Anonymitet Integritet, SOU 1984:54 och Peter Fitger Rättegångsbalken 1, del 2 (cit. Fitger).

¹⁴ Se 28 kap. 14 § rättegångsbalken och 5 kap. 5 § utlänningslagen.

till gränsen för att inleda förundersökning, tar emellertid bestämmelserna i rättegångsbalken över, varför ett beslut om kroppsvisitation skall fattas med stöd av 28 kap. 11 och 13 §§ rättegångsbalken.

Särskilt svår är gränsdragningen i Polisens handlande, eftersom Polisen inte bara har till uppgift att beivra brott – och då agerar i ett brottsutredande syfte – utan också har många andra uppgifter. Polisen har även härvid många gånger rätt att använda våld och tvång i samband med ingripanden.¹⁵ Det har också betydelse på vems uppdrag en polisman vidtar vissa åtgärder, dvs. om Polisen biträder åklagare eller domstol eller annan myndighet. När en polisman verkställer Migrationsmyndighetens beslut om att en utlänning skall tas i förvar i avvaktan på avvising, torde omhändertagandet inte vara ett användande av straffprocessuellt tvångsmedel, även om tvång används. När Polisen griper en utlänning som på grund av dom skall utvisas på grund av brott, torde däremot användandet av ett straffprocessuellt tvångsmedel föreligga. Emellertid är en åtgärd Polisen utför på allmän domstols begäran inte alltid att betrakta som ett straffprocessuellt tvångsmedel. När Polisen exempelvis skall hämta en person till rättegång med stöd av 46 kap. 15 § rättegångsbalken, och i samband därmed utför en kroppsvisitation i skyddssyfte eller identifieringssyfte, grundas rätten till visitationen på bestämmelsen i 19 § första stycket polislagen. Därmed utgör kroppsvisitationen användande av ett administrativt tvångsmedel och inte ett straffprocessuellt sådant. Om det däremot företas en husrannsakan i den söktes bostad för att kunna verkställa hämtningen, grundas rätten därtill på bestämmelsen i 28 kap. 2 § rättegångsbalken, varför husrannsakan är ett straffprocessuellt tvångsmedel. Även om husrannsakan skulle kunna ske med stöd av 20 § polislagen tar i nämnda situation rättegångsbalkens bestämmelser över. I det första exemplet är syftet med åtgärden att skydda polisen fysiskt i samband med hämtningen och i det andra att en pågående brottmålsprocess skall kunna genomföras. Av dessa exempel framgår att även syftet med åtgärden har betydelse vid bedömningen om åtgärden är ett straffprocessuellt eller administrativt tvångsmedel.

Motsvarande gränsdragningsproblem mellan administrativa och straffprocessuella tvångsmedel finns även i Kustbevakningens verksamhet som avser löpande kontroll och tillsyn respektive brotts-

¹⁵ Se bl.a. 2, 8 och 10 §§ polislagen.

bekämpning; gränsdragning som för övrigt finns även för Tullverkets verksamhet, t.ex. i form av tullkontroll med stöd av tullagen alternativt straffprocessuella ingripanden med stöd av smugglingslagen.

I vilken omfattning uppgifter får användas, vilka har kommit till Polisens kännedom i samband med en tvångsåtgärd som saknat laga stöd, s.k. överskottsinformation, behandlas nedan i avsnitt 4.8.1.

4.3.2 När får tvångsmedel användas?

Ett tvångsmedel innebär ett ingrepp i integriteten, personligt, rumsligt och materiellt. Möjligheten att använda tvångsmedel måste därför alltid ställas mot den enskildes rätt till integritet. Härvid gäller fyra principer:

1. *Legalitetsprincipen*. Denna princip finns direkt uttryckt i 2 kap. 12 § regeringsformen och innebär att vissa tvångsåtgärder, t.ex. frihetsberövanden och husrannsakan, inte får företas utan att det föreligger uttryckligt stöd i lag.
2. *Ändamålsprincipen* innebär att en myndighets befogenhet att använda tvångsmedel skall vara bunden till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats.
3. *Behovsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd inte bör företas, om det inte är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden. Om flera alternativ står till buds, skall man använda det som innebär minst intrång i den enskildes frihet.
4. *Proportionalitetsprincipen* innebär att ett tvångsmedel får tillgripas, endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men som åtgärden innebär för den enskilde. Tvångsåtgärden skall i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet stå i rimlig proportion till vad som är att vinna med åtgärden.¹⁶

För att använda såväl administrativa som straffprocessuella tvångsmedel krävs således både att det finns lagstöd och att det finns särskilda skäl att vidta åtgärden.

¹⁶ Se bl.a. 28 kap. 3 a § rättegångsbalken, 6 kap. 1 § tullagen och 8 § polislagen.

4.3.3 Om förundersökning

För att tillgripa *straffprocessuella tvångsmedel* krävs att en förundersökning inletts eller att en rättegång pågår.¹⁷ Bestämmelser om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken, med kompletterande bestämmelser i förundersökningskungörelsen (1947:948).

Så snart det finns *anledning att anta*, att ett brott som hör under allmänt åtal skall förundersökning inledas.¹⁸ Ett beslut om tvångsmedel innebär också att en förundersökning inleds.¹⁹ ”Anledning att anta” är den lägsta misstankenivån. Sådan misstanke kan t.ex. föreligga på grund av en angivelse eller annan anmälan av brott. Det behöver inte finnas någon utpekad misstänkt person för att inleda undersökningen. Endast i undantagsfall, exempelvis om åtal kan väckas på föreliggande material, kan man underlåta att inleda förundersökning.

När förundersökning inleds skall det dokumenteras, och det skall av beslutet också framgå vem som fattat det. Vad som förekommer under utredningen skall också dokumenteras.

Beslut om förundersökning fattas enligt huvudregeln av åklagare eller polismyndighet. När åklagare är förundersökningsledare får biträde begäras av Polisen. Åklagaren får också uppdra åt en polisman att företa vissa förundersökningsåtgärder. Innan en förundersökning har inletts får också en polisman företa förberedande förundersökningsåtgärder. Enligt särskild författning får också Tullverket och Kustbevakningen inleda förundersökning, och när åklagare är förundersökningsledare får biträde också begäras av dessa myndigheter och deras tjänstemän får också företa vissa förundersökningsåtgärder.²⁰

Under en förundersökning skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger och bevisuppgifter inhämtas. Under en förundersökning får förhör hållas med dem som kan antas kunna lämna uppgifter av betydelse. Den som skall höras får föreläggas att vid vite komma till förhör och även hämtas, med eller utan föregående kallelse. En person som är över 15 år kan hållas kvar för förhör under sex timmar, en

¹⁷ Se bl.a. Fitger under 23 kap. 1 och 16 §§ rättegångsbalken.

¹⁸ Om anledning att anta se, bl.a. Fitger, under kap 23, och T. Bring m.fl. Förundersökning, 1999.

¹⁹ Se JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 96.

²⁰ Se bl.a. smugglingslagen, lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och lagen (1980:424) om åtgärder mot föroreningar från fartyg.

tidsfrist som kan förlängas med ytterligare sex timmar om den som hörs är misstänkt för brottet. Den som är misstänkt för brottet får också tas i förvar under samma tid. För personer under 15 år gäller en tidsfrist om tre timmar, med förlängning med ytterligare tre timmar.

När det av förundersökningen står klart att en person skäligen kan misstänkas för brottet skall han eller hon underrättas därom. När förundersökningen är avslutad skall beslut i åtalsfrågan fattas.

I 23 kap. rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen finns vidare bestämmelser om offentlig försvarare och målsägandebiträden, samt närmare föreskrifter om hur förundersökningen skall bedrivas.

4.3.4 Mer om straffprocessuella tvångsmedel

Bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel under förundersökning regleras i 24–28 kap. rättegångsbalken. För att tillämpa reglerna om tvångsmedel i brottmål förutsätts i många fall att det brott en misstanke gäller är av viss svårighetsgrad. I vissa fall skall för brottet vara föreskrivet en visst straff, dvs. att det i straffskalan för brottet finns ett visst ministraff eller att det för brottet förekommande maximistraffet måste överskrida viss nivå.

Man skall i vissa fall se till varje brott för sig och inte till vad man med stöd av bestämmelserna om straffmätning – vid sidan av själva straffbudet – kan komma att bestämma påföljden till. I andra fall är föreskrivet att tvångsmedel kan tillgripas om visst straff skall *kunna följa*. I dessa fall skall man se till alla de bestämmelser som är tillämpliga vid straffets bestämmande, dvs. både de som skärper straffet som de som lindrar. En tredje variant är att tillämplig regel ställs i direkt relation till den påföljd som i det enskilda fallet *kan tänkas bli utdömd*.

Enligt huvudregeln beslutar förundersökningsledaren, åklagaren eller domstol om dessa straffprocessuella tvångsmedel, men i brådskande fall får en polisman vidta en åtgärd utan föregående beslut. Beslut om tvångsmedel, liksom resultatet därav skall dokumenteras.

I 24 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om *anhållan* och *häktning*. Häktning beslutas på framställan av åklagare av allmän domstol. En person som på sannolika skäl är misstänkt för brott får häktas, om det finns risk för att han eller hon avviker, undanröjer

bevis eller fortsätter sin brottsliga verksamhet, om brottet är av allvarligare slag. Är det för brottet inte är stadgat lägre straff än fängelse två år är häktning obligatorisk. Även den som endast skäligen är misstänkt för brott, får under en viss kortare tid vara häktad, s.k. utredningshäktning. Häktning kan underlåtas i vissa fall, t.ex. av hälsoskäl.

Om det finns skäl för häktning, får åklagaren i avvaktan på häktningsförhandling *anhålla* den misstänkte. Om det finns skäl för anhållan, får en polisman i brådskande fall *gripa* den misstänkte, utan att beslut om anhållan fattats. Varje enskild person har också rätt att gripa den som har begått brott varå fängelse kan följa, om denne påträffas på bar gärningen eller är på flyende fot. Det samma gäller för den som är efterlyst för brott.²¹ Den nu redovisade ”en vars rätt att ingripa” är en rättighet och inte en skyldighet.

I stället för att fatta beslut om häktning kan åklagare eller domstol fatta beslut om att den misstänkte inte får lämna den honom eller henne anvisade platsen, *reseförbud*, eller att den misstänkte anmäler sig hos anvisad polismyndighet på bestämda tider, *anmälningskyldighet*.²² Beslutet kan kombineras med en skyldighet för den misstänkte att på vissa särskilda tider hålla sig tillgänglig i sin bostad eller på sin arbetsplats, eller andra åtgärder som behövs för övervakningen. Ett reseförbud får också kombineras med anmälningskyldighet. Reseförbud och anmälningskyldighet får bara meddelas, om det med hänsyn till den misstänktes förhållanden finns anledning att anta att den misstänkte avviker eller på annat sätt håller sig undan lagföring.

Om den misstänkte bryter mot reseförbudet eller anmälningskyldigheten eller därmed förenade villkor, skall den misstänkte omedelbart anhållas eller häktas, såvida det inte är uppenbart att skäl därtill saknas.

I 26 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om kvarstad.

Bestämmelser om beslag och hemliga tvångsmedel, såsom teleavlyssning och teleövervakning finns i 27 kap. Polisen har rätt att ta föremål i *beslag* om det skäligen kan vara av betydelse för brottsundersökningen, om föremålet skäligen kan vara avhänt annan genom brott eller på grund av brott förverkat. Normalt fattas ett sådant beslut av åklagare eller undersökningsledaren men vid fara i dröjsmål får en polisman fatta beslutet. Även den som med laga rätt skall gripa eller anhålla en person eller den som verkställer häktning

²¹ 27 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

²² 25 kap. rättegångsbalken.

kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller husrannsakan får ta föremål i beslag.²³ Detta innebär att, när Tullverket och Kustbevakningen medverkar vid en kontroll enligt utlänningslagen och då utför en kroppsvisitation eller husrannsakan, eller på annat sätt med laga rätt ingriper, har de samma befogenheter som Polisen att ta föremål i beslag. På samma sätt har Migrationsverket rätt att ta föremål i beslag när de utför en kroppsvisitation med stöd av 6 kap. 26 § utlänningslagen. Även föremål som skäligen antagas vara förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken får tas i beslag, dvs. föremål som befaras användas vid brott, är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv och hälsa eller som hjälpmedel vid brott.²⁴ För beslag av brev eller annan skriftlig handling gäller särskilda regler, och normalt krävs att det misstänkta brottet är av allvarigare slag.

Vid förundersökning angående brott för vilket är föreskrivet fängelse lägst två år, eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, får domstol besluta om *hemlig teleavlyssning*. Vid misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än sex månader, om narkotika brott och brott mot smuglingslagen samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott får domstol fatta beslut om *hemlig teleövervakning*. Dessa tvångsmedel får endast tillgripas, om någon är skäligen misstänkt för brottet och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Uppgifter som erhålles på detta sätt skall förstöras när förundersökning läggs ned eller annars avslutats och, om åtal, väckts när målet slutligen avgjorts.

I 27 kap. 18 § rättegångsbalken och 2 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning har införts en s.k. *straffvärdesventil*, innebärande, att tvångsmedel såsom hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas även för brott vilka är föreskrivet lindrigare minimistraff än fängelse än två år, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse två år.

Bestämmelser om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i 28 kap. rättegångsbalken.

Med *husrannsakan* avses ett eftersökande i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Däri anges bl.a. att med hus avses inte bara bostadshus utan även andra byggnader, såsom fabriker och magasin, och med rum avses också kontors- och lagerlokaler, hytter och rum på fartyg, samt med slutet förvaringsställe exempelvis låst bil

²³ 27 kap. 1–4 §§ rättegångsbalken.

²⁴ 27 kap. 14 a § rättegångsbalken.

och kassafack i bank.²⁵ Husrannsakan får företas, om det förekommer anledning att anta, att ett brott som det kan följa fängelse på har begåtts, för att söka efter föremål för beslag eller annars för att undersöka omständigheter som kan ha betydelse för utredningen om brottet.²⁶ *Förekommer anledning* är ett lägre beviskrav än de som gäller för de flesta andra tvångsmedel. Det förutsätts inte att brott har konstaterats utan endast om det finns anledning till misstanke därom, dvs. detsamma som gäller för att inleda förundersökning. Härav följer emellertid, att husrannsakan inte får användas i syfte att upptäcka brott. Inte heller får husrannsakan användas som en kontrollåtgärd för att se om den som är misstänkt för brott har gjort sig skyldig till ytterligare eller mer omfattande brottslighet, än den som föranlett åtgärden. (Jfr dock om överskottsinformation i avsnitt 4.8). Husrannsakan hos annan än den som är skäligen misstänkt för brottet får endast företas i vissa undantagssituationer, bl.a. om den misstänkte gripits där.

Med stöd av 28 kap. 2 § rättegångsbalken kan husrannsakan användas för att söka efter en person som skall gripas, anhållas eller häktas såsom misstänkt för brott, samt söka efter en person som skall hämtas till förhör eller inställa sig i rätten (eller delges kallelse). Husrannsakan får också göras för att söka efter en person som skall underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Husrannsakan får i nu nämnda syften också utföras hos annan än den sökte, men bara om det finns synnerlig anledning att anta att den sökte befinner sig där.

Husrannsakan får också företas i transportmedel på viss plats för att söka efter någon som skall gripas, anhållas eller häktas som misstänkt för brott.²⁷ Denna bestämmelse är särskilt intressant, när det gäller kontroller vid gränsstationer eller andra platser nära gränsen. Med transportmedel avses i detta sammanhang – liksom i 20 § polislagen – inte bara fordon enligt vägtrafikkungörelsen utan också tåg, fartyg, båtar och flygplan. I samband med att ett transportmedel undersöks får även lådor och andra förvaringsutrymmen som kan dölja en människa undersökas. För att företa husrannsakan i ett fordon i syfte att söka efter någon som skall gripas, krävs att den eftersökte skall vara misstänkt för ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, och att det finns särskild anledning att anta, att personen kan komma att passera platsen.

²⁵ NJA II 1943, sida 369 f.

²⁶ 28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken.

²⁷ 28 kap. 2 a § rättegångsbalken.

Alltså kan man inte med stöd av den bestämmelsen göra en husrannsakan, när den eftersökte är misstänkt för organiserande av människosmuggling enligt 10 kap. 5 § utlänningslagen, eftersom det för normalbrottet är stadgat fängelse högst två år, och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffet för människosmuggling enligt 10 kap. 2 a § är fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Såsom beskrivits ovan saknas det härvid betydelse att påföljden kan komma att bestämmas till fängelse fyra år eller mer. Däremot kan bestämmelsen tillämpas för att söka efter person som är misstänkt för människorov enligt 4 kap. 1 § brottsbalken, ett brott för vilket är stadgat fängelse i lägst fyra år, men inte för människohandel för sexuella ändamål enligt 1 a §, där det i lägst föreskrivna straffet är fängelse två år.²⁸

Husrannsakan får enligt 28 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken också ske i en lokal som är tillgänglig för allmänheten, såsom butiker, restauranger, biografteater och teatersalonger, för att eftersöka en person eller ett föremål, dvs. för ändamål som sägs i 28 kap. 1 och 2 §§ rättegångsbalken. Enligt paragrafens andra och tredje stycken får husrannsakan i vissa fall genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer, om de kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet, och i utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till en sådan lokal. Det krävs att det förekommer anledning att anta, att brott har förövats, för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller däröver, och att det finns särskild anledning att anta, att ändamålet, dvs. de ändamål som anges i 1 och 2 §§, med husrannsakan kommer att uppfyllas. Lokalen får inte huvudsakligen utgöra bostad. Inte heller i denna situation får husrannsakan företas i rent spaningssyfte utan det krävs att det förekommer anledning att anta att brott har begåtts. Beredningen för rättsväsendet utveckling (BRU) har dock föreslagit att en ny bestämmelse införs i polislagen, som gör det möjligt att utföra en husrannsakan i nyss nämnda lokaler i ett brottsförebyggande syfte, dvs. när det av särskilda skäl kan anses föreligga risk för att något brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, kommer att förövas.²⁹

Med *krappsvisitation* avses undersökning av en persons kläder och föremål som någon bär på sig och för med sig. Det spelar inte någon roll om föremålet är öppet, stängt utan att vara låst eller låst och inte

²⁸ Se ovan om den s.k. straffvärdesventilen.

²⁹ Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003: 74. Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

heller på vilket sätt det medförs. Det innebär att väskor, paket och plånböcker kan undersökas. Det krävs dock att man kan peka ut en bestämd person som innehavare av föremålet. Större föremål, som exempelvis bilar och andra fordon, kan inte undersökas med stöd av bestämmelsen om kroppsvisitation, utan det faller under bestämmelserna om husrannsakan.

Kroppsbesiktning innebär en undersökning av en persons kropp, såväl inre som yttre, samt provtagningar från människokroppen och undersökning av sådana prover.

Kroppsvisitation och kroppsbesiktning får göras av den som är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa. Misstankenivån ”skäligen misstänkt” motsvarar ”anledning att anta”. Åtgärderna får vidtas för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen. Kroppsvisitation får också göras av en person som inte är misstänkt för brott, om det finns synnerlig anledning att anta, att det kan anträffas föremål som kan tas i beslag eller annars kan ha betydelse för utredningen.

I 28 kap. regleras också att fotografi och fingeravtryck får tas av den som är anhållen eller häktad.

I förundersökning angående vissa allmänfarliga brott, högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet och terroristbrott skall bestämmelserna i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål tillämpas. I lagen anges bl.a. att en person kan omhäktas också såsom skäligen misstänkt för brott.³⁰ Vidare får beslut om beslag av skriftligt meddelande fattas trots att det för brottet är stadgat lindrigare straff fängelse två år.³¹ Beslut om hemliga tvångsmedel får också fattas i större omfattning än vad som annars gäller.

4.3.5 Mer om administrativa tvångsmedel

Även om det inte ställs något krav om misstanke för brott för att använda *administrativa tvångsmedel* gäller de fyra ovan beskrivna principerna (avsnitt 4.3.2). Som redovisas mer utförligt i avsnitt 4.6, krävs alltid något särskilt skäl för att få vidta de i polislagen och utlänningslagen reglerade tvångsmedel.

³⁰ 24 kap. 19 § jfr 3 § rättegångsbalken.

³¹ Se 27 kap 2 § rättegångsbalken.

Någon misstanke om brott krävs alltså inte när Polisen exempelvis utför en kroppsvisitation i syfte att leta efter vapen (*skyddsvisitation*), fastställa en persons identitet eller en kroppsvisitation i mer brottsförebyggande syfte.³² För att kroppsvisitera en person i syfte att leta efter vapen eller andra tillhyggen förutsätts dock en situation, där risken typiskt sett framstår som stor att de skall komma till användning vid våldsbrott. I det senare krävs också att föremålet skall kunna förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Inte heller krävs att det föreligger någon misstanke om brott för att utföra en kroppsvisitation i samband med inresa över yttre gräns enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen. Eftersom syftet med visitationen är att leta efter pass eller andra identitetshandlingar samt biljetter och andra handlingar som visar utlänningens identitet och väg hit, måste det emellertid finnas någon anledning att anta att utlänningen underlåter att uppvisa medförda handlingar. För att Migrationsverket skall kunna besluta om en kroppsvisitation i syfte att söka efter narkotika eller alkohol hos en utlänning som hålls i förvar³³, krävs att det finns en skälig misstanke om att personen i fråga innehar sådant gods. Som nämnts ovan torde också en kroppsvisitation enligt denna bestämmelse kunna utgöra ett straffprocessuellt tvångsmedel.

4.4 Utlänningslagstiftningen

Som nämnts inledningsvis innebär Sveriges reglerade invandring bl.a. att det uppställs vissa krav för utlänningars rätt till inresa och vistelse i Sverige. I detta avsnitt redovisas dessa, liksom bestämmelserna om möjligheten att återkalla redan beviljade tillstånd samt att avvisa eller utvisa en utlänning från Sverige. Det är också dessa grundläggande krav som skall kontrolleras vid en gränskontroll eller en inre utlänningskontroll; vid kontrollen skall undersökas att ingen materiell eller formell avvisnings- eller utvisningsgrund föreligger. Hur kontrollen skall genomföras redovisas i avsnitt 4.5.

³² 19 § första stycket polislagen.

³³ 6 kap. 26 § utlänningslagen.

4.4.1 Utländska och svenska medborgare skyldighet att inneha pass

Nuvarande reglering

En första förutsättningen för att en utlänning skall få resa in och vistas i Sverige är att han eller hon har ett giltigt pass.³⁴ Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Där regleras att annat identitetskort än pass gäller vid utlänningens ankomst till Sverige och under den tid som utlänningen har rätt att vistas här, om det har utfärdats av en behörig myndighet i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz för den som är medborgare i det utfärdande landet.³⁵ Vidare behöver utlänningar som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd eller som beviljats uppehållstillstånd med eller efter tillfälligt skydd behöver inte heller ha pass vid vistelse i Sverige. Vidare finns undantag för besättningsmän på luftfartyg.

En utlänning som är befriad från passkravet skall dock kunna visa att sådan befrielse föreligger.³⁶

Även för svenska medborgare finns ett passkrav. Bestämmelser om pass för svenska medborgare finns framför allt i passlagen (1978:302) och passförordningen (1979:664). Pass enligt dessa författningar kan utfärdas som vanligt pass eller som särskilt pass. Särskilda pass utfärdas i dag som kollektivpass, kollektivpass för ungdomar, provisoriskt pass, extra pass, tjänstepass, diplomatpass eller kabinettpass. Särskilt pass kan också utfärdas som en provisorisk resehandling enligt förordningen (1997:698) om Europeiska unionens provisoriska resehandlingar. Vad gäller tjänste-, diplomat- och kabinettpass är dessa passtyper undantagna från ett antal av bestämmelserna i passlagen.

Utgångspunkten är att svenska medborgare har rätt att efter ansökan erhålla pass, om inte annat följer av passlagen. Vidare gäller att ett pass får återkallas endast på grunder som anges i den lagen. Passmyndigheter inom riket är polismyndigheterna, medan det utom riket finns sammanlagt drygt hundra ambassader och konsulat som har rätt att utfärda svenska pass.

³⁴ 1 kap. 2 § utlänningslagen.

³⁵ 1 kap. 6 § utlänningsförordningen.

³⁶ 1 kap. 1 a § utlänningsförordningen.

Huvudregeln är att svenska medborgare inte får resa ut ur riket utan att medföra giltigt pass (jfr utredningens bedömning i avsnitt 10.4.1). Undantag gäller sedan länge för bl.a. resor inom Norden. Sedan Sveriges operativa medlemskap i Schengensamarbetet kan den som reser från Sverige resa till vilket annat land som helst inom Schengen, utan hinder av att han eller hon saknar pass.

I passlagen regleras emellertid att en svensk medborgare inte får resa ut ur Sverige utan att medföra giltigt pass och att passet på begäran av polis skall visas upp vid utresan.³⁷ En överträdelse av bestämmelserna om skyldigheten att medföra pass är inte straffsanktionerad, men anses enligt motiven inrymma en skyldighet och en befogenhet för Polisen att hindra utresa för den som inte har ett giltigt pass.³⁸ Även vid inresa skall en svensk medborgare uppvisa pass om medborgarskapet inte kan styrkas på annat sätt. En svensk medborgare har dock en närmast ovillkorlig rätt till in- och utresa.³⁹

Reformarbeten

I dag är passet den enda legitimationshandlingen i Sverige som utvisar medborgarskap. I framtiden skall det dock bli möjligt att styrka det svenska medborgarskapet genom att uppvisa ett *nationellt identitetskort*.⁴⁰

Under senare år har säkerhetsfrågor när det gäller pass och andra resehandlingar blivit alltmer aktuella, bl.a. som en följd av höjd säkerhet efter terrordåden i New York och Madrid. En av dessa är frågan om att begränsa giltighetstiden för pass. Genom en kortare giltighetstid kan risken för förfalskning och missbruk av pass minskas. Ny teknik gör det också möjligt att förse passen med biometrisk information i syfte att göra identifieringen av passets innehavare säkrare. Med biometri avses i detta sammanhang tekniker som läser av en persons unika drag och översätter dem till en datakod i syfte att använda koden vid maskinell och automatisk identifiering. Det pågår f.n. ett intensivt internationellt arbete inom detta område. Mycket talar för att många länder inom kort kommer att ställa krav på att pass skall innehålla biometrisk information. Bland annat ställer USA redan krav på sådana pass från andra

³⁷ 5 § passlagen.

³⁸ Prop. 1977/78:156 Förslag till passlag, s. 40.

³⁹ 2 kap. 7 och 8 §§ jfrd 2 kap. 12 § regeringsformen.

⁴⁰ Regeringens beslut den 25 september 2003, Ju2003/7370/PO, med uppdrag till Rikspolisstyrelsen att ta fram ett nationellt identitetskort.

länder för att exempelvis bibehålla den viseringsfrihet som nu föreligger i förhållande till EU.

Det har också under senare år funnits en diskussion om att begränsa möjligheterna för personer som har dömts till en straffrättslig påföljd att disponera pass. Detta särskilt på grund av fall där dömda personer har kunnat lämna Sverige med sitt eget pass för att på så sätt undandra sig avtjänande av straff.

Mot den bakgrunden har regeringen i departementspromemorian (Ds 2004:8) *Ökad säkerhet i pass m.m.* lämnat förslag till förändringar i passlagen. I syfte att höja säkerheten i pass föreslås att giltighetstiden för vanligt pass begränsas till fem år och att denna tid för provisoriska pass begränsas till högst sex månader. Det föreslås vidare, att svenska pass skall förseas med biometrisk information och att den biometriska informationen inte skall få användas för något annat ändamål samt att underlaget till informationen skall förstöras omedelbart efter det att passet har lämnats ut.

Därutöver föreslås bl.a. att en skyldighet införs för den som förfogar över pass, utan att vara passinnehavare i passlagens mening, att överlämna ett återkallat pass till passmyndighet eller annan behörig myndighet. Dessutom föreslås att polisman skall kunna verkställa överlämnanden av återkallade pass.

När det gäller personer som dömts till en straffrättslig påföljd föreslås bl.a. att den som dömts till fängelse i minst ett år, inkluderat eventuell förverkad villkorligt medgiven frihet, eller sluten ungdomsvård i minst ett år inte skall kunna få ett nytt pass, förutsatt att straffet inte har avtjänats. Ett pass föreslås också kunna återkallas i dessa fall. Samma skall gälla den som efter lagakraftvunnen dom har överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Dessutom skall det bli möjligt att i vissa fall hindra den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller avtjänar en dom på sluten ungdomsvård att disponera sitt pass. Därutöver föreslås ett antal mindre förändringar i passlagen och passförordningen.

Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet med sikte på en lagrådsremiss under våren 2005.

4.4.2 Visering

För att upprätthålla en reglerad invandring har det ansetts nödvändigt med ett viseringskrav. Med visering avses enligt 2 kap. 1 § första stycket utlänningslagen ett tillstånd att resa in i och vistas i

Sverige under viss kortare tid. En visering skall enligt huvudregeln ha beviljats före inresa i Schengenområdet eller Sverige. En visering fungerar alltså som ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, och den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa.

Schengenstaterna har gemensamma och enhetliga viseringsregler och en enhetlig utformning av visumhandling.⁴¹ En enhetlig visering, Schengenvisering, ger rätt till inresa i samtliga Schengenstater. Den sammanlagda vistelsetiden – vid en eller flera inresor – för en enhetlig visering får inte överstiga tre månader per halvår.

Sverige, liksom varje annan Schengenstat, får också besluta om att bevilja nationella viseringar. En nationell visering ger endast rätt till inresa och vistelse i Sverige, och får beviljas endast om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt nationellt intresse. Vistelsetiden får överstiga tre månader men högst ett år.

Medborgare i de nordiska länderna är befriade från viseringskravet och det finns heller ingen begränsning i tiden hur länge de får stanna i Sverige. Genom en rad undantag får också medborgare i många andra länder resa in och uppehålla sig i Sverige i tre månader utan något särskilt tillstånd. Bland annat är medborgare i övriga västeuropeiska länder och ett antal andra länder undantagna från kravet på visering⁴², men enligt huvudregeln får de inte stanna längre än tre månader utan att ha beviljats uppehållstillstånd.

En visering kan nekas på i stort sett samma grunder som de materiella grunderna för beslut om avvisning enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen. Om det exempelvis kan antas att utläningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin vistelse här eller för hemresan eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller om han eller hon kan antas komma att begå brott, kan visering nekas.⁴³

En Schengenvisering får utfärdas av behöriga myndigheter i respektive Schengenstat. För Sveriges räkning får Migrationsverket och Utrikesdepartementet utfärda både enhetliga och nationella viseringar. Det stora flertalet viseringar ges dock av svenska beskickningar och konsulat enligt viseringsbemyndiganden från Migrationsverket.⁴⁴ Även en polismyndighet får efter Migrationsverkets bemyndigande besluta om beviljande av nödfallviseringar.

⁴¹ Se bl.a. Art 10–15 Schengenkonventionen och rådets förordning (EG) nr 539/2001.

⁴² Rådets förordning (EG) nr 539/2001.

⁴³ Se prop. 1988/89:86, s. 58.

⁴⁴ Allmänt kallad utlandsmyndighet.

Staters diplomatiska relationer har utbildats genom statspraxis och sedvanerätt, och är numera mer eller mindre kodifierad i två konventioner, 1961 års Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser och 1963 års Wienkonventionen om konsulära förbindelser.⁴⁵ Det är med utgångspunkt från nämnda konventioner som utlandsmyndigheter också kan utfärda viseringar och uppehållstillstånd på annan stats territorium. Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser artikel 3 punkt 2 och Wienkonventionen om konsulära förbindelser artikel 5 d, består det diplomatiska och konsulära uppgifterna bl.a. av att utfärda pass och resehandlingar för det egna landets medborgare samt viseringar och andra tillstånd för dem som önskar bege sig till den sändande staten.

4.4.3 Uppehållstillstånd

Utlänningar som vistas i Sverige i mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Den uppehållstillståndsfria tiden räknas från den tidpunkt då utlänningen reste in i Sverige eller i en annan Schengenstat. Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in och vistas i Sverige under viss tid, *tidsbegränsat uppehållstillstånd*, eller utan tidsbegränsning, *permanent uppehållstillstånd*. Som framgår av begreppet gäller ett permanent uppehållstillstånd utan tidsbegränsning, dock att det kan återkallas (se nedan 4.4.5). Någon längsta tid för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd finns inte, men enligt förarbetena gäller att endast undantagsvis kan skäl finnas att bevilja tillstånd för besök för så lång tid som ett år.⁴⁶

Regeringen har enligt 2 kap. 14 § utlänningslagen möjlighet att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för bl.a. studier och besök.

Sedan januari 2003 finns bestämmelser i 2 a kap. utlänningslagen om *uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*. Sådant tillfälligt uppehållstillstånd får beviljas vid massiv tillströmning av fördrivna personer.⁴⁷ Tiden för ett sådant uppehållstillstånd får inte gälla längre än den tid som beslutats av rådet. När det inte längre finns något

⁴⁵ SÖ 1967:1 och SÖ 1974:10.

⁴⁶ Se prop. 1994/95:179, s. 65.

⁴⁷ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av dessa insatser.

skyddsbehov kan tillståndet förlängas till ett s.k. *uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd*, i syfte att personen skall kunna stanna i Sverige för att genomgå ett program för att förbereda utlänningen att självmant återvända till sitt hemland.

Som ett led i kampen mot illegal invandring, människosmuggling och människohandel för sexuella ändamål är det sedan den 1 oktober 2004 möjligt att bevilja *tidsbegränsat uppehållstillstånd*, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. Avsikten är att någon som illegalt förts in i landet skall kunna avge vittnesmål i samband med förundersökning och rättegång, mot dem som smugglat in honom eller henne i landet. Beslut därom fattas av Migrationsverket på ansökan av förundersökningsledaren. Inte heller för detta tidsbegränsade uppehållstillstånd finns någon bestämd tidsfrist, utan det är tiden för lagföringen som är avgörande. Ett beviljat tidsbegränsat uppehållstillstånd hindrar inte en prövning av en ansökan om uppehållstillstånd som utlänningen själv gjort.

Utlänningar som har rätt till asyl, dvs. är flykting eller är skyddsbehövande i övrigt, har i princip rätt till uppehållstillstånd. Denna rätt bygger på bl.a. konventionsåtaganden från svensk sida, främst 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning, den s.k. Genèvekonventionen, och 1967 års tilläggsprotokoll angående flyktingars rättsliga ställning.

För andra än flyktingar och skyddsbehövande i övrigt regleras möjligheterna att få uppehållstillstånd i 2 kap. utlänningslagen. Uppehållstillstånd ges huvudsakligen på tre olika grunder, dels till vissa anhöriga, dels av humanitära skäl, dels av arbetsmarknadsskäl.

Huvudregeln är, enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen, att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat sådant tillstånd före inresan i landet. Skälet för denna reglering är främst att få till stånd en bättre kontroll över invandringen.⁴⁸ Undantag gäller för flyktingar och skyddsbehövande i övrigt, vid humanitära skäl, för förlängning av tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts på grund av familjeanknytning, samt om det föreligger synnerliga skäl för uppehållstillstånd. Se avsnitt 7.2 om antalet beviljade uppehållstillstånd.

⁴⁸ Se prop. 1979/80:96 s. 30.

LMA-kort

De asylsökande och andra utlänningar, som har rätt att få ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA), tilldelas ett s.k. LMA-kort av Migrationsverket. Alla får samma kort oavsett på vilken grund rätten till ersättning fattats. Anledningen framgår inte av kortet. Däremot framgår giltighetstiden på kortet och den kan variera mellan tre, fyra och sex månader. På kortet anges också om kortinnehavaren har rätt att arbeta. LMA-kortet visar endast att personen är inskriven på någon av Migrationsverkets mottagningsenheter under kortets namn och nummer, men LMA-kortet är inget ID-kort.

4.4.4 Arbetstillstånd

Som en del i den reglerade invandringen skall en utlänning som arbetar i Sverige på grund av anställning här eller utomlands ha arbetstillstånd. En utlänning som har permanent uppehållstillstånd behöver inte tillstånd att arbeta. Inte heller medborgare i Norden och i ett land som omfattas av EES-avtalet behöver ha arbetstillstånd för att ta en anställning i Sverige. Sedan år 1992 får en asylsökande arbeta i Sverige utan arbetstillstånd, men bara under förutsättning att Migrationsverket gjort bedömningen att beslut i asylärendet inte kommer att fattas inom fyra månader från ansökan. Detsamma gäller för medföljande make och barn under 21 år.

Kravet på arbetstillstånd gäller endast vid anställning. Utländska företag och utlänningar samt även svenska medborgare som är bosatta utomlands kan driva näringsverksamhet i Sverige utan särskilt arbetstillstånd.

4.4.5 Återkallelse av tillstånd

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas, om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse. Bestämmelsen om återkallelse i denna situation är mer eller mindre obligatorisk. För den som medvetet lämnar oriktig uppgift föreskrivs också straffansvar (se nedan under 4.4.8).

Återkallelse får också ske om det finns andra särskilda skäl, men i fråga om uppehållstillstånd bara om utlänningen ännu inte rest in i Sverige (2 kap. 9 § utlänningslagen). Andra särskilda skäl kan i fråga om *visering* vara att utlänningen redan vid inresan visar sig sakna medel för sitt uppehälle här eller ägnar sig åt annan verksamhet i Sverige än som förutsatts. I fråga om *uppehållstillstånd* kan särskilda skäl vara att förutsättningen för tillstånd har förändrats väsentligt och detta inte orsakats eller bort förutses av utlänningen. *Arbetsstillstånd* kan exempelvis återkallas om det visar sig att utlänningen inte längre utför det slag av arbete som det antogs när tillståndet beviljades.

Upphållstillstånd får därutöver återkallas bl.a. om utlänningen avisas från annat EES- eller EU-land på grund av att denne dömts för brott, utlänningen registrerats på SIS spärlista eller bedriver arbete utan erforderligt arbetsstillstånd.

Det är Migrationsverket som fattar beslut om återkallelse av uppehållstillstånd och av arbetsstillstånd. En visering återkallas av den myndighet som har beviljat den eller av Migrationsverket. Upphållstillstånd och viseringar som beviljats av Utrikesdepartementet får återkallas endast av departementet. År 2003 återkallades 2 100 uppehållstillstånd, varav de flesta hade beviljats av anhörigskäl och grunden till återkallelse var upphävd bosättning.

4.4.6 Grunder för avvisning och utvisning

Att *avvisa* en utlänning avser de fall då avlägsnandet beslutas av en administrativ myndighet och där utlänningen inte har och inte heller, när frågan aktualiseras, har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit.

I 4 kap. 1 § utlänningslagen anges de s.k. *formella avvisningsgrunderna*. Enligt dessa får utlänningar avvisas bl.a., om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. En annan formell avvisningsgrund är att utlänningen undviker att lämna polismyndigheten begärda uppgifter eller medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i Sverige eller förtiger någon sådan omständighet. Sedan Sverige blivit operativ medlem i Schengensamarbetet kan avvisning dessutom ske, om utlänningen inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvisning får ske om

utlänningen finns registrerad på spärrlistan i SIS. Formell avvisning får ske utan tidsgräns.

De *materiella avvisningsgrunderna* finns i 2 § i samma kapitel och innebär att avvisning får ske bl.a., om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin försörjning eller hemresa eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. En utlänning får också avvisas, om denne på grund av tidigare utdömt frihetsstraff eller någon annan särskild omständighet kan antas komma att begå brott i Sverige eller i ett annat nordiskt land. Materiell avvisning får inte ske senare än tre månader efter utlänningens ankomst till Sverige och inte om han eller hon har visering eller uppehållstillstånd (dock kan utvisning ske, jfr nedan). Avvisning kan däremot ske om viseringen upphört.

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

Utvisning får beslutas när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårighetsgrad. Om antalet utvisningsbeslut, se avsnitt 7.2.

I lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns särskilda bestämmelser om utvisning, se nedan under avsnitt 4.9.1.

Ett ärende om avvisning prövas av Migrationsverket, om utlänningen, eller en nära familjemedlem, söker asyl här, om utlänningen kan komma att avvisas på grund av att denne utvisats av annan EU-stat eller Norge eller Island på grund av brottslig verksamhet där, eller om utlänningen utan avbrott vistats i Sverige i mer än tre månader när frågan om avvisning väcks. I andra fall fattar polismyndighet beslut om avvisning, men myndigheten kan, när den anser det tveksamt om avvisning skall ske, överlämna ärendet till Migrationsverket. Beslut om utvisning utan samband med brott fattas av Migrationsverket. När Migrationsverket beslutar om av- eller utvisning får det beslutet förenas med ett förbud att under viss tid återvända till Sverige, *återreseförbud*. Beträffande återreseförbud skall dock observeras att ett återreseförbud kan få långtgående konsekvenser för den enskilde som därigenom kan bli avstängd från affärs- och släktbesök eller andra former av besök i samtliga Schengenländer, varför sådant beslut endast skall fattas där

omständigheterna i det enskilda fallet motiverar det. Mot denna bakgrund har också praxis i fråga om återreseförbud ändrats. Efter Sveriges inträde i Schengensamarbetet har antalet meddelade återreseförbud markant minskat. Före år 2001 meddelades cirka 600–800 återreseförbud per månad, och denna siffra uppgår i dag till cirka 100 per månad. Regeringen har också i ett beslut den 15 mars 2001 förklarat, att sådant beslut endast skall meddelas när omständigheterna i det enskilda fallet särskilt motiverar det. Enligt beslutet kan det röra sig om följande omständigheter, nämligen då sökanden har

- uppträtt under olika identiteter och har använt sig av falska dokument till stöd för detta;
- åberopat skäl som i alla väsentliga delar har varit felaktiga eller har undanhållit väsentlig information, t.ex. genom att ge in falska handlingar;
- uppehållit sig i landet under en längre tid utan att ha ansökt om erforderligt tillstånd;
- överträtt tidigare meddelat återreseförbud; eller
- har anmärkningar rörande vandel och det rör sig om annan än bagatellartade engångsföreteelser.

Polismyndighet får inte fatta ett återreseförbud.

4.4.7 Överklagande, m.m.

Överklagande

För att ett beslut som fattas av en förvaltningsmyndighet i ett utlänningsärende skall kunna överklagas, krävs att det särskilt anges i utlänningslagen.⁴⁹ Beslut att vägra eller återkalla visering eller arbetstillstånd samt frågor om inhibition får i princip inte överklagas. Ett beslut i fråga om arbetsstillstånd får emellertid överklagas, om frågan om tillstånd har behandlats i samband med beslut i fråga om av- eller utvisning.

Även beslut om av- och utvisning samt beslut att inte bevilja uppehållstillstånd och återkallelse av tillståndet får överklagas, liksom Migrationsverkets beslut om flyktingförklaring eller återkallelse av flyktingförklaring. När ett av- eller utvisningsbeslut kombinerats med ett återreseförbud, får överklagandet begränsas

⁴⁹ 7 kap. 1 § utlänningslagen.

till förbudet. Även beslut om att omhänderta en utlännings retur-biljett, beslut om förvar, vissa beslut om tvångsåtgärder under förvarstiden samt beslut om ersättning i vissa fall, får överklagas. De sistnämnda besluten överklagas generellt till allmän förvaltningsdomstol. Ett utvisningsbeslut på grund av brott överklagas på motsvarande sätt som gäller för överklagande av domstols dom och beslut i brottmål.

Migrationsverkets beslut om av- och utvisning samt avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller återkallelse av sådant tillstånd överklagas till Utlänningsnämnden. Polismyndighets beslut om avvisning får av utlänningen överklagas till Migrationsverket, och verkets beslut överklagas i sin tur till Utlänningsnämnden.

En oskriven regel inom förvaltningsrätten är att gynnande beslut har rättskraft, dvs. en myndighet kan som huvudregel inte ompröva ett tidigare beslut till den enskildes nackdel. För betungande beslut – såväl avslagsbeslut som föreläggande och förbud av olika slag – är huvudregeln den motsatta, dvs. de har inte rättskraft. Enligt huvudregel hindrar således inte ett lagakraftvunnet beslut en ny prövning av samma sak. För betungande beslut i utlänningsärenden har denna princip i vart fall indirekt gällt, eftersom en utlänning efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, med en ny ansökan kan få sin sak prövad igen; ny ansökan om uppehållstillstånd, NUT. Regeringen har emellertid i propositionen 2003/04:59, s. 33, uttalat, att en ny ansökan är att betrakta som ett extraordinärt rättsmedel och att ovan beskrivna ordning inte är tänkbar på utlänningsområdet. Ordningen med prövning av ny ansökan om uppehållstillstånd efter lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning bör enligt regeringen upphöra.

Verkställande myndighet

Huvudregeln enligt 8 kap. 11 § första stycket utlänningslagen är att ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket. Polismyndigheten skall dock verkställa en polismyndighets beslut om avvisning, domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott, eller beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.⁵⁰ Om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte

⁵⁰ 8 kap. 11 § andra stycket utlänningslagen.

kan anträffas utan polismyndighetens medverkan, eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten, får Migrationsverket lämna över ett sådant ärende för verkställighet till polismyndighet.

Under år 2003 överlämnades drygt 8 800 ärenden till polismyndighet för verkställighet, att jämföra med år 1999, då antalet överlämnade ärenden var drygt 1 500. Cirka 40 procent av de ärendena har överlämnats till de tre största polismyndigheterna; Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Även antalet för verkställighet av polismyndighet efterlysta utläningar har ökat, från cirka 1 600 år 1999 till cirka 8 500 vid utgången av juni 2004.

För verkställighet av ett utvisningsbeslut som fattats med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll (se nedan under 4.9.1) svarar Rikspolisstyrelsen eller den myndighet regeringen förordnar.

Ett beslut om av- och utvisning skall anses verkställt när utläningen har rest ut ur Sverige. Ett beslut av- eller utvisning upphör, om det inte meddelats av domstol, att gälla efter fyra år från det att beslutet vann laga kraft. Om beslutet har förenats med ett återreseförbud under längre tid än fyra år, upphör avvisnings- eller utvisningsbeslutet först när tiden för återreseförbudet gått ut.⁵¹ Ett beslut om av- eller utvisning upphör naturligen om ett beslut om permanent uppehållstillstånd meddelas. Har ett beslut om av- eller utvisning verkställts och utläningen därefter anträffas i Sverige, skall enligt huvudregeln beslutet verkställas på nytt, om det meddelats ett återreseförbud.⁵²

Tidpunkten för verkställighet, m.m.

Ett beslut om av- eller utvisning skall enligt huvudregeln verkställas först sedan det vunnit laga kraft och snarast möjligt. Om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på annan grund eller det finns andra synnerliga skäl, får Migrationsverket besluta om omedelbar verkställighet, dvs. att verkställighet får ske oavsett att beslutet inte vunnit laga kraft.⁵³ Också polismyndighetens beslut får verkställas även om beslutet överklagats,⁵⁴ men Migrationsverket kan besluta om inhibition av verkställigheten med stöd av förvaltningslagen.

⁵¹ 8 kap. 15 § utlänningslagen.

⁵² 8 kap. 16 § utlänningslagen.

⁵³ 8 kap. 8 § utlänningslagen.

⁵⁴ 8 kap. 7 § utlänningslagen.

Land till vilket verkställighet skall ske

När ett beslut om avvisning eller utvisning har fattats och verkställighet av beslutet skall ske, gäller enligt huvudregeln i 8 kap. 5 § utlänningslagen, att avvisningen eller utvisningen skall ske till hemlandet eller, om möjligt, till det land från vilket utlänningen kom till Sverige. Om verkställighet inte kan ske enligt huvudregeln eller det finns andra särskilda skäl, finns även möjligheter att sända utlänningen till något annat land.

Det bör även nämnas att det av 5 § lagen om särskild utlänningskontroll framgår att nyss nämnda bestämmelse i tillämpliga delar gäller även i ärenden enligt den lagen.

För att underlätta verkställighetsarbetet skall Utlänningsnämnden och Migrationsverket från och med den 1 juli 2004 i beslut om av- och utvisning ange till vilket land som utlänningen skall av- eller utvisas. Vid särskilda skäl får flera länder anges. En utlänning får dock sändas till ett annat land om utlänningen visar att ett mottagande kan ske där.

4.4.8 Straffansvar, m.m.

I utlänningslagens 10 kapitel finns bestämmelser om straffansvar m.m. för brott mot utlänningslagen. Flera av bestämmelserna har nyligen ändrats.⁵⁵ I detta avsnitt redogörs för straffbestämmelserna och viss statistik som utredningen låtit inhämta (se avsnitten 2 och 7).

Av naturliga skäl begås flertalet brott mot utlänningslagen av utländska medborgare. Under åren 1999–2000 lagfördes sammanlagt 430 personer för brott mot utlänningslagen. Av dessa hade knappt 50 personer svenskt medborgarskap och totalt 20 personer var också födda i Sverige. För tiden 2001–2002 lagfördes drygt 570 personer, varav 54 med svenskt medborgarskap och totalt 25 personer var inrikes födda.

En utlänning som befinner sig i Sverige utan erforderligt tillstånd, eller om utlänningen eller förundersökningsledare inte ansöker om tillstånd, döms till böter (1 §). Med tillstånd avses uppehållstillstånd (även förlängt sådant) och visum. Bestämmelsen i 1 § är utformad på det sättet, att en utlänning inte kan undgå straffansvar

⁵⁵ SFS 2004:206, prop.2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164, och SFS 2004:407, prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214.

genom att ansöka om uppehållstillstånd först när han eller hon blir anträffad eller först i samband med att åklagaren ansöker om stämning för brott mot utlänningslagen. Den 1 oktober 2004 utvidgades straffbestämmelse till att även omfatta gärningar som begås av oaktsamhet. Anhörigkommittén föreslog i sitt slutbetänkande att straffet för olovlig vistelse skulle skärpas, för att mer stå i proportion till vad den som hjälper en utlänning att olovligen vistas här riskerar. Kommittén föreslog mot denna bakgrund att fängelse högst sex månader skulle införas i straffskalan.⁵⁶ Regeringen uttalade, att även om olovlig vistelse i Sverige givetvis bör motverkas finns det inget behov av att döma de utlänningar som vistas här utan tillstånd till fängelse, eftersom de kan utvisas eller avvisas.⁵⁷ I praktiken förekommer det emellertid relativt sällan att någon som vistas här utan tillstånd åtalas (se nedan). I paragrafen anges också, att i ringa fall skall åtal endast väckas när det är motiverat från allmän synpunkt.

För att Polisen i arbetet med att finna personer som håller sig undan verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut skall kunna använda olika spaningsmetoder samt kontroll- och tvångsåtgärder, är det av betydelse att det också är straffbart att hållas sig undan verkställighet. Ett beslut är verkställt när utlänningen rest ut ur Sverige och beslutet har vunnit laga kraft. Regeringen har nyligen uttryckligen angett, att en utlänning som inte fullgör sin skyldighet att lämna landet efter beslut om avvisning eller utvisning också vistas här olovligen.⁵⁸ Om detta uttalande skall förstås på så sätt, att en utlänning som stannar kvar i Sverige efter ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut anses befinna sig i Sverige utan erforderligt tillstånd och därmed kunna fällas till ansvar med stöd av 1 § är emellertid oklart. På sätt som närmare utvecklas i avsnitt 12.4, är det utredningens uppfattning, att bestämmelsen i 1 § dess nuvarande lydelse inte kan tillämpas i denna situation, bl.a. på grund av att inte finns en bestämd tidpunkt för när verkställighet skall ske och att det därför är oklart när fullbordanspunkten är nådd.

Som nämnts ovan (avsnitt 4.4.6) får Migrationsverket i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut meddela ett återreseförbud. När domstol p.g.a. brott utvisar en utlänning, skall beslutet kombineras med ett förbud om återresa inom viss tid. En utlänning

⁵⁶ SOU 2002:69, s. 230 f.

⁵⁷ Prop. 2003/04:35, s. 46.

⁵⁸ Se bl.a. prop. 2003/04:35, s. 56.

som trotsar ett återreseförbud efter att beslutet verkställts kan straffas med stöd av bestämmelsen i 4 §.

Den som arbetar som anställd i Sverige eller som bedriver verksamhet som kräver arbetstillstånd, utan att inneha sådant tillstånd, döms till böter (1 a §, före den 1 oktober 2004 1 § 2). Också den som anställer en utlänning som saknar arbetstillstånd, döms till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst ett år. Även oaktsamma gärningar är numera straffbara. Arbetsgivaren kan också, oavsett om ansvar utkrävs, åläggas att betala en särskild avgift.

Antalet lagförda personer för brott mot 10 kap. 1 § utlänningslagen i dess lydelse för den 1 oktober 2004 har sedan Schengeninträdet ökat. Under tiden 1999–2000 lagfördes drygt 300 personer, varav 18 var svenska medborgare; dessa lagföringar avsåg således personer som haft utlänningar som saknat arbetstillstånd anställda. Under åren 2001–2002 ökade antalet lagförda personer till drygt 470, och av dessa avsåg sannolikt 37 lagföring för anställning av utländsk arbetskraft, eftersom det rörde sig om svenska medborgare. Också antalet personer som lagfördes för att ha brutit mot ett återreseförbud ökade, från drygt 40 personer till drygt 60.

I avsnitt 4.5.1 anges att inresa och utresa över yttre gräns skall ske på de vid de fastställda gränsövergångsställena. Straffansvaret för att på ett otillåtet sätt passera gränsen gäller endast utlänningar. Sedan den 1 oktober 2004 regleras straffansvaret för otillåten passering av gräns i 10 kap. 1 b §. Straffbestämmelsen är inte ny utan har funnits sedan Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet år 2001, men då i 1 § 4. Emellertid har straffskalan har höjts, från den 1 oktober 2004. Avsikten med straffskärpningen är att straffet för den som passerar en yttre gräns på ett otillåtet sätt skall stå i proportion till vad den som smugglar in utlänningen riskerar. Påföljden har mot denna bakgrund bestämts till böter eller fängelse ett år.

Nedan (avsnitt 4.6.2) redogörs för befälhavares skyldighet att i förväg anmäla sin ankomst, sin besättning och uppgifter om passagerare, samt skyldigheten för en befälhavare på en fritidsbåt att anmäla, när båten anländer på annan ort än ett gränsövergångsställe. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte gör anmälan på föreskrivet sätt kan med stöd av 10 kap 2 § 1 dömas till böter, eller när omständigheterna är försvårande, fängelse högst sex månader.

Samma påföljd kan ådömas den som medvetet lämnar oriktiga uppgifter i en anmälan eller medvetet underlåter att lämna uppgifter om något förhållande av betydelse. Detta gäller inte bara i en för-

handsanmälan utan i alla anmälningar som skall göras med stöd av utlänningslagen eller i föreskrift som meddelats med stöd av den lagen. Detsamma gäller för den som i ett ansökningsärende, t.ex. i en ansökan om uppehållstillstånd eller visum, medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller undanhåller uppgifter av betydelse.

Lagföringen för otillåten passering av gräns, bristande förhandsanmälningar och lämnande av oriktiga uppgifter är liten; före den 1 oktober 2004 var straffansvaret samlat i en bestämmelse, 10 kap 2 § utlänningslagen. Enligt den av utredningen inhämtade statistiken lagfördes under åren 1999–200 sammanlagt 12 personer, och under åren 2001–2002 9 personer, för brott mot bestämmelsen i dess lydelse före den 1 oktober 2004, varav flertalet saknade anknytning till Sverige.⁵⁹ Någon uppgift om vad gärningarna utgjort har utredningen inte kunnat få fram.

Straffansvaret för det som vanligen kallas människosmuggling har samlats i två bestämmelser, 10 kap. 2 a och 5 §§ utlänningslagen. Även bestämmelserna härom har ändrats från den 1 oktober 2004 genom att brottsrubriceringarna *människosmuggling* och *organiserad människosmuggling* införts, brotten graderats och straffskalorna höjts.

Den som uppsåtligen hjälper en utlänning att olovligen komma in i eller passera genom Sverige, en medlemsstat i EU eller Norge eller Island döms för *människosmuggling* till fängelse i högst två år (2 a §). Är brottet grovt skall påföljden bestämmas till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Också försök till människosmuggling är straffbart.

För straffansvar vid passerande av yttre gräns skall mot bakgrund av dessa regler även fortsättningsvis gälla att gränskontroll har eller borde ha passerats. När det gäller passerandet av inre gräns får brottet anses vara fullbordat när utlänningen har rest in i Sverige, dvs. när utlänningen har passerat in över svenskt land- eller sjöterritorium.

Den som i vinstsyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlänningar reser till Sverige utan pass eller de tillstånd som krävs för inresa i Sverige döms för *organiserande av människosmuggling* till fängelse i högst två år (5 §). Är brottet grovt döms för *grovt organiserande av människosmuggling* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Anhörigkommittén hade föreslagit att straffbestämmelserna för människosmuggling skulle samlas i en gemensam bestämmelse och

⁵⁹ Med personer som saknar anknytning till Sverige avses personer som inte matchas med SCB:s register för totalbefolkningen (RTB), se avsnitt 7 och bilaga 2.

med en gemensam straffskala; fängelse lägst två år och högst sex år, och om brottet anses som mindre allvarligt till fängelse högst tre år. Den främsta anledningen till den föreslagna höjningen av minimistraffet var att hemlig telefonavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning skulle kunna användas vid brottsutredningar, om övriga förutsättningar för användande av dessa straffprocessuella tvångsmedel var uppfyllda.⁶⁰ Regeringen instämde i kommitténs bedömning att en höjning av maximistraffet var nödvändig, men inte att det fanns skäl att höja minimistraffet för brott av normalgraden.⁶¹

Trots detta finns det sedan den 1 april 2004, med stöd av den i avsnitt 4.3.4 redovisade straffvärdesventilen, möjlighet att använda hemliga tvångsmedel i en förundersökning om människosmuggling, om det kan antas att straffvärdet i det enskilda fallet överstiger fängelse två år.

Under åren 1999–2000 lagfördes 65 personer för människosmuggling, varav 20 med svenskt medborgarskap och endast 4 personer var födda i Sverige. Beträffande 23 personer saknades uppgift om medborgarskap; det går emellertid inte att klart fastställa att samtliga också saknade hemvist i Sverige.⁶² Under samma tid lagfördes endast tre personer för organiserande av människosmuggling varav alla hade utländskt medborgarskap och uppgift om dessa saknades också i registret för totalbefolkningen (RTB). Under åren 2001–2002 ökade antalet lagföringar, sammanlagt 39 personer lagfördes för människosmuggling, varav 14 med svenskt medborgarskap, och 27 personer för organiserande därav och ingen av dessa hade svenskt medborgarskap. Totalt var endast fyra av de lagförda personerna födda i Sverige. För båda mätperioderna och för båda gärningarna saknades uppgift i RTB för sammanlagt 64 personer.

I 3 § anges att den som döljer en utlänning eller med annan åtgärd, försöker hindra verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, kan dömas till fängelse ett år, eller när omständigheterna är mildrande till böter. Samma påföljd kan ådömas en utlänning som bryter mot en föreskrift som meddelats med stöd av utlänningslagen eller författning med stöd av den lagen. I 3 a § finns en bestämmelse om straffansvar för hjälp till all olovlig vistelse. Den som döljer en utlänning eller på annat sätt uppsåtligen

⁶⁰ SOU 2002:69, s. 227.

⁶¹ Bl.a. mot bakgrund av EG-direktivet och Rambeslutet EGT L328, 5.12.2002 om kampen mot människosmuggling m.m., se prop. 2001/02:37, bet.2001/02:SfU6och rskr, 2001/02:71.

⁶² Se bilaga 2.

hjälp en utlänning att olovligen uppehålla sig i Sverige, i en annan EU-stat, Norge eller Island, döms till fängelse i högst två år, och vid förmildrande omständigheter till böter. För att straffansvar skall föreligga krävs dock att hjälpen sker i vinstsyfte. Också försök till sådant brott är straffbart.

Under åren 1999–2002 lagfördes ingen person för hjälp till olovlig vistelse, döljande av utlänning och inte heller för brott mot meddelad föreskrift.

För ett fullständigt skydd mot all smuggling av och handel med människor finns i 4 kap. 1 a § brottsbalken bestämmelser om straffansvar för *människohandel*. Den som med användande av olaga tvång, vilseledande eller annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, tar emot eller vidtar annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen döms för *människohandel* till fängelse lägst två år och högst tio år. Förutsättningen för straffansvar är att syftet med gärningen är att personen skall utnyttjas för sexuella ändamål, i krigstjänst eller tvångsarbete eller utnyttjas i något annat nödläge. Även den som för över eller tar emot kontrollen över en person straffas för människohandel. I fråga om brott mot barn ställs inte krav på att olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel används. Någon lagföringsstatistik över personer lagförda för människohandel har utredningen inte kunnat inhämta, men nämnas kan att under 2003, som är det år bestämmelsen om människohandel tillkom, anmäldes drygt 20 misstänkta fall.⁶³

4.4.9 Pågående reformer

Regeringen tillkallade i mars 2003 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. göra en genomgång av utlänningslagens materiella bestämmelser och anpassa dessa till en övergång från handläggning hos förvaltningsmyndigheter och regeringen till ett system där överprövning sker i domstol (dir. 2003:28). Kommittén, som antagit namnet Kommittén för översyn av utlänningslagstiftningen, överlämnade i juni 2004 betänkandet *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv* (SOU 2004:74).

Kommitténs huvudsakliga arbete har gått ut på att ge vissa tillståndsbestämmelser, nämligen dem som gäller visering, uppehållstillstånd av humanitära skäl och arbetstillstånd, en tydligare utform-

⁶³ Se också SOU 2002:69, sid189 f.

ning genom att i lagtext precisera de förutsättningar som enligt förarbeten och nu gällande praxis krävs för att tillstånd skall beviljas.

Kommitténs förslag innebär bl.a. att förutsättningarna för uppehållstillstånd av humanitära skäl regleras i en egen paragraf i kapitlet om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Kommittén har dock inte föreslagit någon uttömmande reglering av typsituationer för humanitära skäl grund som grund för beviljande av uppehållstillstånd.

Mot bakgrund av den allmänna hänsyn till barnets bästa, och då kriterierna för uppehållstillstånd av humanitära skäl nu föreslås reglerade, har kommittén föreslagit, att den mildare bedömning som skall göras då barn berörs tydligt markeras i en egen bestämmelse.

Kommittén föreslår att kriterier för enhetlig visering och nationell visering anges i utlänningslagen, medan regeringens bemyndigande att i förordning meddela föreskrifter kvarstår för andra, speciella viseringsformer såsom transitvisering, nödfallvisering och liknande. Förutsättningarna för enhetliga Schengenviseringar föreslås fortsättningsvis regleras i utlänningslagen, men att de praktiska tillämpningsföreskrifter som nu anges i utlänningsförordningen förs över till utlänningslagen, och att det i lagtexten införs kriterier för när enhetlig visering skall utfärdas. Bestämmelsen om nationell visering förs över i oförändrat skick från utlänningsförordningen till utlänningslagen. De särskilda viseringsformerna föreslås finnas kvar i utlänningsförordningen.

Kommitténs förslag innebär att det, förutom de praktiska tillämpningsbestämmelserna som redan finns i utlänningslagen, skall i utlänningslagen införas generella kriterier för när arbetstillstånd får beviljas. I kommitténs förslag ingår också att en bedömning skall göras av bl.a. arbetsavtalets anställningsvillkor och arbetstid, kriterier som bygger på nu gällande riktlinjer från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Kommittén föreslår också en särskild bestämmelse av innebörd att arbetstillstånd får ges till en utlänning som har tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Bestämmelserna om de allmänna definitionerna och uppgifter om vilka tillstånd som krävs samt undantag från tillstånden föreslås samlas i ett kapitel i utlänningslagen, varvid flertal bestämmelser flyttats från förordningen till lagen. De materiella reglerna och förutsättningarna för tillstånden har samlats i ett kapitel. I dessa har kommittén föreslagit visa förtydliganden och utvidgningar. Bland annat föreslår kommittén en ny bestämmelse i utlänningslagen som

anger att tidsbegränsat uppehållstillstånd, utöver de tidigare särskilt angivna samt vissa ytterligare fall, får beviljas endast om det föreligger särskilda skäl mot att bevilja permanent uppehållstillstånd.

Inför en övergång till överprövning av Migrationsverkets beslut i domstol, har kommittén även haft i uppdrag att se över Migrationsverkets ärendehantering och beslutsfattande. Målet är att kraven på enhetliga och förutsebara beslut inom rimlig tid skall kunna uppfyllas inom en förändrad instansordning och att systemet skall ha en hög grad av rättssäkerhet.

Kommittén konstaterar att det är av stor vikt att tyngdpunkten i prövningen ligger i Migrationsverket. Ärendena måste därför vara fullständigt utredda och sökanden måste ha fått tillfälle att föra fram alla de omständigheter som han eller hon vill åberopa, och enhetlig handläggning bör så långt möjligt eftersträvas. Kommittén har funnit att det finns behov av förändring av spridningen och tillgängligheten av praxis. Kommittén är positiv till den förändrade form för muntliga sammanträden som sedan en tid tillämpas inom hela Migrationsverket, men har inte lämnat några förslag till förändring av utlänningslagens bestämmelse om muntlig handläggning i asylärenden.

Ärendet bereds f.n. i Regeringskansliet med sikte på proposition våren 2005.

4.5 Gränskontroll och inre utlänningskontroll

4.5.1 Var och när kontroll skall ske samt dess syfte

4.5.1.1 Var och när utlänningskontroll skall ske

I och med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har kontrollen av utläningar vid inre gräns i ett migrationsperspektiv upphört, medan kontrollen vid yttre gräns förstärkts, bl.a. genom att också utreskontrollen blivit obligatorisk.

Inre gränser är landgränserna mot Finland och Norge, liksom Öresundsbron mellan Sverige och Danmark. Från Sverige går det reguljära färjelinjer till Schengenstaterna Danmark, Norge, Finland och Tyskland, liksom mellan Sverige, å ena sidan, och Polen och Estland, å den andra; de sistnämnda länderna är dock ännu inte fullt ut operativa medlemmar i Schengensamarbetet. Trafiken på våra flygplatser går reguljärt såväl till andra Schengenstater som till tredje land.

Som ett led i Schengensamarbetet finns det också undantag från passkravet innebärande, att en medborgare i en Schengenstat inte behöver ha pass när han eller hon kommer till Sverige direkt från en annan Schengenstat, dvs. reser in över en inre gräns.⁶⁴ Annan utlänning skall således ha pass – eller en därmed godkänd ID-handling – även vid inresa vid inre gräns. Av 3 kap. 4 § utlänningsförordningen framgår också att en utlänning, som har ett giltigt resedokument och ett uppehållstillstånd som är utfärdat av en Schengenstat, får resa in i och vistas i Sverige under högst tre månader. Det finns heller inga krav på hur eller var inresa i Sverige över inre gräns sker.⁶⁵

Däremot skall en utlännings inresa och utresa över yttre gräns alltid föregås av en kontroll.⁶⁶ Även om det i Schengenkonventionen anges att alla personer som passerar en yttre gräns skall kontrolleras, anges i vår nationella lagstiftning inte annat än att alla utlänningar skall kontrolleras (se utredningens förslag i avsnitt 10.1).⁶⁷ Alla utlänningar skall kontrolleras, dvs. även personer som är medborgare i en Schengenstat eller EU-stat. Kontrollen skall dock vara mer omfattande av en person som är medborgare i tredje land.⁶⁸ In- och utresa över yttre gräns skall också ske på bestämda gränsövergångsställen. Polisen får emellertid ge tillstånd till inresa på annan plats. Om en befälhavare av ett fartyg eller annan i en enligt bestämmelserna i utlänningsförordningen lämnad förhandsanmälan angett en ankomsthavn som inte utgör ett gränsövergångsställe, och anmälan godkänts av Polisen, anses i praktiken ett tillstånd till inresa på annan plats också ha getts (se avsnitt 4.6.2).

För Sveriges del består den *yttre gränsen* av hela den svenska sjögränsen samt flygplatser och färjeterminaler när det sker trafik till och från en icke Schengenstat. Som nämnts i avsnitt 3 kommer av allt att döma de nya EU-medlemmarna, dvs. Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern, att med start år 2007 kunna bli fullt ut operativa medlemmar i Schengensamarbetet. Eftersom det från Sverige redan i dag går reguljär färjetrafik till Polen och Estland får detta bl.a. till följd att Sveriges gränser i allt väsentligt – eller ur ett landgräns- och reguljärtrafikperspektiv – i praktiken kommer att vara inre gräns; havsgräns kommer även framgent att vara yttre gräns. Till

⁶⁴ 1 kap. 1 a § utlänningsförordningen.

⁶⁵ 5 kap. 2 § utlänningsförordningen.

⁶⁶ 5 kap. 5 § utlänningsförordningen.

⁶⁷ 5 kap. 5 § utlänningsförordningen.

⁶⁸ Med tredje land avses länder som inte är EES eller EU medlemmar.

dess de nya länderna deltar fullt ut i Schengensamarbetet kommer dock Sverige att ha kvar en yttre gränskontroll även mot dessa länder. Eftersom medborgarna i nämnda länder är EU-medborgare, kommer emellertid samma regler för personkontroll att gälla för dem som för andra EU-medborgare, dvs. kontrollen av dem är inte lika noggrann som den som föreskrivs för medborgare i tredje land.

Trots avskaffandet av personkontrollen vid inre gräns, kan varje Schengenstat, om det behövs för den egna statens ordning eller säkerhet, besluta om *tillfällig inre gränskontroll*, dvs. att en inre gräns under en tid skall utgöra yttre gräns (artikel 2.2 Schengenkonventionen).⁶⁹ Enligt bestämmelse får regeringen fatta beslut om att kontroll vid en inre gräns skall genomföras under en viss begränsad tid. Tillfällig inre utlänningskontroll får endast ske, om det är nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller rikets säkerhet. Innan sådan kontroll införs skall samråd ske med de övriga Schengenstaterna. Om ett omedelbart ingripande krävs, får Rikspolisstyrelsen i samråd men berörd polismyndighet vidta åtgärder i avvaktan på att regeringen fattar beslut i frågan. Rikspolisstyrelsen skall i ett sådant fall omedelbart underrätta regeringen om de vidtagna åtgärderna.

Beslut om tillfällig inre gränskontroll har hittills fattats vid två tillfällen. Den 15 juni 2001 fick Polismyndigheten i Västra Götaland information om att det ombord på Stena Lines färja Carisma (från Fredrikshamn till Göteborg) fanns ett 100-tal passagerare, som antogs vara på väg till Göteborg i syfte att ta aktiv del i de pågående oroligheterna i samband med EU-toppmötet. Efter samråd med Rikspolisstyrelsen fattade Polismyndigheten samma dag beslut om att tillfällig inre gränskontroll skulle genomföras av inresande passagerare som ankom med färjan, under tiden den 15 juni kl. 17.00 till den 16 juni kl. 12.00.⁷⁰ Beslutet motiverades med att det var nödvändigt för att Polisen skulle kunna upprätthålla allmän ordning i Göteborg. Kontrollen resulterade i att 23 personer avvisades vid gränsen.

Därutöver har regeringen vid ett tillfälle beslutat om tillfällig inre gränskontroll den 5 december 2002 (UD2002/1903/MAP). Detta skedde i samband med EU-toppmötet i Köpenhamn den 12 och 13 december 2002. Beslutet innebar att i Polismyndighetens Skåne område fick personkontroll göras vid inre gräns. Kontrollen omfattade tåg- och fordonstrafik på Öresundsbron, färjetrafik vid

⁶⁹ 5 kap. 2 § andra stycket utlänningsförordningen.

⁷⁰ Vid denna tid fattades beslutet av polismyndighet i samråd med Rikspolisstyrelsen.

hamnarna i Malmö, Helsingborg, Ystad och Trelleborg samt flygtrafik på flygplatserna Sturup (Malmö) och Everöd (Kristianstad). Bakgrunden till beslutet var den analys som Rikspolisstyrelsen gjort i samråd med Polismyndigheten i Skåne, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, att Sverige skulle kunna utgöra en bas för våldsbenägna personer. Bedömningen var att det fanns risk för att framför allt Malmö, men även andra platser i Skåne, skulle bli en plats för oroligheter i form av manifestationer och demonstrationer. Vidare fanns en risk för att Skåne skulle kunna bli inreseort för internationell terrorism. Som framgår av avsnitt 6.5.3 gjordes vid denna kontroll också ett flertal ingripanden.

Ovan har angetts, att en utlänning skall kontrolleras när denne reser in eller ut över yttre gräns. I författning är emellertid inte reglerat när en person anses ha rest in i respektive rest ut ur Sverige, även om frågan under långa tider har varit föremål för diskussion. I propositionen Ny utlänningslag m.m. anförde föredragande statsråd bl.a., att det faller sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium som inrest i Sverige oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium.⁷¹ Regeringen har i samband med lagstiftningsarbetet om prövning av verkställighets hinder i utlänningsärenden föreslagit att en definition av såväl inresa som utresa skall slås fast i lag.⁷² Enligt förslaget skall i 1 kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen regleras att med inresa respektive utresa avses att en utlänning passerat in över respektive ut över gränsen för svenskt territorium. I samma paragrafer föreslås regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från huvudregeln. Förslaget, tillsammans med övriga förslag i propositionen, är f.n. föremål för riksdagsbehandling.

Schengensamarbetet innefattar, som nämnts, ett antal kompensatoriska åtgärder för att förhindra, att den fria rörligheten för personer får till följd att internationell kriminalitet och illegal invandring ökar. En av de kompensatoriska åtgärderna är en intensifierad *inre utlänningskontroll*.⁷³ Till skillnad från tidigare redovisad personkontroll utgör den inre utlänningskontrollen i princip endast en kontroll av att en utlänning som befinner sig i Sverige också har rätt till det, dvs. innehar erforderliga tillstånd. I praktiken har den inre utlänningskontrollen till stor del kommit att ske i syfte att se till att personer som avvisats eller utvisats också lämnar Sverige.

⁷¹ Prop. 1988/89:86, s 55 f.

⁷² Prop. 2003/04:59, s. 47 och 49.

⁷³ 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Härigenom framgår att det inte finns några geografiska begränsningar i var kontroll skall ske, inre utlänningskontroll skall ske på hela det svenska territoriet.

Någon närmare reglering om förutsättningarna för och tillvägagångssättet vid den inre utlänningskontrollen finns inte. Bestämmelsen i 1 kap. 1 § utlänningslagen om att lagen skall tillämpas så, att utlänningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall gäller som allmän utgångspunkt även beträffande den inre utlänningskontrollen, liksom bestämmelserna i regeringsformen om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Rikspolisstyrelsen har dock utfärdat föreskrifter⁷⁴ av vilka bl.a. framgår följande.

Den inre utlänningskontrollen skall i första hand inriktas på att efterspana utlänningar beträffande vilka det föreligger beslut om avvisning eller utvisning. Dessutom skall eftersträvas att övervaka att en utlänning inte vistas eller arbetar i Sverige utan att ha pass och erforderligt tillstånd

En person får inte kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning.

JO har i ett ärende uttalat, att det vid utlänningskontrollen är av utomordentlig vikt att Polisen eftersträvar att på ett lugnt och hänsynsfullt sätt tydligt förklarar vad saken gäller.⁷⁵ Detta är särskilt viktigt, om det kan befaras uppstå missförstånd av språklig art eller av andra skäl, som t.ex. kan ha att göra med utlänningens erfarenheter av kontakt med Polis i länder med ett annat politiskt klimat. JO framhöll, att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte kan ge tillräcklig anledning att hejda vederbörande på gatan och inleda utlänningskontroll.

För att vidta en kontroll av en utlännings rätt att vistas i Sverige måste således utlänningens uppträdande eller umgänge eller andra skäl, vilka dock hittills inte närmare angivits, ge anledning till misstanke om att denne inte har rätt att uppehålla sig i Sverige. Det skall i detta sammanhang noteras, att bl.a. skattemyndigheten, arbetsförmedlingskontor, skolstyrelse och socialnämnd i vissa fall har en skyldighet att underrätta Polisen vid en första kontakt med en utlänning som inte visar sig ha uppehållstillstånd.⁷⁶ En sådan underrättelse kan vara en indikering på att inre utlänningskontroll bör ske. Även tips eller uppgifter från allmänheten kan ge anledning till att anta att

⁷⁴ FAP 273-1

⁷⁵ JO dnr 762-1980.

⁷⁶ 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen.

en utlänning olovligt uppehåller sig i Sverige. Vad som krävs för att en polisman vid en trafikkontroll eller annan rutinkontroll skall ha rätt att också göra en utlänningskontroll förefaller f.n. vara oklart. Se vidare avsnitt 6 och 10.3.4.

Därutöver kan den s.k. hotellkontrollen ge upphov till att en inre utlänningskontroll vidtas.⁷⁷ Den som driver hotell, pensionat eller annan yrkesmässig uthyrningsverksamhet för övernattnings (exempelvis campingverksamhet eller ”bed and breakfast”) är skyldig att se till att utländska gäster lämnar vissa uppgifter på registerkort. Avsikten med registreringen är emellertid inte att Polisen skall företa någon generell kontroll av korten, utan det egentliga syftet är att med hjälp av uppgifterna göra en efterforskning av försvunna personer samt möjliggöra skyddsåtgärder vid hot samt för straffrättsliga förfaranden.

Som behandlas närmare i avsnitten 10 och 12 har fråga väckts om att utvidga Polisens rätt att kontrollera utlänningars rätt att vistas i Sverige. Detta skulle bl.a. kunna ske när Polisen i en rutinkontroll – där det primära syftet med kontrollen inte är att undersöka utlänningars rätt att vistas i Sverige, exempelvis vid en trafikkontroll – får anledning att anta, att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige. Frågan har också betydelse för möjligheten att införa kontroll i s.k. gränsnära zoner. Ett system med personkontroll i gränsnära zoner finns redan i flera Schengenstater (se avsnitt 8).

4.5.1.2 Utlänningskontrollens syfte

Syftet med utlänningskontrollen vid *inresa över en yttre gräns* är att kontrollera den inresandes identitet och att denne uppfyller de krav som ställs för att få resa in i Sverige och vistas här, dvs. att kontrollera att en utlänning uppfyller de formella och materiella kraven enligt utlänningslagen, för rätt till inresa och vistelse i Sverige (i det följande ”kontroll av invandringen”). Här avses i huvudsak att de i utlänningslagen angivna avvisnings- eller utvisningsgrunderna inte föreligger.⁷⁸ Kontrollen vid yttre gräns omfattar således även en kontroll av att utlänningen inte har eller kan förväntas begå brott. Härigenom framgår att gränskontrollen också har till syfte att förhindra och bekämpa brottsligheten i Sverige och inom hela Schengenområdet, eller med andra ord vara ett verktyg för att avvärja hot

⁷⁷ 5 kap. 16 § utlänningsförordningen.

⁷⁸ 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen.

mot allmän ordning och säkerhet. För att fullgöra kontrollen får också ett flertal kontroll- och tvångsåtgärder vidtas. Dessa, samt mer i detalj vad som skall kontrolleras, redovisas nedan i avsnitten 4.6.

Med hänsyn till Schengenstaternas inre säkerhet och ordning är syftet med *utresekontrollen* att fånga upp efterlysta personer och i övrigt vara ett verktyg för Polisens spaningsverksamhet (artikel 6 Schengenkonventionen). I artikeln regleras, att i princip samma kontroll skall göras vid utresa som inresa, men att inresekontrollen skall ges prioritet om samtliga kontroller inte kan genomföras. Utresekontrollen har också ett migrationsperspektiv, såtillvida att kontrollen också omfattar en undersökning av att en utlänning inte vistas längre i Sverige eller Schengenområdet än vad han eller hon haft tillstånd till.

Den inre utlänningskontrollens syfte är också till att kontrollera invandringen. Denna kontroll är emellertid mer inriktad på att en utlänning innehar de tillstånd, dvs. visering och uppehållstillstånd, som krävs, och mindre mot övriga materiella och formella krav som krävs för rätt till inresa. Som nämnts har syftet också kommit att bli att söka efter utlänningsbeslut som håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

4.5.1.3 Kontroll i ett brottsförebyggande och brottsbekämpande generellt perspektiv

Den nu redovisade kontrollen utgör ett led i Sveriges reglerade invandring. För att den fria rörligheten inte skall få till följd att kriminella personer kan röra sig fritt inom Schengenområdet, skall, utöver den förstärkta yttre gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen, varje medlemsstat emellertid genom olika kompensatoriska åtgärder förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.⁷⁹

I Polisens arbetsuppgifter ingår att *förebygga och utreda all brottslighet*. I denna verksamhet får kontroller göras i andra syften än att kontrollera invandringen. Den brottsbekämpande verksamheten skall också bedrivas över hela territoriet, och några begränsningar till områden vid eller i närheten av gräns finns alltså inte. Härvid får också andra kontroll- och tvångsåtgärder vidtas, än dem som används för utlänningskontrollen. Om det finns en misstanke om

⁷⁹ Se avsnitt 7.1 om innebörden av gränsöverskridande brottslighet.

brott mot utlänningslagen, får kontroll således göras dels enligt bestämmelserna i utlänningslagen, dels enligt de andra bestämmelser som står till Polisens (samt Kustbevakningens och Tullverkets) förfogande i arbetet att förebygga och utreda brott som hör under allmän åtal. Som redovisats i avsnitt 3 innebär vårt deltagande i Schengensamarbetet, att vi förbundet oss förhindra att personer som utgör ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten inte fritt kan resa in i och vistas i Sverige. En person som gjort sig skyldig till brott kan utgöra ett sådant hot. Detta är dock ingen nyhet för svenskt vidkommande, för redan före Schengeninträdet ingick i personkontrollen att kontrollera att personer som reste in och vistades i Sverige inte kunde antas komma att begå brott i Sverige.

Trots de begränsningar som i dag finns vad gäller kontroll vid inre gräns och vid inre utlänningskontroll, har Polisen alltid rätt att tillgripa olika kontroll- och tvångsåtgärder, när en person misstänks för brott och då i hela Sverige och oavsett om den misstänkte är utländsk eller svensk medborgare. Polisens befogenheter i sådana situationer regleras främst i rättegångsbalken (se ovan), och för Kustbevakningen, såvitt avser personkontrollen, i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning. För Tullverkets och Kustbevakningens del finns dessa befogenheter också i smuglingslagen (se under avsnitt 4.7).

4.5.2 Ansvaret

Eftersom någon kontroll i ett migrationsperspektiv inte skall ske vid *inre gräns*, kan kontroller där enligt huvudregeln endast ske i ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv. Det är Polisen som har det övergripande huvudansvaret för den brottsbekämpande verksamheten (2 § polislagen). Tullverket och Kustbevakningen är dock brottsbekämpande myndigheter, såvitt avser tull- och smuglingsbrott, samt för Kustbevakningens del även vissa andra brott, såsom t.ex. miljöbrott till havs (se avsnitt 4.7 och 4.9).

Det är också Polisen som har huvudansvaret för all gränskontroll vid *yttre gräns*. Tullverket och Kustbevakningen är emellertid efter en begäran av Polisen skyldiga att bistå Polisen i denna verksamhet. Även Migrationsverket kan efter överenskommelse med Polisen bistå med kontroll, men då i huvudsak endast såvitt avser kontroll av dokument.

Kustbevakningen har också ett självständigt ansvar genom att utöva kontroll till sjöss.⁸⁰ Ansvarsområdet är emellertid olika definierat. I utlänningslagen anges att Kustbevakningen har ett självständigt ansvar beträffande gränskontrollen genom att utöva ”kontroll av sjötrafiken”, medan det i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning anges att ansvaret omfattar kontroll ”till havs och i kustvattnen samt i Väneren och Mälaren”. Den senare definitionen avser även inre utlänningskontroll. Såvitt avser Kustbevakningens ansvarsområde för den inre utlänningskontrollen enligt utlänningslagen anges att kontroll skall ske ”av och i anslutning till sjötrafiken”. I det följande används begreppet ”till sjöss” (se utredningens bedömning i avsnitt 10.2).

Liksom för personkontroll vid gränserna har Polisen huvudansvaret för den inre utlänningskontrollen. Kustbevakningen har likaså, såväl ett självständigt ansvar för den inre utlänningskontrollen som en skyldighet att i övrigt, efter begäran, medverka i Polisens kontrollverksamhet beträffande kontrollen till sjöss.⁸¹ Även Migrationsverket har ett visst ansvar för kontrollen. Bland annat är en utlänning skyldig att efter beslut av Migrationsverket inställa sig till förhör. Tullverket har dock inga befogenheter, och inte heller någon skyldighet till medverkan i den inre utlänningskontrollen.

Eftersom Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för kontrollen av utlänningsars inresa och utresa över yttre gräns samt vistelse i Sverige, torde en begäran om bistånd vid utlänningskontrollen i praktiken endast förekomma, när kontroll sker på ett geografiskt område som inte faller under Kustbevakningens ansvarsområde. Vilka överenskommelser som träffats om medverkan myndigheterna emellan redovisas i avsnitt 6.5.

När Tullverket och Kustbevakning medverkar i gränskontrollen har dessa normalt samma befogenheter som Polisen att utföra dokumentkontroll och annan mer utvidgad kontroll såvitt avser utlänningskontrollen.⁸² När de gäller de straffprocessuella tvångsåtgärder som vidtas med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser, har Tullverket och Kustbevakningen endast i undantagsfall samma befogenheter som Polisen. Migrationsverket har inte samma rätt att använda tvångsmedel.

⁸⁰ 5 kap. 1 § andra stycket, tredje meningen utlänningslagen och 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

⁸¹ 5 kap. 6 § utlänningslagen och 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

⁸² 5 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen, och 1 § 13 p lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Kustbevakningen har också vid den inre utlänningskontrollen samma befogenheter som Polisen har enligt utlänningslagen och till stor del polislagen, men inte såvitt avser befogenheten att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Migrationsverket har inte rätt att tillgripa tvångsmedel för att genomdriva sitt beslut. Verket får för verkställighet istället begära biträde av Polisen. Tullverket har som nämnts ingen del i den inre utlänningskontrollen.

4.6 Vilka kontroll- och tvångsåtgärder får vidtas

I detta avsnitt redovisas vilka kontroll- och tvångsåtgärder som de gränskontrollerande myndigheterna har rätt att vidta vid kontroll av personers rätt att resa in i och ut från Sverige, vistas här samt Polisens – och i förekommande fall övriga berörda myndigheters – befogenhet att tillgripa straffprocessuella tvångsåtgärder, när misstanke om brott föreligger.

Först redovisas vilka kontroller myndigheterna skall göra och vilka befogenheter de har vid utlänningskontroll, dvs. in- och utreskontroll, och *inre utlänningskontroll* (4.6.1). Därefter redogörs för de kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas såväl vid utlänningskontrollen och den inre utlänningskontrollen, som i annan handläggning av ett utlänningsärende (4.6.2). Vilka kontroll- och tvångsåtgärder som står till buds finns huvudsakligen reglerade i utlänningslagstiftningen, och de är med något enstaka undantag endast administrativa åtgärder, dvs. de får tillgripas utan att någon konkret brottsmisstanke föreligger. Vissa åtgärder får inte tillgripas utan att det finns särskild anledning därtill.

Därefter behandlas de åtgärder som får tillgripas när det föreligger en misstanke om ett konkret brott, dvs. *åtgärder i ett brottsutredande syfte* (4.6.3). Det rör sig således huvudsakligen om straffprocessuella tvångsmedel. Kustbevakningen har också i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär medverkan getts befogenheter att tillgripa kontroll- och tvångsåtgärder i samband med bl.a. utlänningskontroll till sjöss. Denna reglering samt Tullverkets och Kustbevakningens rätt att vid misstanke om tullbrott, smuglingsbrott och narkotikasmuggling tillgripa straffprocessuella tvångsmedel redovisas i avsnitt 4.7.

Slutligen behandlas Polisens befogenheter att tillgripa kontroll- och tvångsåtgärder, vilka inte föranleds av en brottsmisstanke utan är

knutna till Polisens verksamhet i stort, *administrativa tvångsmedel* (avsnitt 4.6.4).

4.6.1 Utlänningskontrollen

4.6.1.1 Kontroll vid inre gräns

Trots att någon kontroll inte skall ske i samband med passerande av en inre gräns, skall en utlänning ha pass under vistelse i Sverige, och en utlänning för vilken det råder passfrihet skall på begäran av Polisen kunna visa detta.⁸³ En utlänning kan därför kunna behöva legitimera sig vid inresan över inre gräns och också under sin vistelse i Sverige. Någon möjlighet till sådan kontrollmöjlighet har inte getts till Tullverket eller Migrationsverket, medan Kustbevakningen har denna rätt, men endast när kontrollen sker till sjöss.

Undantag från skyldigheten att medföra giltigt pass vid ut- och inresa mellan Sverige och en Schengenstat finns också för svenska medborgare.⁸⁴ Undantagsregler finns också för barn under 16 år, vissa besättningsmän på fartyg och luftfartyg samt diplomatiska och konsulära tjänstemän.

Bestämmelserna innebär således att en medborgare i ett tredjeland skall *ha med sig pass*, men någon skyldighet att visa upp passet finns inte. En Schengenmedborgare som reser in i Sverige över inre gräns behöver varken ha pass eller annan identitetshandling med sig, eller uppvisa sådan handling i samband med inresan. Däremot skall utlänningen kunna *visa att passfrihet råder*. Av ordalydelsen i tillämpliga bestämmelser torde kontrollen vid inresa vid en inre gräns sammantaget kunna bestå i en identifieringskontroll, en kontroll av om det för utlänningen råder passfrihet samt en kontroll av att utlänningen vid viseringskrav har en giltig visering eller ett uppehållstillstånd som berättigar utlänningen att resa in i och vistas i Sverige.

I avsnitt 4.6.3 redovisas vilka åtgärder som får vidtas i samband med misstanke om brott i samband med passerande av en inre gräns.

⁸³ 1 kap. 2 § utlänningslagen och 1 kap. 1 a 2 §§ utlänningsförordningen.

⁸⁴ 5 § passlagen.

4.6.1.2 Kontroll vid inresa över yttre gräns

Kontrollen vid inresa över yttre gräns har olika inriktningar. Den första är en mer sedvanlig kontroll av dokument och identitet. En utlänning skall när han eller hon reser in i Sverige över yttre gräns på begäran av Polisen visa upp sitt pass, annan godkänd identitetshandling, erforderliga och giltiga tillstånd, dvs. visum, uppehållstillstånd, och om avsikten med vistelsen i Sverige är arbete, arbetstillstånd.⁸⁵ I kontrollen skall också undersökas att resehandlingarna och tillstånden är äkta, giltiga och inte används i ett otillbörligt syfte. Utlänningen skall vid inresa till Polisen också lämna de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen om utlänningen har rätt att resa in i Sverige och att vistas här, bl.a. om var utlänningen skall resa och syftet med resan. Om Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket medverkar i eller ansvarar för kontrollen skall handlingarna uppvisas för tjänsteman vid den myndigheten.

Vidare skall kontrolleras att de formella och materiella kraven, dvs. såsom de anges i 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen, för inresa och vistelse i Sverige i övrigt är uppfyllda, dvs. en kontroll av om den inresande har medel för sitt uppehälle här eller i det nordiska land som utlänningen tänker besöka samt för hemresan, att utlänningen ärligen kan försörja sig samt att denne inte kan antas bedriva verksamhet som kräver arbetstillstånd. I denna kontroll ingår också att kontrollera om det finns grundad anledning att anta att den inresande har begått eller kommer att begå brott i Sverige eller i Schengenområdet. Omständigheter som har stor betydelse vid denna bedömning är huruvida den inresande tidigare dömts till ett frihetsstraff, eller det med hänsyn till dennes tidigare verksamhet eller andra särskilda omständigheter kan antas att han eller hon kommer att bedriva brottslig verksamhet i Sverige. I kontrollen ingår därför en kontroll av om den inresande är upptagen i SIS,⁸⁶ och om en inresa därför kan medföra risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet och internationella förbindelser. Skyldigheten att söka i SIS är emellertid inte reglerad i svensk författning, utan framgår endast av Schengenkonventionen. Även om en person som är medborgare i ett EU-land inte kan sättas upp på SIS spärrlista, får en kontroll i SIS göras. Alla personer, oavsett medborgarskap, får nämligen registreras i SIS, om de exem-

⁸⁵ 5 kap. 1 § utlänningslagen..

⁸⁶ Se avsnitt 3.

pelvis är efterlysta för brott, skall inställa sig i domstol eller om de är föremål för s.k. dold spaning.

En utlänning som inte uppfyller de formella och materiella kraven för inresa, exempelvis ej innehar giltigt pass, saknar visering eller finns upptagen på SIS spärlista, får avvisas vid gränsen.⁸⁷

I samband med *inresekontrollen* har de kontrollerande myndigheterna rätt att vidta vissa kontrollåtgärder och att tillgripa tvångsmedel.

I 5 kap. 2 § utlänningslagen regleras att *kroppsvsitation* och *undersökning av bagage m.m.* får göras för att utröna utlänningens identitet eller resväg till Sverige, men bara om det är relevant i fråga om utlänningens rätt att resa in och vistas i landet. Det måste således finnas anledning att anta, att den inresande underlåter att uppvisa medförda handlingar. Någon rutinmässig visitation får inte förekomma och inte heller får någon undersökning ske, när det saknas anledning att ifrågasätta utlänningens uppgifter om resväg eller orsaken till att han eller hon saknar handlingar. Befogenheten tillkommer Polisen samt Tullverket och Kustbevakningen, när de medverkar i gränskontrollen, eller Kustbevakningen självständigt ansvarar för kontrollen. Migrationsverket har ingen rätt att vid kontrollen utföra kroppsvsitation eller husrannsakan.

Polisen ges vidare en möjlighet att undersöka *bagageutrymmen* och *övriga slutna utrymmen i bilar* och *andra transportmedel* för att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot utlänningslagstiftningen; det förekommer i inte ringa omfattning att utlänningar försöker att illegalt ta sig in i Sverige genom att de göms i bagageutrymmen eller på liknande sätt. Det råder f.n. osäkerhet om de gränskontrollerande myndigheterna med stöd av nämnda bestämmelse också har rätt att genomsöka *fartyg* och *containrar* för att hindra utlänningar att ta sig in i Sverige i strid mot utlänningslagstiftningen (se avsnitt 10.4.2). Bestämmelsen om rätt att undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel avser såväl utländska som svenska medborgare. Åtgärderna får endast företas i samband med inresekontrollen och bara om det finns anledning till det. Därmed avses att man inte rutinmässigt skall undersöka fordon, utan det förutsätts normalt att det finns en rimlig anledning därtill, ett förhållande som följer redan av bestämmelsens syfte. Som exempel anges i motiven, att Polisen har skäl att misstänka att utlänningar vid

⁸⁷ 4 kap. 1 § utlänningslagen.

en viss tidpunkt och vid ett visst gränssnitt försöker att illegalt ta sig in i landet, t.ex. genom att gömma sig i fordonet.⁸⁸ Tullverket och Kustbevakningen har samma befogenheter när de medverkar i eller ansvarar för kontrollen. Om kontroll medför att ett försök till illegal invandring upptäcks eller att utlänningen på annat sätt inte kan styrka sin rätt att resa in, skall de myndigheterna genast underrätta Polisen och se till att utlänningen inte reser in i Sverige.⁸⁹

4.6.1.3 Kontroll vid utresa över yttre gräns

De nu beskrivna kontrollåtgärderna gäller vid en utlännings inresa över yttre gräns. Någon motsvarande möjlighet att i en utlänningskontroll i samband med *utresa* utföra en kroppsvisitation eller en husrannsakan finns inte. För svenskt vidkommande utgör utresekontrollen i princip endast en kontroll av pass eller annan identitetshandling; en kontroll som Polisen är huvudansvarig för, men i vilken Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket får medverka. Därutöver får en kontroll göras i SIS, men liksom gäller för inresekontrollen följer detta endast av Schengenkonventionen. För att Polisen skall få tillgripa tvångsåtgärder i samband med utresekontrollen måste det således finnas anledning att anta, att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. När så är fallet, skall förundersökning inledas, och därmed kan rättegångsbalkens bestämmelser om rätten att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel tillämpas (se avsnitt 4.3). Enligt huvudregeln måste det föreligga en misstanke om tullbrott, smugglingsbrott eller narkotikasmuggling för att Tullverket och Kustbevakningen skall ha rätt att tillgripa tvångsmedel vid utresekontroll (se avsnitt 4.7).

4.6.1.4 Inre utlänningskontroll

På begäran av Polisen, eller Kustbevakningen när kontrollen sker till sjöss, är en utlänning skyldig att visa upp sitt pass eller andra handlingar, vilka visar att denne har rätt att uppehålla sig här samt lämna andra uppgifter som efterfrågas. Kontroll får göras, oavsett om utlänningen väntar på ett uppehållstillstånd eller redan ha fått ett sådant tillstånd. Inre utlännings kontroll får emellertid endast göras,

⁸⁸ Se prop. 1981/82:146 s. 67.

⁸⁹ 5 kap. 6 § utlänningsförordningen.

om det finns anledning att anta, att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Några befogenheter att använda några kontroll- eller tvångsåtgärder, såsom kroppsvisitation eller husrannsakan, finns inte i utlänningslagen. En förutsättning för att vidta sådana åtgärder är att det finns anledning att anta att utlänningen begått brott. Utlänningen är dock skyldig att, med eller utan kallelse, inställa sig hos Polisen eller Migrationsverket, och också att stanna kvar för utredning under högst sex timmar.

Om Polisen – eller Kustbevakningen till sjöss – i sin löpande verksamhet av en eller annan anledning finner skäl att anta, att en viss person befinner sig olovligt i Sverige, skall en förundersökning inledas. Detta eftersom ett brott mot utlänningslagen hör under allmänt åtal. När så har skett, kan Polisen tillämpa de kontroll- och tvångsåtgärder som regleras i rättegångsbalken (se avsnitt 4.3.4).

4.6.2 Gemensamma bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder

4.6.2.1 Omhändertagande av pass

Med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen kan den kontrollerande myndigheten också på andra sätt tillgripa kontroll- och tvångsåtgärder under en utlännings vistelse i Sverige. Ovan har redovisats på vilka grunder en utlänning kan avvisas vid gränsen. Avvisning i de nämnda fallen är emellertid inte obligatorisk. Om den inresande vid ankomsten söker asyl eller uppehållstillstånd, får utlänningen under vissa omständigheter stanna kvar i Sverige, till dess att ansökan har prövats. I dessa fall får Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller Polisen ta hand om utlänningens pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att denne får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.⁹⁰ Motsvarande gäller om utlänningen först efter inresan till Sverige ansöker om uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsens ordalydelse har Polisen vid den inre utlänningskontrollen inte rätt att ta hand om en utlännings pass, om utlänningen inte i samband med kontrollen ansöker om uppehållstillstånd (eller inte gjort det tidigare). Men det kan enligt vad som framkommit förekomma, att polismyndigheterna i landet gör olika

⁹⁰ 5 kap. 3 § utlänningslagen.

bedömningar i denna del. Inte heller får passet omhändertas i samband med utresa, om inte ansökan om uppehållstillstånd samtidigt sökes. Se vidare avsnitt 14.2. I samband med verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning får verkställande myndighet ta hand om passet eller identitetshandlingen, i avvaktan på att verkställighet kan ske.

Som nämnts är en utlänning på begäran av en polisman eller en kustbevakningstjänsteman skyldig uppvisa pass och andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att vistas i Sverige. Någon skyldighet att ständigt bära med sig passet under vistelse i Sverige finns inte. Om utlänningen vid förfrågan inte har passet med sig, skall denne inställa sig hos Polisen eller Migrationsverket för att visa upp det.⁹¹ Inte heller behöver en utlänning som har permanent uppehållstillstånd eller tillfälligt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ha pass vid vistelse i Sverige, men skall då visa att passfrihet råder.

4.6.2.2 Inställelse för förhör

En utlänning är på Polisens eller Migrationsverkets begäran skyldig att inställa sig till förhör.⁹² Om utlänningen inte inställer sig, kan denne hämtas genom Polisens försorg. Hämtning kan också ske utan föregående kallelse, om det kan antas att utlänningen inte kommer att följa kallelsen. Hämtning utan föregående kallelse får inte ske slentrianmässigt utan är främst avsedd när en kallelse kan få till följd att utlänningen håller sig undan. I bestämmelsen stadgas också en skyldighet för utlänningen att stanna kvar för utredning i samband med en sådan kallelse eller hämtning. Vägrar utlänningen att stanna kvar, får han eller hon efter beslut av Polisen, Migrationsverket eller Utlänningsnämnden kvarhållas, dock längst sex timmar.

När Polisen skall hämta en person till förhör, får husrannsakan med stöd av 20 § polislagen göras. Husrannsakan enligt nämnda bestämmelse får endast göras när Polisen letar efter en *bestämd* person. Någon möjlighet att generellt leta efter personer i en viss lokal i syfte att finna personer som uppehåller sig illegalt i Sverige är inte tillåtet. Polisen får också utföra en kroppsvisitation i skyddssyfte och identifieringssyfte.⁹³ Kroppsvisitation och husrannsakan enligt

⁹¹ 5 kap. 6 § utlänningslagen.

⁹² 6 kap. 1 § utlänningslagen.

⁹³ 19 § första stycket polislagen.

utlänningslagstiftningen i syfte att utröna utlänningens rätt att vistas i Sverige får dock inte göras. Sådana kontrollåtgärder får endast vidtas vid inresa.⁹⁴

4.6.2.3 Förvar

I 6 kapitel utlänningslagen finns bestämmelser om förvar av en utlänning.

När en utlänning som är över 18 år ankommer till Sverige eller om denne därefter ansöker om uppehållstillstånd och

- utlänningens identiteten är oklar,
- det behövs för utredningen om utlänningens rätt att stanna i Sverige, eller
- det är sannolikt att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kommer att fattas eller fråga uppkommer om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning, får beslut om förvar fattas.

I dessa fall får Polisen, Migrationsverket och Utlänningsnämnden besluta om att utlänningen skall tas i förvar eller ställas under uppsikt.⁹⁵ Beslut om förvar, när frågan avser att ett beslut om avvisning eller utvisning kan komma att fattas, skall fattas på grund av att utlänningen inte uppfyller de formella eller materiella kraven på vistelse i Sverige,⁹⁶ eller att utlänningen skall utvisas på grund av att dennes uppehållstillstånd har löpt eller återkallats. Bestämmelserna om tagande i förvar gäller således också vid den inre utlänningskontrollen. Beslut om förvar i dessa fall får meddelas, endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter finns anledning att anta, att denne annars kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. För att ta personer som är under 18 år i förvar eller hålla dem under uppsikt finns särskilda bestämmelser.⁹⁷ År 2003 var i genomsnitt 180 personer per dygn registrerade som intagna förvar.

⁹⁴ 5 kap. 2 § utlänningslagen.

⁹⁵ 6 kap. 2 och 5 §§ utlänningslagen.

⁹⁶ 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen.

⁹⁷ 6 kap. 3–6 §§ utlänningslagen.

4.6.2.4 Uppsikt och anmälningsskyldighet

Under i huvudsak samma förutsättningar som en utlänning får tas i förvar, får Migrationsverket besluta om uppsikt, om det är en tillräcklig åtgärd.⁹⁸ Beslut om uppsikt får således fattas såväl före ett beslut om avvisning som i samband med det eller i samband med verkställighet av sådant beslut. Uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan legitimationshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

Ett beslut om uppsikt prövas på nytt inom sex månader från beslutet, och om beslutet skall bestå skall omprövning ske fortlöpande inom samma tid. Varje ny prövning skall enligt huvudregeln föregås av en förhandling. Om det inte längre finns skäl att ha kvar utlänningen under uppsikt skall åtgärden omedelbart upphävas.

4.6.2.5 Fingeravtryck och fotografering

Om utlänningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten eller när denne söker asyl här eller det finns anledning att ta utlänningen i förvar, har Polisen och Migrationsverket också rätt att ta fotografi och fingeravtryck.⁹⁹ Till skillnad från vad som gäller vid inresa, finns i dag ingen möjlighet att ta fingeravtryck eller fotografera den utresande, även om det skulle kunna vara ett medel i Polisens spänningsverksamhet. Bestämmelsen om att ta fingeravtryck och fotografi av en utlänning är tillämplig även vid den inre utlänningskontrollen, såvida det finns anledning att ta utlänningen i förvar eller om denne ansöker om uppehållstillstånd.

4.6.2.6 Omhändertagande av biljett

Om en utlänning saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när detta fordras för inresa eller vistelse i Sverige, eller utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd, får Migrationsverket eller polismyndighet i avvaktan på

⁹⁸ 6 kap. 5 § utlänningslagen.

⁹⁹ 5 kap. 5 § utlänningslagen.

att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, omhändertar utlänningens biljett för återresa Sverige.¹⁰⁰

Biljetten får omhändertas bara om det framstår som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här, och det finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige. Någon möjlighet att ta hand om den utresandes biljetter finns inte, om inte utlänningen samtidigt ansöker om uppehållstillstånd.

Migrationsverket eller polismyndigheten får försöka lösa in biljetten, om den annars skulle förlora sitt värde. Om inlösen sker, skall omhändertagandet avse de pengar som då betalas ut.

4.6.2.7 Befälhavares och transportörers ansvar och skyldigheter, m.m.

De ovan redovisade kontroll- och tvångsåtgärderna avser dem Migrationsverket samt Polisen, och i förekommande fall Tullverket och Kustbevakningen, kan användas i samband med utlänningskontrollen och den inre utlänningskontrollen. Som ett hjälpmedel för kontrollen finns därutöver bestämmelser om transportörers skyldighet till medverkan i kontrollen. Dessa utgörs av skyldigheten att lämna en anmälan, s.k. förhandsanmälan om ett fartygs ankomst, m.m. och en transportörs skyldighet att kontrollera att passagerare har erforderliga tillstånd för inresa i Sverige.

Förhandsanmälan

Den som ha ansvaret för ett luftfartyg och ett fartyg samt de som transporterar passagerare till Sverige är på olika sätt delaktig i utlänningskontrollen och arbetet med verkställighet av ut- eller avvisningsbeslut. För det första är befälhavaren på ett luftfartyg skyldig att underrätta flygplatschefen om sin ankomst när utreseorten ligger utanför Schengenområdet.¹⁰¹ På motsvarande sätt är befälhavaren på ett fartyg, eller en representant för denne, skyldig att senast 24 timmar före ankomst, skriftligen till Kustbevakningen lämna uppgifter om ankomst, fartyget, besättningen, passagerarna, destinationsort och om planerad tidpunkt för avresa. Även förändringar av tidigare

¹⁰⁰ 5 kap. 4 § utlänningslagen.

¹⁰¹ 5 kap. 11 § utlänningsförordningen.

lämnade uppgifter skall meddelas skriftligen.¹⁰² Nu nämnda uppgiftsskyldig gäller inte för regelbunden färjetrafik direkt mellan Schengenstater, och för annan reguljär färjetrafik behöver inte uppgifter om passagerare lämnas. På motsvarande sätt är befälhavare, eller representant för denne, på fiskefartyg skyldig att informera Kustbevakningen om sin ankomst och planerad avresa, samt sin besättning och sina passagerare, men då senast sex timmar i förväg.¹⁰³

Även befälhavaren på ett fritidsfartyg har skyldighet att lämna uppgifter om fartyget och passagerarna till Kustbevakningen, när fartyget kommer från eller reser till en ort utanför Schengenområdet.¹⁰⁴

Transportörsansvar

Regler om transportörsansvar har funnits i svensk rätt sedan början av 1900-talet. Reglerna tar sikte på situationer då transportören på något sätt anses kunna bidra till att hindra utläningar att försöka resa in i Sverige utan erforderliga handlingar. Bestämmelsernas syfte är att förmå transportörer att utföra en grundläggande kontroll av de resandes resehandlingar och färdbiljetter, och därmed förhindra spridning av det ökande problemet med dokumentlöshet. Antalet personer som vid asylansökan uppgav sig sakna pass ökade från 34 procent år 1996 till 93 procent år 2003. Genom en grundläggande kontroll skall transportören kunna upptäcka utläningar som saknar handlingar eller har uppenbart falska eller förfalskade sådana. En kontroll ökar också möjligheterna att motverka organiserade smuglingsaktioner och att människor utan skyddsbehov luras att betala stora summor för att sedan bli avvisade av gränskontrollmyndigheterna.

Mot bakgrund av bestämmelserna i Schengenkonventionen artikel 26 har från och med den 1 juli 2004 reglerna om transportörsansvaret utökats. En transportör är numera skyldig att kontrollera att utläningar innehar pass och andra tillstånd som krävs för att resa in i landet. Kontrollskyldigheten skall gälla utläningar som reser till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg direkt från en annan stat än en stat som omfattas av Schengenkonventionen. Transportörer

¹⁰² 5 kap. 12 § utlänningsförordningen.

¹⁰³ 5 kap. 14 § utlänningsförordningen.

¹⁰⁴ 5 kap. 13 § utlänningsförordningen.

skall också vara skyldiga att kontrollera att utlänningar har medel för sin hemresa.¹⁰⁵

Transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall, om utlänningar avvisas för att de saknar de handlingar som behövs, betala en särskild avgift.¹⁰⁶ Denna skall för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kronor. Om uppehållstillstånd beviljas skall avgiften inte tas ut och frågan om avgift skall vara kopplad till att en avvisning verkställs.

En transportör har också ett kostnadsansvar.¹⁰⁷ Om en utlänning som kommit till Sverige med fartyg eller luftfartyg direkt från tredje land avvisas för att han eller hon saknade pass eller erforderligt tillstånd, är transportören enligt huvudregeln skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningens hemresa, kostnaden för den bevakningspersonal som följt med samt för kostnaden för utlänningens uppehälle i Sverige innan avvisningen kunnat verkställas. Det senare endast under förutsättning att dröjsmål med verkställighet berott på transportören.

4.6.3 Kontrollåtgärder i ett brottsutredande syfte

De i det föregående beskrivna kontroll- och tvångsåtgärderna avser en kontroll för att utröna utlänningens identitet, dennes rätt att komma in och vistas här, resväg i Sverige samt vilka åtgärder som står till buds för att hindra inresa, dvs. möjligheter att kontrollera invandringen och förhindra illegal sådan. För att närmare utröna en misstanke om brott finns i rättegångsbalken bestämmelser om rätten att använda straffprocessuella tvångsmedel. Det bör understrykas att Polisens uppgift att förebygga och utreda brott gäller i hela Sverige och beträffande all brottslighet inom såväl den allmänna straffrätten som specialstraffrätten (inkluderat brott mot utlänningslagen).

I samband med att en gräns passeras – såväl yttre som inre – och det uppstår misstanke om att brott har begåtts kan således alla de i avsnitt 4.3.4 beskrivna tvångsmedlen användas. Därtill kommer bestämmelserna i brottsbalkens 24 kapitel om envars rätt att använda våld i en nödvärnssituation och när nöd föreligger, liksom rätten enligt 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, för envar att gripa

¹⁰⁵ 5 kap. 2 a § utlänningslagen.

¹⁰⁶ 10 kap. 9 § utlänningslagen.

¹⁰⁷ 9 kap. 2 § utlänningslagen.

den som har begått brott som påträffas på bar gärning, på flyende fot eller den som är efterlyst för brott.

4.6.4 Administrativa tvångsmedel enligt polislagen

Polisen har befogenhet att vidta vissa kontroll- och tvångsåtgärder i all sin verksamhet. Polislagen innehåller de grundläggande reglerna om Polisens organisation och uppgifter, men också andra författningar innehåller bestämmelser vilka har betydelse för verksamheten, och nu behandlade fråga avses närmast polisförordningen (1998:1558), rättegångsbalken och brottsbalken. Polisen styrs, liksom andra myndigheter, även av regleringsbrev och andra beslut av främst regeringen.

I polislagen anges att Polisens arbete har som syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till det som brukas benämns den *egentliga polisverksamheten* hör Polisens uppgift, *att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat samt att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmän åtal.* Därtill hör till Polisens uppgift, *att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp samt att fullgör den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.* På grundval av denna senare bestämmelsen och regleringen i utlänningslagen hör till Polisens uppgifter, att på uppdrag av Migrationsverket verkställa beslut om av- och utvisningar samt lämna biträde vid genomförande av ett förvarsbeslut. Vidare anges särskilt, att Polisen skall samarbeta med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten, liksom att myndigheter i sin tur skall ge Polisen stöd i dess arbete.

I polislagen regleras vilka befogenheter Polisen har att tillgripa i den icke brottsutredande verksamheten.¹⁰⁸ Dessa åtgärder är administrativa tvångsåtgärder, dvs. de får företas utan samband med en brottsutredning; i en brottsutredning tar bestämmelserna i rättegångsbalken över.¹⁰⁹ Beslut om att använda tvångsmedel, liksom flera andra beslut inom Polisen, fattas av polismyndigheten, dvs. av länspolismästaren. Denne har emellertid i princip alltid rätt att

¹⁰⁸ Om polislagen se bl.a. Berggren – Munck, Polislagen en kommentar, 1998, uppl. 3:1.

¹⁰⁹ Se bl.a. 20 § fjärde stycket polislagen.

delegera beslutsfattandet till annan inom polismyndigheten. I avvaktan på beslut har normalt den enskilde polismannen rätt att ingripa, om ett avvaktande av beslutet skulle innebära fara för liv eller hälsa eller om det annars är fara i dröjsmål.

I polislagen regleras också en polisman rätt att använda våld eller tvång när denne bemöts med våld eller hot om våld. Om en polisman bemöts med motstånd eller våld av någon som skall häktas, anhållas eller annars berövas friheten eller när polisen skall avvisa eller avlägsna någon från en viss plats, verkställa ett beslut om kroppsvisitation, kroppsbesiktning, beslag eller husrannsakan, får en polisman använda våld för att fullgöra sin uppgift.

I 19 § polislagen regleras Polisens rätt att *kroppsvisitera* en person. Legaldefinitionen av begreppet kroppsvisitation i rättegångsbalken gäller även för tillämpningen av polislagens regler. Paragrafens första stycke reglerar Polisens rätt att utföra kroppsvisitation i samband med att någon berövas friheten eller avlägsnas. En polisman som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändigt, dels av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand (*skyddsvisitation*), dels för att fastställa identiteten på den person som skall omhändertaras. En polisman får vidare, enligt andra stycket, utföra kroppsvisitation för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa om dessa föremål med hänsyn till omständigheterna kan antas bli förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Det skall i dessa fall typiskt sett föreligga en påtaglig kvalificerad risk att vapnet eller föremålet kommer att användas på sätt som anges. Typexempel är då två rivaliserande ungdomsgrupper eller organiserade motorcykelgäng konfronteras på allmän plats och vissa av medlemmarna bär farliga tillhyggen. Den polisman som ingriper med stöd av 19 § andra stycket polislagen måste emellertid kunna peka på någon konkret omständighet – exempelvis tidigare iakttagelser – som ger objektiva stöd för ett antagande att vapen kan komma att påträffas vid en visitation.

I Justitiedepartementets promemoria (den 6 juli 2004) En ny möjlighet för polisen att söka efter vapen och andra farliga föremål i fordon föreslås, att det skall införas en möjlighet för polisen att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen och andra farliga föremål i fordon i sådana situationer, där det i dag är möjligt att kroppsvisitera någon enligt 19 § andra stycket 1 polislagen.

Vidare innehåller polislagen bestämmelser om särskilda befogenheter att utföra *husrannsakan*.¹¹⁰ Husrannsakan för göras för att söka efter en person eller ett föremål som med laga stöd skall omhändertas. Exempelvis får en husrannsakan enligt polislagen göras, när Polisen skall verkställa Migrationsverkets beslut om att en person skall tas i förvar. Ett annat exempel är att söka efter ett pass som skall omhändertas med stöd av 18 § passlagen. Liksom för husrannsakan enligt rättegångsbalken är det en allmän förutsättning för att utföra en husrannsakan, att Polisen skall söka efter en bestämd person eller ett bestämt föremål. Polisen får vid inre utlänningskontroll exempelvis inte bereda sig tillträde till lokaler, där utlänningar ofta uppehåller sig bara för att allmänt söka efter personer som kan befinna sig illegalt i Sverige. En husrannsakan i detta fall förutsätter att man letar efter en viss person, vilken i och för sig inte behöver vara känd till namnet, men som på annat sätt kan bestämmas. Att göra husrannsakan hos annan än den eftersökte, ställer krav på att det föreligger synnerliga skäl att anta, att den eftersökte uppehåller sig hos annan eller att det eftersökta föremålet finns hos annan än ägaren eller innehavaren.

Husrannsakan får också ske för att i transportmedel på viss plats söka efter en person som dömts till fängelse minst fyra år eller genomgår psykiatrisk tvångsvård och personen i fråga avvikit från anstalt eller sjukvårdsinrättning. Ytterligare förutsättning är att den eftersökte kan antas utgöra allvarlig fara för annans liv eller hälsa eller för rikets säkerhet. Det skall göras en konkret bedömning i varje enskilt fall. Bestämmelsen gäller också om den eftersökte avvikit från institution i utlandet. Det kan i dessa situationer vara aktuellt att upprätta vägspärrar eller på annat sätt rutinmässigt stoppa fordon och vid behov kontrollera förarens identitet. Det kan exempelvis vara fallet vid gränsövergångar, om det framkommer uppgifter om att den eftersökte kan komma att lämna landet. Bestämmelsen korresponderar med 28 kap. 2 a § rättegångsbalken (se ovan).

Om det av särskilda skäl finns risk för att ett brott, som kan innebära allvarlig fara för liv och hälsa eller omfattande förstörelse av egendom, kan begås, får en polisman för att avvärja ett sådant brott bereda sig tillträde hus, rum eller annat ställe för att söka efter sprängmedel eller vapen.¹¹¹ I denna situation får också kroppsvisitation företas i syfte att leta efter farliga föremål.

¹¹⁰ 20 § polislagen.

¹¹¹ 23 § polislagen.

Polisen ha också rätt att *stoppa ett fordon eller annat transportmedel*,¹¹² om det finns anledningen att anta, att det i fordonet färdas en person som gjort sig skyldig till brott. För att stoppa någon skall det föreligga samma förutsättningar som gäller för att inleda förundersökning och avsikten är också att fordonet skall stoppas för att Polisen skall kunna företa en förundersökningsåtgärd som avses i 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken, exempelvis att hålla förhör. Det är således inte möjligt att stoppa ett fordon enbart i spaningssyfte. I samband med bestämmelsens tillkomst diskuterades om Polisen skulle ges möjlighet att stoppa ett fordon i spaningssyfte, dvs. redan innan det föreligger misstanke om ett konkret brott, men det ansågs att det skulle föra för långt att medge tvångsmedel av detta slag på ett så tidigt stadium.¹¹³ Polisen får också stoppa ett fordon, om det behövs för att kroppsvisitera någon som färdas i fordonet, göra en husrannsakan i fordonet (jfr 20 § polislagen), frihetsberöva eller på annat sätt inskränka personens rörelsefrihet. Med stöd av bestämmelsen kan Polisen alltså stoppa ett fordon för att ta med någon som färdas i fordonet till förhör enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken eller med stöd av 24 kap. 6 § rättegångsbalken gripa någon som är misstänkt för brott.

Om det behövs för att *reglera trafiken*, får Polisen dock mer regelmässigt stoppa fordon för att kontrollera själva fordonet, dess last eller föraren. Det är alltså med stöd av denna bestämmelse som Polisen upprättar särskilda trafikkontroller för att kontrollera exempelvis körkort, förarens nykterhet och vad gäller yrkesmässig trafik att bestämmelserna om chaufförens vila m.m. har iakttagits. Någon möjlighet att stoppa ett fordon i rent förebyggande syfte, exempelvis för att sprida information om trafiksäkerhetsfrågor finns inte.

Bestämmelser om att använda våld för att stoppa ett fordon finns i 10 § 5 polislagen.

Polisen har också en möjlighet att hos ett transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige, *begära att företaget lämnar aktuella uppgifter* om ankommande och avgående transporter, avseende passagerares namn, resrutt, bagage och samt sättet för betalning och bokning.¹¹⁴

¹¹² 22 § polislagen.

¹¹³ Se prop. 1996/97:175, Ändringar i polislagen m.m. s. 58 f., bet. 1997/98:JuU7, rskr. 1997/98:138 och SOU 1993:60 s. 225 f.

¹¹⁴ 25 § polislagen.

Därutöver finns i polislagen bestämmelser om Polisens befogenheter att omhänderta personer och andra särskilda befogenheter i Polisens verksamhet att bereda allmänheten skydd mot brott och att förebygga brott.¹¹⁵ En polisman har också med stöd av andra författningar rätt att omhänderta personer.¹¹⁶

När en kustbevakningstjänsteman medverkar, på myndighetens eget ansvar eller efter en begäran från Polisen, i en uppgift som hör under Polisens ansvarsområde, har denne rätt att i vissa fall tillgripa våld, nämligen om tjänsteman möts med våld eller hot om våld, om det behövs för att verkställa ett beslut om frihetsberövande, för att avvärja en straffbelagd handling eller fara för liv, hälsa eller värdefull egendom, när en person med laga stöd skall avvisas eller avlägsnas samt för att kunna verkställa en straffprocessuell tvångsåtgärd. En kustbevakningstjänsteman får också i samband med ett frihetsberövande eller när en persons skall avlägsnas från en viss plats utföra en s.k. skyddsvisitation.¹¹⁷ Några motsvarande rättigheter finns inte för Tullverkets personal, när den medverkar i utlänningskontrollen. Tullverkets befogenheter att tillgripa våld regleras i 6 kap 2 § tullagen, och avser endast åtgärder i samband med varukontroll.

Även lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats bör nämnas i detta sammanhang. Lagen innehåller bestämmelser om säkerhetskontroll. Syftet med lagen är att förebygga brott som hotar säkerheten vid luftfart (1 §). Vid kontrollen får vapen eller andra föremål som är ägnade att användas vid sådana brott eftersökas varvid kroppsvisitering får utföras av polis (3 §). Liknande bestämmelser finns också i lagen (2004:487) om sjöfartsskydd. Se vidare avsnitten 4.9.2 och 4.9.10.

4.7 Särskilt om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter

4.7.1 Tullverkets varukontroll

I avsnitt 6 framgår att Tullverkets verksamhet är uppdelad mellan olika områden och att verket bl.a. har till uppgift att både bekämpa brott och tillse att en riktig uppbörd kan fastställas. I den brotts-

¹¹⁵ 11–14 och 24 §§ polislagen.

¹¹⁶ Se exempelvis lagen (1976) om omhändertagande av berusade personer och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

¹¹⁷ 10, 19 och 29 §§ polislagen, se också 3 § lagen om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning om Kustbevakningens rätt att avlägsna eller omhänderta en person som stör ordningen till sjöss.

bekämpande verksamheten har Tullverket till uppgift att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet, så att bestämmelserna om in- och utförsel av varor efterlevs. Detta regleras i tullagen och inregränslagen. Inregränslagen är f.n. föremål för översyn av Utredningen om översyn av Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom EU (Fi 2004:09, dir. 2004:65).

När de gäller Tullverkets fiskala verksamhet är dess huvuduppgift att fastställa och uppbära tullar, mervärdesskatt, andra skatter och avgifter, så att en riktig uppbörd kan fastställas samt att kontrollera att införsel- och utförselrestriktioner (såsom t.ex. förbud mot införsel av narkotika och tillståndskrav avseende vapen och ammunition) efterlevs. Tullverket får i denna varukontroll tillgripa långtgående kontroll- och tvångsåtgärder. Dessa är i huvudsak av administrativ art. Kontrollens huvudsyfte är inte att utreda brott utan att undersöka att de administrativa tull- och införselbestämmelserna iakttas. Någon misstanke om exempelvis tullbrott behöver således inte föreligga. Men när sådan föreligger, eller när kontrollen ger anledning att anta att brott har begåtts, får mer ingående kontroll- och tvångsåtgärder tillgripas (se nedan avsnitt 4.7.3).

Merparten av Tullverkets befogenheter tillkommer även Polisen och Kustbevakningen, när myndigheterna medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Kustbevakningen har en genom tullagstiftningen en författningsreglerad skyldighet att medverka vid varukontrollen till sjöss, medan det för Polisens medverkan krävs en begäran från Tullverket.¹¹⁸ Kustbevakningen har därigenom ett självständigt ansvar för varukontrollen till sjöss. Tullverket kan dock begära bistånd av Kustbevakningen för att kontrollera varor inom andra områden än Kustbevakningens ansvarsområde.

Tullverkets befogenheter att utföra varukontroll är mer begränsade vid gräns mot EU-land än vad som gäller vid gräns mot tredje land. Reglerna för Tullverkets kontrollverksamhet vid yttre tullgräns finns huvudsakligen i tullkodexen (se avsnitt 4.9.8), vilken kompletteras av tullagen, medan kontrollverksamheten vid inre tullgräns regleras i inregränslagen. Enkelt uttryckt får Tullverket vid gräns mot tredje land utföra stickprovskontroller, medan kontroller vid inre tullgräns inte får utföras stickprovsvis och endast får syfta till att undersöka eventuella oegentligheter avseende vissa uppräknade varutyper. Att man inte får utföra stickprovsvisa eller slumpmässiga

¹¹⁸ 6 kap. 20 § jämfört med 61 och 62 §§ tullförordningen och prop. 1999/2000:126 En ny tullag, s. 115 f.

kontroller innebär, att kontroller endast får göras, när det finns en brottsmisstanke eller det visserligen inte finns en konkret brottsmisstanke, men Tullverket med stöd av tidigare erfarenheter eller andra indicier har stöd för att göra ett urval för kontroll. Denna grund kan exempelvis vara en särskild riskprofil eller att en tulltjänsteman genom att använda sin intuition eller erfarenhet finner att ett objekt bör kontrolleras, i fall då underlaget är alltför vagt, motsägelsefullt eller ofullständigt för att ge upphov till en konkret brottsmisstanke.¹¹⁹

I varukontrollen har Tullverket rätt att undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras, bagage, lager samt vissa andra utrymmen, dvs. en husrannsakan som en administrativ tvångsåtgärd.¹²⁰ Tullverket får också ta hand om varor, om det behövs för tullövervakningen.¹²¹ Om de behövs för kontrollen, får Tullverket i vissa situationer anmana förare eller befälhavare av transportmedel att stanna och även preja fartyg eller inbringa det till svenskt tullområde.¹²² Eftersom även Kustbevakningen har nu nämnda befogenheter och Tullverket i princip inte har resurser att vidta sistnämnda åtgärder, är det i praktiken vanligen Kustbevakningen som prejar eller inbringar ett fartyg, när skäl därför föreligger. När Polisen och Kustbevakningen medverkar i kontrollen, har de i övrigt i huvudsak samma befogenheter.¹²³ Tullverket – liksom Polisen och Kustbevakningen – har också rätt att vidta andra åtgärder för att bl.a. stoppa eller förhindra olovlig införsel av varor eller det av annan anledning behövs för tullövervakningen. Bland annat får man undersöka postförsändelse eller begära att sådan hålls kvar av postbefordringsföretag (dock enbart Tullverket), anbringa lås eller förseglingar på transportmedel samt ta hand om registreringsbevis eller liknande.¹²⁴ Med stöd av 6 kap. 2 § tullagen får en tulltjänsteman använda våld eller tvång för att kunna utföra bl.a. en husrannsakan eller en kroppsvisitation, tillfälligt ta hand om vara eller undersöka en postförsändelse. Tvång och våld får emellertid bara tillgripas, i den mån andra medel är otillräckliga och det medhänsyn till omständigheterna är försvarligt.

¹¹⁹ Se vidare prop. 1995/96:166, Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen.

¹²⁰ 3 kap. 4 § och 6 kap. 10 § tullagen och 7 § inregränslagen.

¹²¹ 3 kap. 8 § tullagen och 17 § inregränslagen.

¹²² 6 kap. 6 och 7 §§ tullagen och 5 § inregränslagen.

¹²³ 6 kap. 20 § tullagen och 12 § inregränslagen.

¹²⁴ Se bl.a. 6 kap. 11, 13 och 14 §§ tullagen samt 11 § inregränslagen.

4.7.2 Kustbevakningens brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet

I avsnitt 6.2. anges, att Kustbevakningens övervakande verksamhet till sjöss delas in i olika områden. I det följande redogörs närmare för Kustbevakningens brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet. Som framgått har Kustbevakningen ett självständigt ansvar för såväl utlänningskontrollen som varukontrollen.¹²⁵

I 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning regleras också Kustbevakningens ansvar att till sjöss hindra brott mot föreskrifter i andra lagar och andra författningar än utlänningslagen, såsom exempelvis jakt- och fiskeregleringen, trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken samt skydd mot den marina miljön och sjöfartsskydd. Lagen tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Väneren och Mälaren, samt i vissa fall även inom Sveriges ekonomiska zon.

I lagen regleras också vilka kontroll- och tvångsåtgärder Kustbevakningen får tillgripa, när det förekommer anledning att anta att ett brott mot utlänningslagen eller mot de andra i lagen reglerade områdena har begåtts. En kustbevakningstjänsteman har härvid samma befogenheter som en polisman att hålla förhör och vidta annan åtgärd som anges i 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken, ta med utlänningslagen till förhör, gripa utlänningspersonen i avvaktan på åklagares beslut om anhållan samt göra husrannsakan för att eftersöka en person som skall gripas eller för att verkställa ett beslag.¹²⁶ Kustbevakningen får också stoppa och visitera ett fartyg eller inbringa det till svensk hamn, om det behövs för att kunna utföra nyss nämnda åtgärder.¹²⁷ Kustbevakningen får också efter begäran från åklagare eller Polis biträda i en förundersökning genom att vidta de åtgärder som behövs för utredningen.¹²⁸ Någon självständig rätt att inleda eller leda en förundersökning har emellertid inte Kustbevakningen med stöd av denna lag.

Enligt lagen (1989:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningsslagen) har Kustbevakningen ett ansvar för att kontrollera och förhindra föroreningar från fartyg m.m. I lagens elfte kapitel finns bestämmelser om förundersökning m.m. Kust-

¹²⁵ 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning första stycket 13 och 5 kap. 1–2 §§ utlänningslagen och 6 kap. 20 § tullagen och 62 § tullförordningen.

¹²⁶ 2 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

¹²⁷ 4 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

¹²⁸ 7 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

bevakningen har rätt att inleda förundersökning i vissa fall, varvid i huvudsak rättegångsbalkens bestämmelser tillämpas. När en person är skäligen misstakt för brott, skall ärendet överlämnas till åklagare för ledning av den fortsatta förundersökningen. När förundersökning leds av åklagare eller Polisen får biträde begäras av Kustbevakningen. I lagen (samma kapitel) finns också bestämmelser om Kustbevakningens rätt att tillgripa sådana straffprocessuella tvångsmedel som Polisen har rätt till enligt rättegångsbalken, såsom att gripa en misstänkt person i avvaktan på ett beslut om anhållan, ta föremål i beslag och göra husrannsakan. Förutsättningarna för att tillgripa ett sådant tvångsmedel är i huvudsak de som enligt rättegångsbalken gäller för en polisman. Det gäller dock särskilda regler för att vidta en åtgärd mot ett utländskt fartyg och de är beroende av bl.a. var fartyget befinner sig (inre vatten, territorialhavet eller svensk ekonomisk zon). Kustbevakningen – och Polisen – har också rätt att stoppa och hålla kvar ett fartyg, om det behövs för att kunna hålla förhör och för att kunna genomföra en husrannsakan.

4.7.3 Tullverkets och Kustbevakningens ansvar och befogenheter vid tull- och smugglingsbrott

Utöver den brottsbekämpande verksamheten som Kustbevakningen har ansvaret för enligt vad som nu framgått, bedriver Tullverket och Kustbevakningen en brottsbekämpande verksamhet, såvitt *avser tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling*. Polisens ansvar och befogenheter att utreda sådan brottslighet följer av främst polislagen och rättegångsbalken.

Regleringen av den brottsutredande verksamheten finns i smugglingslagen.¹²⁹ Lagen innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till och utförsel från landet av varor. Varor anses in- eller utförda när de har förts över gränsen för svenskt territorium. I lagen finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt lagen och enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

I lagen görs en åtskillnad mellan smugglingsbrott och tullbrott. Med smugglingsbrott avses att en vara som enligt särskilda föreskrifter är förbjuden att föras in eller där det gäller särskilda föreskrifter om

¹²⁹ Närmare om lagen se prop. 1999/2000:124 En ny smugglingslag m.m., bet. 2000/01:JuU2, rskr. 2000/01:28.

införsel, förs in i landet. Tullbrott begås när en vara förs in utan att den anmäls för tullbehandling eller att man underlåter att lämna uppgifter eller lämnar felaktiga uppgifter vid tullbehandlingen.

Båda myndigheterna har med stöd av denna lag rätt att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel. Tullverket har också rätt att inleda förundersökning och har därmed de befogenheter och skyldigheter som en undersökningsledare har enligt rättegångsbalkens bestämmelser¹³⁰; en rätt som inte tillkommer Kustbevakningen. Så snart en person är skäligen misstänkt för det aktuella brottet skall åklagare överta ledningen av förundersökningen, om saken inte är av enkel beskaffenhet. Åklagaren kan dock såsom förundersökningsledare biträdas av Tullverkets utredare i det fortsatta utredningsarbetet i förundersökningen.

Smugglingslagens bestämmelser utgör emellertid ingen grund för kontroll, utan reglerar vilka tvångsmedel som kan användas vid brottsmisstanke. Grunden för att vidta kontrollåtgärder gentemot resenärer består i att kontrollera anmälningsskyldigheten enligt tullagen eller enligt varulistan i inregränslagen. Uppstår det under kontrollen en brottsmisstanke – eller Tullverket eller Kustbevakningen redan från början har en brottsmisstanke – tillämpas smugglingslagens möjligheter att tillgripa straffprocessuella tvångsmedlen såsom kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Vid misstanke om tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling har Kustbevakningen och Tullverket enligt 21 § smugglingslagen – på samma sätt som Polisen – rätt att i brådskande fall, och i avvaktan på ett beslut om anhållan, *gripa* en person som är misstänkt för brottet. Förutsättningarna härför är det samma som följer av bestämmelsen i 24 kap. 7 § rättegångsbalken (se ovan).

Rättegångsbalkens bestämmelser om polisens befogenhet enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken att ta föremål i *beslag* gäller också för Tullverket och Kustbevakningen.¹³¹ Sammantaget innebär denna bestämmelse (liksom bestämmelsen i rättegångsbalken) att beslag kan avse endast sådana föremål, inbegripet skriftliga handlingar, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling (utredningsbeslag) eller bli förverkade på grund av sådant brott (förverkandebeslag). Rättegångsbalkens bestämmelser om beslag gäller även föremål som skäligen kan antas vara avhänt någon genom brott. Bestämmelsen om beslag i smugglingslagen gäller emellertid endast tullbrott, smugg-

¹³⁰ 19 § smugglingslagen.

¹³¹ 22 § smugglingslagen.

lingsbrott och narkotikasmuggling Dessa brott är inte sådana, varigenom ett föremål kan anses avhänt någon i den mening som avses i rättegångsbalken. Därmed blir denna del av beslagsbestämmelsen i rättegångsbalken inte tillämplig.

Kustbevakningen och Tullverket kan också ta föremål i beslag, vilka anträffas när en person grips eller när ett beslut om anhållande eller häktning verkställs eller i samband med en husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning (se nedan). Föremål som påträffas i andra fall får som huvudregel inte tas i beslag utan beslut av undersökningsledare eller åklagare. Är det fara i dröjsmål, får emellertid föremål tas i beslag utan föregående beslut. Det bör här anmärkas, att rekvisitet "fara i dröjsmål" i allmänhet torde vara uppfyllt, när tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän upptäcker gods som kan misstänkas vara föremål för brott i samband med in- eller utförsel.

Tullverket och Kustbevakningen har också i rätt att göra *husrannsakan*.¹³² Denna befogenhet motsvarar dels den som Polisen har enligt 28 kap. rättegångsbalken, dels en befogenhet därutöver som innebär att husrannsakan får utföras, även om det inte kan följa fängelse på det aktuella brottet (andra stycket). Bestämmelsen innebär att Tullverket, Kustbevakningen och Polisen får göra husrannsakan i magasin eller liknande utrymmen för att söka efter egendom som skäligen kan antas bli förverkade på grund av tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling, om det förekommer anledning att sådant brott har begåtts.

Tullverket och Kustbevakningen har enligt smugglingslagen också rätt att besluta om *kroppsvisitation* och *kroppsbesiktning* under samma förutsättningar som en polisman har enligt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken.¹³³ Bestämmelsen är till skillnad från andra stycket inte knuten till en persons in- eller utresa, vare sig tidsmässigt eller geografiskt. Som exempel på fall, där det kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen kan nämnas, att en person behöver kroppsvisiteras i anslutning till en husrannsakan på ett tillfälligt lager eller ett tullager. Vidare kan det bli aktuellt, då personer, som inte är resande men som misstänks ha köpt insmugglade varor, påträffas på eller i närheten av ett fartyg där försäljningen antas ha skett. Det kan exempelvis gälla personer som besöker ett fartyg i hamn eller ett fartyg till havs. I förhållande till andra stycket föreligger också den

¹³² 26 § smugglingslagen.

¹³³ 27 § första stycket smugglingslagen.

skillnaden, att befogenheten omfattar även sådan kroppsbesiktning som inte är ytlig.

I paragrafens andra stycke ges Tullverket och Kustbevakningen befogenhet att företa kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning samt ta urinprov avseende en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i gränsområde eller motsvarande.

En grundläggande förutsättning är att det finns anledning att anta, att den person som skall undersökas har med sig sådan egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller ett narkotikabrott. Kontrollåtgärden skall alltså inledas i nära anslutning till inresan eller utresan. Bestämmelsen förutsätter därmed att ett ingripande avseende den som reser till Sverige görs relativt kort tid efter det att denne har kommit till området. Det förutsätts att ankomsten till området utgör ett led i inresan till Sverige. Bestämmelsen är tillämplig, även på den som uppehåller sig i ett sådant område och då står i begrepp att tämligen omgående lämna landet. Att bedöma om och när någon på nämnda sätt har rest in till landet torde sällan vålla några större problem. Däremot kan det av naturliga skäl vara svårare att avgöra, om någon avser att lämna landet och när avresan i så fall är tänkt att ske. Den bedömningen får göras bl.a. utifrån uppträdande och förekomst av biljetter o.d.

I paragrafens tredje stycke finns en bestämmelse om Tullverkets och Kustbevakningens rätt att av säkerhetsskäl besluta om kroppsvisitering. Bestämmelse motsvarar 19 § första stycket polislagen.

Slutligen skall nämnas, att enligt 28 § smugglingslagen har Tullverket en möjlighet att besluta om s.k. särskild kontroll. Härigenom kan Tullverket besluta om kroppsvisitation av varje resande som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven tid ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller kustort eller en annan plats som har förbindelse till utlandet. Sådan kontroll får endast vidtas om

1. det finns anledning att anta, att en eller flera resande ankommer till eller avreser från platsen, har begått eller kommer att begå grovt smugglingsbrott eller grov narkotikasmuggling eller försök till sådant brott;
2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller mindre krets av personer; och
3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet skall kunna ske.

Bestämmelsen är tillämplig både vid den för tullagstiftningen yttre gränsen och vid inre gräns. Kontrollen kan som nämnts vidtas, trots att det inte finns misstanke mot någon viss person. Om det i samband med kontrollen görs några särskilda iakttagelser som ger anledning till misstanke mot en viss person, skall frågan om vidare användning av tvångsmedel mot honom eller henne prövas enligt rättegångsbalkens allmänna regler eller andra bestämmelser i smuglingslagen.

4.8 Sammanfattning av gällande rätt

4.8.1 Kontroll- och tvångsåtgärder i spaningssyfte

Polisen, Tullverket och Kustbevakningen har långtgående befogenheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder, när det föreligger en misstanke om ett konkret brott. Också i utlänningskontrollen vid yttre gräns får myndigheterna tillgripa ingripande åtgärder för att kontrollera utlänningsens rätt till inresa och vistelse i Sverige. Emellertid saknas möjligheter att tillgripa tvångsmedel, såväl straffprocessuella som administrativa, i rent spaningssyfte. Polisen får exempelvis inte företa en husrannsakan i ett fordon för att undersöka om fordonet används som ett led i människosmuggling, om det saknas misstanke om sådan brottslighet.

Möjligheten till olika tvångsåtgärder enbart i spaningssyfte har föreslagits vid ett par tillfällen, men har hitintills inte lett till några författningsändringar.¹³⁴ Som närmare behandlats ovan får den kontrollerande myndigheten vid såväl gränskontroll som inre utlänningskontroll använda olika kontroll- och tvångsåtgärder. I kontrollen får t.ex. en kroppsvisitation och en husrannsakan göras. Därutöver kan Polisen med stöd av polislagen tillgripa tvångsåtgärder om det behövs för att fullgöra en kontrolluppgift och, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, får de tvångsmedel som regleras i rättegångsbalken användas. Kontroll- och tvångsåtgärder får emellertid inte något sammanhang användas utan att det finns särskild anledning därtill. Vid olika tillfällen har diskute-

¹³⁴ Se bl.a. betänkandena Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden, SOU 1997:128, s. 117 f., Människosmuggling och offer för människohandel, SOU 2002:69, s.256 f. och Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003:74, s. 213 f., propositionerna Ändringar i polislagen m.m., 1996/97:175, s. 58 f. Ökad möjlighet att ingripa mot vissa mc-klubbar m.m., 1997/98:181, s. 24 f. och departementspromemorian Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen, Ds 1999:31, s. 55 f.

rats om att kontroll- och tvångsåtgärder skall få användas utan sådan anledning.

Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden föreslog att kontroll av utlänningar inne i landet skulle få ske, även om det inte fanns anledning att anta att utlänningen saknade rätt att vistas i Sverige.¹³⁵ Inför inträdet i Schengensamarbetet föreslog regeringen i en remiss till Lagrådet också en sådan ordning. Efter som Lagrådet avstyrkte förslaget, med motivering att det, om inte formellt så dock i praktiken skulle strida mot diskrimineringsförbudet i regeringsformen, avstod regeringen från att föreslå lagändringen.¹³⁶

Regeringen har också diskuterat möjligheten att införa nya eller utökade befogenheter för de gränskontrollerande myndigheterna – Polisen, Tullverket och Kustbevakningen – att använda tvångsåtgärder, såväl vid in- som utresa.¹³⁷ Bland annat har diskuterats om det inte i polislagen bör införas en bestämmelse av innebörd att Polisen vid den yttre gränsen får utföra kroppsvisitation och husrannsakan i samband med att någon reser in i Sverige över yttre gräns, i den utsträckningen som behövs för att uppdaga och förebygga brott som kan leda till ett års fängelse. Förslaget, som lämnades i en av Justitiedepartementet upprättad promemoria¹³⁸, hade sin bakgrund i att, för att Sverige skulle uppfylla kraven enligt Schengenkonventionen om att förhindra och uppdaga hot mot den allmänna ordningen och säkerheten, måste mer ingående kontroller få göras utan att det föreligger anledning att anta att brott begåtts, dvs. utan att förundersökningströskeln var nådd. Regeringen har emellertid inte lämnat något förslag till möjligheten att använda tvångsmedel utan att det finns särskilda skäl därtill. Denna fråga har i stället överlämnats till utredningen att pröva.

Rätten att tillgripa kontroll- och tvångsåtgärder i ett brottsutredande och brottsbekämpande syfte är inte knuten till en viss del av Sverige eller till vissa brott. I Polisens uppgifter ingår att beivra och utreda brott i hela Sverige. Det är värt att understryka, att avskaffandet av utlänningskontroll vid inre gräns inte innebär några inskränkningar i Polisens skyldighet att beivra brott m.m. inom det egna territoriet (artikel 2 Schengenkonventionen). Avsikten är snarare, som framgått, tvärtom, dvs. att den inre utlänningskontrollen

¹³⁵ SOU 1997:128, s. 117 f.

¹³⁶ Prop. 1999/2000:64, s. 68 f.

¹³⁷ A prop. s. 56 f. och Ds 1999:31 s. 58 f.

¹³⁸ Ds 1999:31, s. 55 f.

bör öka och kampen mot internationell brottslighet intensifieras (se avsnitt 3.1). Den brottsligheten som skall beivras och utredas kan utgöra brott såväl enligt brottsbalken som enligt specialstraffrätten, dvs. bl.a. utlänningslagen. Detta innebär att Polisens – och i förekommande fall Tullverkets och Kustbevakningens – befogenheter att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel varken är knutna till personkontroll vid Sveriges gränser eller till brott enligt utlänningslagstiftningen. Dock får kontrollen inte utövas på ett sådant sätt, att den kan utgöra en förtäckt gränskontroll i strid mot principerna för Schengensamarbetet vilket den emellertid inte gör när den grundas på att det föreligger anledning anta att brott har begåtts.

Vad händer om man vidtar åtgärder i strid mot gällande rätt?

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i ett av sina delbetänkanden redovisat att Polisen använder olika metoder i brottspaning och sin brottsutredande verksamhet, vilka saknar uttrycklig lagstöd.¹³⁹ Det torde bl.a. vara sannolikt att Polisen i samband med en husrannsakan även kontrollerar om den hos vilken husrannsakan företas har begått annan brottslighet, än den som har föranlett beslutet. Detta reser den allmänna frågan vilket värde resultatet av en sådan *överskottsinformation* har.

I mars 2003 lämnades i en departementspromemoria från Justitiedepartementet ett förslag, att överskottsinformation som erhålles vid hemlig teleavlysning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning, skall få användas för att utreda ett annat begånget brott eller förhindra ett pågående brott.¹⁴⁰ Enligt förslaget skall överskottsinformationen också få användas som bevis i rättegång, under förutsättning att fängelse ett år eller däröver är föreskrivet för brottet. Det föreslås också, att uppgifter som kommit fram vid användande av hemliga tvångsmedel skall få behandlas i vissa register. Ärendet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Under hösten 2003 prövade Högsta domstolen en fråga om att använda överskottinformation som bevisning i ett mål om grovt vapenbrott.¹⁴¹ Polisen hade i samband med en förundersökning angående grovt narkotikabrott använt hemlig teleavlyssning. Av de

¹³⁹ Se SOU 2003:74.

¹⁴⁰ Överskottsinformation, Ds 2003:13.

¹⁴¹ NJA 2003 s. 323.

avlyssnade samtalen framkom att också ett vapenbrott planerades. HD tillät att överskottsinformationerna åberopades, och i beslutet nämns också Justitiedepartementets promemoria.

4.8.2 Utlänningskontrollen

Det kan vara svårt att avgöra om en åtgärd kan anses vara ett straffprocessuellt eller ett administrativt tvångsmedel. Bestämmelserna om tvångsåtgärder i utlänningslagen och även i polislagen sammanfaller också med bestämmelserna om straffprocessuella tvångsmedel i rättegångsbalken, och då främst rätten att utföra en kroppsvisitation eller en husrannsakan.

Yttre gränskontroll

När det föreligger en misstanke om ett konkret brott har de gränskontrollerande myndigheterna i allt väsentligt samma befogenheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder. De får också tillgripa samma typ av straffprocessuellt tvångsmedel.

Vad avser myndigheternas möjligheter att tillgripa *administrativa tvångsmedel* finns det emellertid skillnader mellan vad de olika gränskontrollerande myndigheterna får göra. Bland annat får Tullverket, och Kustbevakningen, med stöd av bestämmelser i tullagen och inregränslagen undersöka containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras, i syfte att kontrollera deklara-tions- och uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen följs. Någon motsvarande uttrycklig rätt har inte Polisen eller Kustbevakningen eller Tullverket när verket bistår Polisen i utlänningskontrollen, i syfte att kontrollera invandringen.

Inre gränskontroll

I och med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har, som framgått, personkontrollen vid inre gräns upphört. Det torde dock alltjämt vara möjligt att kontrollera den inresandes medborgarskap och dennes rätt till inresa i Sverige. Författningstexten ger dock ringa vägledning om vem som får kontrolleras och vilka kontrollåtgärder som därvid får användas. I utlänningslagstiftningen anges, att en medborgare från tredje land skall ha pass vid

inresa, men samtidigt regleras att någon kontroll inte skall ske. För en Schengenmedborgare råder passfrihet, men denne skall kunna visa att sådan frihet råder. Ordalydelsen i författningstexten ger närmast vid handen, att en utlänning skall ha pass eller annan handling som utvisar dennes medborgarskap men att någon kontroll därav inte skall ske. Vid kontroll vid inre gräns skall också särskilda hänsyn tas till diskrimineringsförbudet.

Inre utlänningskontroll

Om det finns anledning att anta, att en utlänning vistas illegalt i Sverige får Polisen, och Kustbevakningen till sjöss, göra en s.k. inre utlänningskontroll. Kontrollen får alltså inte göras slumpmässigt och inte heller i spaningssyfte. Vilka krav som ställs för att få göra en kontroll är inte närmare angivet och inte heller vilka åtgärder som får vidtas, utöver att begära, att utlänningen visar upp pass och andra handlingar som styrker dennes rätt till vistelse här. Det saknas också bestämmelser som gör det möjligt att avgöra vad som konstituerar en utlänning. I linje med diskrimineringsförbudet i regeringsformen har bl.a. JO, som nämnts, uttalat, att endast det faktum att en person har ett utländskt utseende inte ger Polisen rätt att kontrollera dennes rätt att uppehålla sig i Sverige. Enligt nuvarande förhållanden får Polisen tillgripa tvångsmedel först, när det föreligger en konkret brottsmisstanke, ett förhållande som medför att rättegångsbalkens bestämmelser blir tillämpliga.

I detta sammanhang bör frågan om ”selektivt urval” särskilt nämnas. Ett selektivt urval kan sägas göras, när ett visst underlag finns att tillgå för en polisman eller en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen. Det kan röra sig om gjorda iakttagelser, underrättelser, tips eller utarbetade riskprofiler. Begreppet används i såväl Tullverkets varukontroll som Polisens personkontroll. En viss oklarhet råder om en kontroll som sker efter ett selektivt urval, kan sägas ske på grund av misstanke om brott, dvs. om det finns anledning att anta, att ett konkret brott har begåtts. För Tullverkets del har metoden stöd i vissa förarbetsuttalanden.

4.9 Annan lagstiftning som påverkar myndigheterna i deras gränskontroll m.m.

Ovan har redogjorts för den för utlänningskontrollen mest väsentliga lagstiftningen, och den som kan komma att påverkas av utredningens överväganden och förslag. Därutöver finns för Polisen, Tullverket och Kustbevakningen även i andra författningar bestämmelser som har betydelse för gränskontroll, m.m. Dessa redovisas i det följande.

4.9.1 Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll

Särskilda bestämmelser med syfte att bekämpa terrorism infördes i svensk lagstiftning genom lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund. Reglerna syftade till att göra det möjligt att hindra presumtiva terrorister från att komma in eller stanna kvar i Sverige och att skapa utrymme för kontroll i de fall då de av asyrlättsliga skäl ändå måste beredas en fristad i landet.

Bestämmelserna har ändrats vid flera tillfällen. Sedan den 1 juli 1991 återfinns de i lagen om särskild utlänningskontroll. Vid den nya lagens tillkomst konstaterade man att särskilda bestämmelser alltså behövs som ger utrymme för att utvisa sådana utlänningar som bedöms som farliga med hänsyn till risken för terrorhandlingar.¹⁴²

Enligt lagens lydelse före den 1 juli 2003 skulle en utlänning kunna utvisas om det behövdes av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som var känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kunde befaras att han eller hon skulle komma att begå eller medverka till en brottslig gärning som innefattade våld, hot eller tvång för politiska syften. Lagens lydelse ändrades den 1 juli 2003, då lagen (2003:148) om straff för terroristbrott trädde i kraft. Enligt den nya lydelsen skall en utlänning kunna utvisas om det behövs av hänsyn till rikets säkerhet, eller om det med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att denne kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till

¹⁴² Prop. 1990/91:118 s. 30.

sådant brott. Det krävs, varken nu eller tidigare, att personen i fråga tillhör en viss organisation för att lagen skall kunna tillämpas.

Lagen om särskild utlänningskontroll kan tillämpas även vid brottslig gärning i främmande stat.

För att utröna om utlänningslagen, eller en organisation eller grupp som han eller hon tillhör, planerar eller förbereder terroristbrott, får utlänningslagen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Det är också tillåtet att fotografera och ta fingeravtryck av utlänningslagen. Under samma förutsättningar får domstol besluta om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken. Domstol kan också ge polismyndighet tillstånd att närmare undersöka, öppna eller granska brev och andra slutna handlingar och paket som har ställts till eller avsänts av utlänningslagen.

Bestämmelserna i utlänningslagen om avvísning och utvisning skall dock tillämpas i första hand. Beslut om utvisning enligt denna lag fattas av regeringen, och skall föregås av en förhandling. Beslutet får förenas med ett återreseförbud. Om det kan antas att utlänningslagen kommer att utvisas, får han eller hon tas i förvar. Beslut om förvar får också fattas i avvaktan på verkställighet av utvisning. Ett förvarsbeslut får endast fattas om det finns anledning att anta att utlänningslagen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige. Utlänningslagen kan istället för att tas i förvar, hållas under uppsikt. Utvisningsbeslutet skall verkställas så snart det kan ske.

Om ett utvisningsbeslut inte kan verkställas på grund av att utlänningslagen t.ex. riskerar dödsstraff eller tortyr i det land till vilket denne skall utvisas, skall regeringen, efter ett beslut om utvisning enligt lagen, förordna om inhibition av verkställigheten. Regeringen kan i sådant fall meddela bestämmelser om skyldighet för utlänningslagen att på vissa tider anmäla sig hos en polismyndighet, s.k. anmälningsplikt.

Efter ett beslut om utvisning får regeringen även förordna att vissa särskilda bestämmelser om tvångsmedel i spanings syfte får tillämpas, t.ex. husrannsakan och hemlig teleavlyssning. Beslutet om tvångsmedel i det enskilda fallet fattas av domstol. Ett regeringsbeslut om anmälningsplikt eller ett förordnande om befogenhet att tillämpa tvångsmedelsbestämmelserna är giltigt i högst tre år. Efter treårsfristens utgång skall frågan prövas av allmän domstol.

I lagen finns särskilda straffbestämmelser för den som hjälper den som utvisats med stöd av denna lag, att återvända till Sverige, eller

som hindrar verkställighet av ett utvisningsbeslut. Den som bryter mot föreskriven anmälningsskyldighet kan dömas till fängelse högst ett år, eller i ringa fall till böter. Till samma straff kan den dömas som uppehåller sig i Sverige, efter ett verkställt utvisningsbeslut, om detta förenats med ett återreseförbud.

4.9.2 Lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats

För att förekomma brott som utgör allvarlig fara för säkerheten vid luftfart får enligt lagen om särskild kontroll på flygplats kontroll ske på flygplatsen. Kontrollen har till syfte att eftersöka vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning i brott mot säkerheten av luftfarten. Kontrollen omfattar kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra slutna förvaringsutrymmen som finns inom flygplatsens område. Den som inte frivilligt underkastar sig en kroppsvisitation får avlägsnas från flygplatsen, liksom den som inte frivilligt gör sig av med ett föremål, eller underlåter att förvarar det på ett sådant sätt att det inte kan användas i brottsligt syfte, som inte kan underkastas beslag. Även ett föremål som inte omfattas av bestämmelserna om beslag får omhändertas. Kontroll får endast utföras av en polisman.

4.9.3 Lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Lagen innehåller bestämmelser för genomförande av Europeiska unionens rambeslut om bekämpande av terrorism av den 13 juni 2002 (2002/475/RIF) 2. I lagen anges att för terroristbrott döms den som begår gärningar såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov, olika former av sabotage samt spridande av gift och smitta, om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation, och avsikten med gärningen är att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.

Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra år och högst tio år, eller på livstid.

4.9.4 Lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete

Som ett led i Schengensarbetet finns i lagen om internationellt samarbetet bestämmelser om polisiärt samarbete mellan Sverige och andra medlemsstater i EU samt Norge och Island.¹⁴³ I lagen regleras bl.a. hur uppgifter som svensk Polis mottagit från annat land skall behandlas och i vilken omfattning de får utnyttjas. Lagen reglerar vidare i vilken utsträckning utländska polismän får verka i Sverige, dvs. att övervaka eller förfölja en utlänning om tagit sig in i Sverige från annat land. En övervakning som påbörjats i ett annat land får fortsätta i Sverige. Om en person som upptäcks på bar gärning i färd med att begå brott, och denne färdas in i Sverige, får det andra landets tjänsteman förfölja personen in i Sverige. Enligt huvudregeln krävs medgivande av svensk myndighet¹⁴⁴, men vid fara i dröjsmål kan ett medgivande i förväg underlåtas. Omhändertagande av den övervakade eller förföljda personen skall ske av svensk polisman men den utländska tjänstemannen får omhänderta personen till dess en svensk polisman kommer till platsen. Den utländska tjänstemannen får i denna situation utföra en kroppsvisitation, i säkerhetssyfte eller för att söka efter farliga föremål som kan förverkas såsom bevismaterial. Den utländska tjänstemannen får också omhänderta påträffade föremål. Svensk Polis får besluta om att den omhändertagna skall tas i förvar, dock högst i sex timmar.

I lagen regleras särskilt om samarbetet mellan svensk och dansk Polis i Öresundsregionen. En dansk polisman har samma befogenheter som en svensk, att på svenskt territorium på Öresundsförbindelsen ingripa mot hot mot den allmänna ordningen och säkerheten, och även här inleda ett förföljande. Någon geografisk begränsning för en dansk polismans rätt att förfölja en person på svenskt territorium finns inte.

Norska och finska polismän har i vissa fall en motsvarande rätt och utan geografiska begränsningar övervaka och förfölja en person in på svenskt territorium.¹⁴⁵

¹⁴³ Lagen tillämpas även med EU-stare som inte är Schengenmedlemmar.

¹⁴⁴ Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet Rikspolisstyrelsen i det enskilda fallet bestämmer.

¹⁴⁵ Se prop. 1997/98:42, bet 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181.

4.9.5 Lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder

Om en europeisk stat har meddelat ett rättsligt avgörande och begär att en annan stat skall gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller verkställighet, arresteringsorder, tillämpar svensk myndighet lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Lagen tillämpas också för överlämnade av svenska medborgare. I lagen anges att ett utlämnande skall ske endast, om gärningen utgör ett brott enligt svensk lagstiftning, om det för brottet är föreskrivet en frihetsberövande påföljd i ett år eller mer och att den utdömda påföljden innebär ett frihetsberövande i minst fyra månader. I lagen anges också när överlämnande inte får ske. Bland annat får överlämnande inte ske om arresteringsordern är bristfällig, om det eftersökte skall överlämnas till annan stat eller Internationella brottmålsdomstolen, den dömda var under 15 år när gärningen begicks eller om överlämnandet skulle strida mot konventionen om de mänskliga rättigheterna.

En arresteringsorder kan överlämnas genom SIS eller annat system för eftersökning av personer som är misstänkta för brott. En arresteringsorder kan också skickas direkt till behörig åklagare i den region där man antar att den eftersökte befinner sig.

Allmän åklagare är ansvarig för handläggningen av ett ärende om överlämning. Åklagaren har rätt att göra egen utredning och får också fatta beslut om anhållande av och resförbud eller anmälningsplikt för den efterlyste. Det är allmän domstol som beslutar om överlämnande, men åklagaren får avslå en begäran. Domstolen kan hålla förhandling i ärendet, men det är inte nödvändigt om det är uppenbart att överlämnande inte skall beviljas. Offentlig försvarare kan förordnas för den efterlyste.

Överlämnande som sker inom Norden handläggs enligt bestämmelser i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.

4.9.6 Lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

I lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål finns bestämmelser om att på utländsk myndighets begäran vidta åtgärder såsom bl.a. förhör i samband med förundersökning, bevisupptagning, telefon-

förhör, kvarstad, husrannsakan och hemliga tvångsmedel. I lagen finns motsvarande bestämmelser om hur Sverige kan begära rättslig hjälp utomlands.

En utländsk stats begäran om rättslig hjälp i Sverige handläggs av åklagare och domstol. En begäran om rättslig hjälp skall lämnas under förutsättning, att åtgärden kan vidtas enligt svensk lag under en förundersökning eller rättegång. I vissa fall får rättslig hjälp beviljas även om den misstänkta gärningen inte utgör brott enligt svensk lagstiftning. I förfarandet tillämpas svenska lag.

En begäran om rättslig hjälp av utländsk stat eller av svensk åklagare eller domstol inges till Justitiedepartementet.

4.9.7 Lagen (2003:1174) om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar

När gemensamma EU utredningsgrupper för brottsutredningar inrättas mellan myndigheter i Sverige och myndigheter i en eller flera andra EU-stater, skall lagen om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar tillämpas.¹⁴⁶ En gemensam utredningsgrupp får endast inrättas för ett särskilt syfte och för begränsad tid. Om förundersökning inletts i Sverige, får beslut om inrättande av en utredningsgrupp fattas av den åklagare eller den myndighet som leder förundersökningen. Annars beslutar Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Tullverket eller Kustbevakningen om att inrätta en gemensam utredningsgrupp.

Om en åtgärd inte kan vidtas med stöd av svensk författning om förundersökning, får ansökan om att ändå vidta sådan åtgärd göras. I dessa fall behandlas ansökan som om den gjorts av utländsk stat och med tillämpning av bestämmelser i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Uppgifter som svensk myndighet erhållit inom utredningen av annan, skall behandlas på det sätt som den staten angett, oavsett om svensk författning medger annan behandling.

¹⁴⁶ Sådana grupper bildas med stöd av rådets rambeslut 2002/465/RIF.

4.9.8 Tullkodex

I rådets förordning (EEG) nr 2913/96 av den 12 oktober 1992 om inrättande av en tullkodex för gemenskapen, tullkodex, finns bestämmelser om tull som skall tas ut vid import från eller export till tredje land.¹⁴⁷ I förordningen regleras bl.a. enskildas rättigheter och skyldigheter, faktorer som har betydelse för import- och exporttullar, införsel, tulldeklaration och tullbehandling. Särskilt kan nämnas att enligt förordningen är var och en som är iblandad i handel av varor skyldig att på tullmyndighets begäran lämna uppgifter av betydelse för tullhanteringen och att visa upp de varor som importen avser. Tullmyndighet får också undersöka och göra provtagningar av varorna. Om tullmyndighet begär det, skall varor lossas eller omlastas för att tullmyndighet skall kunna kontrollera varorna. Tullmyndighet har rätt att slumpmässigt kontrollera riktigheten i en tulldeklaration genom att granska handlingar, undersöka varor och ta prov på dem.

4.9.9 Lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete

Liksom det finns ett internationellt polissamarbete, samarbetar Tullverket och Kustbevakningen med andra länders tullmyndigheter. Detta regleras i lagen om internationellt tullsamarbete. I lagen anges att Tullverket eller annan behörig myndighet skall bistå utländsk myndighet och mellanfolklig organisation.¹⁴⁸ Samarbetet får inte innebära att åtgärd vidtas som strider mot svensk författning eller svenska allmänna rättsprinciper.

Syftet med samarbetet är att förhindra, upptäcka, utreda och beivra överträdelser av tullbestämmelser. Samarbetet består bl.a. i att länderna självmant eller efter ansökan skall delge varandra uppgifter som behövs för tullsamarbetet, och då även om uppgiften omfattas av sekretess enligt sekretesslagen. Svensk myndighet har också rätt att inleda utredning om överträdelse av tullbestämmelser i en annan stat. I sådan utredning får utländsk tjänsteman beviljas närvara. I lagen regleras också om gränsöverskridande övervakning och förföljande.

¹⁴⁷ Med tredje land avses område som inte omfattas av EG:s tullområde.

¹⁴⁸ Behöriga myndigheter är Rikspolisstyrelsen, en polismyndighet, Kustbevakningen och Statens jordbruksverk, men Tullverket har ansvaret för samordningen av samarbetet.

4.9.10 Lagen (2004:487) om sjöfartsskydd

I regelverken om sjöfartsskydd ges bl.a. särskilda möjligheter till kontroller ombord på fartyg och i hamnanläggningar som används för internationell sjöfart och handel för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten i samband med sjöfarten. Vid kontrollen får den som uppehåller sig på ett fartyg eller i en hamnanläggning kroppsvisiteras samtidigt som också t.ex. väskor, fordon och slutna förvaringsställen får undersökas. Föremål som påträffas vid kontrollen och som kan komma till användning vid brott som utgör allvarlig fara för säkerheten skall, om föremålen inte tas i beslag med stöd av rättegångsbalken, förvaras på visst sätt. Den som inte frivilligt låter sig eller sin egendom undersökas eller som inte följer anvisning att förvara ett farligt föremål på ett sådant sätt att det inte kan användas i brottsligt syfte, får avvisas eller avlägsnas från fartyget eller hamnanläggningen.¹⁴⁹

Kontrollen får endast utföras av polisman, en kustbevakningstjänsteman eller annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndighet. Dessa får också avlägsna den som obehörigen befinner sig på ett fartyg eller i en hamnanläggning, den som stör ordningen där, eller den som äventyrar skyddet av fartyget eller hamnanläggningen.

Kustbevakningen har också, inom ramen för myndighetens sjöövervakande verksamhet, till uppgift att verka för att förhindra brott mot lagen om sjöfartsskydd. Kustbevakningstjänsteman har därför samma befogenhet som polisman att, när det förekommer anledning att brott förövats mot lagen om sjöfartsskydd, hålla förhör och vidta annan åtgärd med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken, ta med någon till förhör, gripa någon och företa husrannsakan om åtgärden har till syfte att eftersöka den som skall gripas eller att verkställa beslag. Om det uppenbart behövs för att dessa befogenheter skall kunna utövas, får en kustbevakningstjänsteman också stoppa och visitera ett fartyg eller inbringa det till svensk hamn.¹⁵⁰

Inom ramen för sjöfartsskyddet är sjöfarten skyldig att tillhandahålla Kustbevakningen information bl.a. om vilken hamnanläggning fartyget skall anlöpa och om de hamnanläggningar fartyget tidigare har anlöpt jämte en övergripande beskrivning av far-

¹⁴⁹ Se bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar

¹⁵⁰ 1, 2 och 4 §§ lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning.

tygets last och annan praktisk skyddsrelaterad information som Kustbevakningen begär.¹⁵¹ Dessa anmälningar mottas och samordnas vid Kustbevakningens kontaktpunkt för sjöfarten vid Kustbevakningens Region Nord ("Swedish Coast Guard Maritime Clearance; SMC") som också är mottagare av sjöfartens förhandsanmälningar enligt utlänningsförordningen och schengenregelverket.

4.9.11 Lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium

Lagen om Sveriges sjöterritorium, vilken är under reformering, innehåller bestämmelser om vad som Sveriges sjöterritorium omfattar. I lagen anges att detta omfattar inre vatten och territorialhav och att det begränsas mot det fria havet eller annan stats territorium av territorialgränsen. Till inre vatten räknas, insjöar, vattendrag och kanaler och vid kusterna belägna hamnar och vikar samt vattenområden mellan öar, holmar och skär. I Öresund räknas endast vissa hamnar som inre vatten. Till territorialhav räknas det utanför Sveriges landområden och inre vatten belägna vattenområden och inre vatten belägna vattenområden beräknat på visst sätt.

4.9.12 Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Lagen om Sveriges ekonomiska zon reglerar att Sveriges ekonomiska zon omfattar havsområde utanför den fastställda territorialgränsen. I lagen finns också bestämmelser om skyddet för den marina miljön, utnyttjande av naturtillgångar, marinvetenskaplig forskning, bestämmelser om tillsyn över den verksamhet som bedrivs inom den ekonomiska zonen samt ansvarsbestämmelser vid överträdelse av lagen. Kustbevakningen är tillsynsmyndighet.¹⁵²

¹⁵¹ Sjöfartsverkets föreskrifter [SJÖFS 2004:13] om sjöfartsskydd

¹⁵² 8 § förordning (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon.

4.9.13 Lagen (1996:517) om begränsningar av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg

I lagen om begränsningar av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg regleras, att brott mot bestämmelser i svenska lag om förebyggande, begränsning och kontroll av föroreningar i den marina miljön, som begås på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat, får inte strängare straff än böter dömas ut, när fartyget befinner sig utanför svenskt inre vatten. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser föroreningar av territorialhav. För att påföljd skall kunna dömas ut krävs att den misstänkte häktats eller fått del av åtal inom tre år från det att brottet begicks.

4.9.14 Vissa folkrättsliga regler

Sjöfarten är en näring som i stor utsträckning styrs av folkrättsliga regler och internationellt samarbete. I 2 kap. 7 § brottsbalken anges också att vad som följer av allmänt erkända folkrättsliga grundsatser begränsar svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet utöver vad som direkt följer av nämnda kapitel i brottsbalken. Havsrätten har i stor utsträckning kodifierats i FN:s havsrättskonvention, UNCLOS; United Nations Convention on the Law of the Sea. Konventionen trädde i kraft den 16 november 1994, och ratificerades av Sverige den 25 juni 1996. Ett av huvudsyftena med havsrättskonventionen är att skapa balans mellan rättigheter och skyldigheter och den omfattar därför i stor sett alla aspekter på havens och havsbottens fredliga användning, främst på miljöområdet, jämte bestämmelser om nyttjande av havsområden för internationell sjöfart.

Staters jurisdiktion över vattenområden och fartyg

I havsrättskonventionen skiljer man mellan olika slags vattenområden – inre vatten och territorialhav, den ekonomiska zonen, den angränsande zonen och det fria havet. Syftet med indelningen i olika vattenområden är att reglera staternas rättigheter och skyldigheter. Huruvida en stat har rätt att ingripa beror således på var

ett fartyg befinner sig och varifrån det kommer. Man skiljer i detta avseende också på olika jurisdiktioner.

Utgångspunkten för folkrätten är att varje stat är suverän och således har exklusiv jurisdiktion, både lagstiftande och verkställande, över sitt territorium; territoriell jurisdiktion. En stat kan emellertid också ha jurisdiktion över fartyg som är registrerade i den staten (s.k. bär den statens flagg) även när fartygen befinner sig utanför registreringslandets vatten; flaggstatsjurisdiktion.

En stats *inre* vatten utgörs av de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna, i praktiken främst vattendrag, hamnar och inre skärgårdsområden. Varje stat har sedan enligt havsrättskonventionen rätt till ett territorialhav på högst tolv nautiska mil räknat från baslinjen. Territorialhavet tillsammans med det inre vattnet utgör statens *sjöterritorium*.

Med utgångspunkt från territorialprincipen har en hamnstat full jurisdiktion över sina hamnar, *hamnstatsjurisdiktion*, och en kuststat jurisdiktion över sitt territorialhav, *kuststatsjurisdiktion*. Med stöd av dessa principer är svensk lag är tillämplig på utländska fartyg som befinner sig på svenskt sjöterritorium. Visserligen föreligger samtidigt en rätt för utländska fartyg till s.k. oskadlig genomfart. Denna genomfart skall emellertid ske skyndsamt, vara oavbruten och inte störa kuststatens lugn, ordning och säkerhet. En kuststat har därför obegränsad jurisdiktion med anledning av alla brott som begås ombord på utländska fartyg som passerar genom dess territorialhav, exempelvis om brottets följder sträcker sig till kuststaten, om brottet är av sådant slag att det stör lugnet i landet eller ordningen på territorialhavet, eller om åtgärder beträffande fartyget är nödvändiga för att undertrycka olaga handel med narkotika eller psykotropa ämnen. Kuststatens myndigheter, i Sverige främst polismyndigheterna och Kustbevakningen, får när genomfarten inte är oskadlig ingripa med de befogenheter som gäller enligt svenska lagar och författningar. Denna möjlighet omfattar såväl ingripanden mot fartyg i territorialhavet vid brottsmisstanke enligt vad som anges ovan som andra åtgärder riktade mot fartyget för t.ex. ordningshållning eller gränskontroll i sjötrafiken när genomfarten inte sker skyndsamt och oavbrutet på det sätt som havsrättskonventionens rätt till oskadlig genomfart förutsätter.

Över den *ekonomiska zonen*, ett område utanför territorialhavet som får sträcka sig högst 200 nautiska mil från baslinjen, är kuststatsjurisdiktionen inte huvudregel utan snarare undantag. En kust-

stat har endast vissa suveräna rättigheter i den ekonomiska zonen, exempelvis rörande fisket, och befogenheter att utfärda lagar och författningar för att förhindra, begränsa och kontrollera föroreningar från fartyg inom den ekonomiska zonen. Med stöd av svensk författning kan t.ex. Kustbevakningen under vissa förutsättningar vidta brottsbekämpande åtgärder vid utsläppsbrott eller fiskebrott i zonen liksom även utan brottsmisstanke vidta fiskerikontrollåtgärder avseende fisket som bedrivs där.

Begreppet *angränsande zon* avser, liksom den ekonomiska zonen, ett område utanför territorialhavet. Området får dock endast sträcka sig upp till 24 nautiska mil från baslinjen. I den angränsande zonen har kuststaten rätt till viss begränsad jurisdiktion inom områdena tullar, skatter, invandring, hälsovård och skydd av arkeologiska och historiska fynd. Sverige har hittills inte inrättat en sådan zon. Under det senaste decenniet har emellertid behovet av att tillsätta en utredning för att närmare granska frågan om inrättande av en sådan zon gjort sig påmind. Vid antagandet av havsrättskonventionen gjorde exempelvis regeringen bedömningen att övervägande skäl talade för att en angränsande zon borde inrättas runt Sveriges kuster.¹⁵³ En sådan utredning har dock inte tillsatts.

Ett fartyg lyder, som nämnts, även under *flaggstatens jurisdiktion*. Detta medför att flaggstaten har jurisdiktion över fartyget var det än befinner sig. Flaggstatens jurisdiktion är emellertid endast suverän när fartyget befinner sig på flaggstatens territorium, på flaggstatens ekonomiska zon eller på det fria havet.

Sammantaget innebär således havsrättskonventionen att undersökning m.m. av svenska fartyg på svenskt sjöterritorium regleras uteslutande av svensk lagstiftning. Vidare innebär den att de brottsutredande myndigheterna också har möjlighet att besluta om undersökningar ombord på utländska fartyg, dels när dessa befinner sig på inre vatten, dels när de befinner sig på territorialhavet och inte längre kan åberopa rätt till oskadlig genomfart. Beträffande utländska fartyg som befinner sig i svensk hamn, finns alltså inga begränsningar vare sig vad avser administrativa eller brottsbekämpande åtgärder och undersökningar ombord.

¹⁵³Prop. 1995/96:140 angående svensk ratifikation m.m. av havsrättskonventionen.

4.10 Sekretesslagen

I det följande redovisas de grundläggande bestämmelserna för sekretess, och för de bestämmelser som närmast har koppling till utlänningskontrollen. I avsnittet redogörs inledningsvis för innebörden av sekretess och sekretessbestämmelsernas uppbyggnad.¹⁵⁴ Därefter redogörs för de sekretessbestämmelser som har koppling till utlands- och utlänningssekretessen.¹⁵⁵ Redogörelsen omfattar också en beskrivning av de sekretessbestämmelser som är kopplade till det brottsbekämpande och brottsutredande arbetet, nämligen förundersökningssekretess, sekretess i underrättelseverksamhet samt registersekretess.¹⁵⁶ Eftersom ett effektivt brottsbekämpande och brottsutredande arbete förutsätter ett informationsutbyte mellan olika myndigheter, redovisas också vilka bestämmelser som i ett sekretesshänseende har betydelse före ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna. Slutligen redovisas kortfattat de förslag som lämnats beträffande sekretesslagstiftningen.

4.10.1 Allmänt om sekretessens innebörd och sekretessbestämmelsernas uppbyggnad

Sekretesslagen (1980:100) har sin grund i offentlighetsprincipen. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar.¹⁵⁷ Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer även utlänningar, såvida inskränkningar inte gjorts i tryckfrihetsförordningen eller annan lag.¹⁵⁸ Alla personers rätt att ta del av en allmän handling kan enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen begränsas. Begränsningar i offentlighets-

¹⁵⁴ För en djupare genomgång av sekretessbestämmelserna hänvisas till Prop. 1979/80:2, Göran Regner m.fl., Sekretesslagen En kommentar, *cit Regner* och Offentlighets- och sekretesskommitténs huvudbetänkande Ny sekretesslag SOU 2003:99, *cit OSEK*.

¹⁵⁵ Utförligare information finns också i Utredningens om sekretess hos utlandsmyndigheter m.m. betänkande Utlandsmyndigheters medverkan i utlänningsärenden m.m., SOU 2001:110, Utredningens om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut betänkande Verkställighet vid oklar identitet, m.m., SOU 2003:25 och Utlänningsdatautredningens betänkande Utlänningsdatalag, SOU 2003:40.

¹⁵⁶ Beträffande sekretess i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet se också Tullbrottsdatautredningens betänkande Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet, SOU 2002:113.

¹⁵⁷ Att en handling är allmän avser kort uttryckt en handling som förvaras hos en myndighet och som anses ha kommit in dit eller upprättats där, se bl.a. Regner, och Gustaf Petrén m.fl., Sveriges Grundlag, 1980, s. 388 f.

¹⁵⁸ 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen.

principen skall ske genom reglering i sekretesslagen eller i annan lag som sekretesslagen hänvisar till.

I ett antal lagar om internationellt samarbete på brottmålsområdet finns begränsningar i möjligheten att utnyttja information. Detta erinras särskilt om i 1 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen. I 5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål åläggs svenska myndigheter som, enligt en internationell överenskommelse fått uppgifter eller bevisning från annan stat, att följa villkoren som begränsar möjligheterna att använda uppgifterna eller bevisningen oavsett vad som annars är föreskrivet i lagen eller annan författning. Motsvarande begränsningar finns i 3 § lagen om internationellt polisiärt samarbete och i 4 kap. 2 § lagen om internationellt tullsamarbete. I 10 § lagen (2000:344) om Schengens informationssystem föreskrivs att en svensk myndighet inte utan samtycke av den registrerade staten får utnyttja en uppgift i registret för något annat syfte än den registrerade staten har angett i registreringen (se också nedan under 4.10.6. om bestämmelsen i 5 kap. 7 § sekretesslagen).

Sekretessregleringen tillämpas i det *allmännas verksamhet*. I första hand är det de egentliga myndigheterna som omfattas av lagen. Begreppet myndighet skall här förstås i regeringsformens bemärkelse och avser regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. I sekretesslagen föreskrivs vilka personer som omfattas av sekretesslagen.¹⁵⁹ Dessa utgörs i första hand av personer som under anställning hos en myndighet fått kännedom om sekretessbelagda uppgifter. Därutöver omfattas den som på grund av uppdrag hos en myndighet, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighets verksamhet och på så sätt fått kännedom om sekretessbelagd uppgift. Även personer utan anknytning till myndigheten kan omfattas av en bestämmelse i sekretesslagen, och i dessa fall lämnas vanligen uppgiften ut med förbehåll om nyttjandet av densamma.¹⁶⁰

Sekretesslagen behandlar både tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och förbud mot att lämna ut allmänna handlingar (*handlingssekretess*). Sekretessen gäller för en uppgift som anges i en sekretessbestämmelse, inte för själva handlingen där uppgiften förekommer. Sekretess innebär ett förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.¹⁶¹ Sekretess innebär inte bara förbud att röja hemlig

¹⁵⁹ 1 kap. 6 § sekretesslagen.

¹⁶⁰ 14 kap. 9 § sekretesslagen.

¹⁶¹ 1 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen.

uppgift utan även förbud mot att utnyttja sådan uppgift utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften.¹⁶²

Förbud att röja uppgift gäller både gentemot enskild och mot annan myndighet. Förbudet kan till och med gälla inom samma myndighet, nämligen när två olika verksamhetsgrenar är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. De intressekonflikter som uppkommer mellan sekretessintressena, å ena sidan, och myndigheternas informationsbehov, å den andra, löses genom bestämmelserna om undantag från sekretessen. Den som röjer en uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller förordnande eller förbehåll som meddelats med stöd av lag eller annan författning eller olovligt utnyttjar sådan hemlighet, kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas till böter eller fängelse ett år. Bestämmelsen är subsidiär till andra föreskrifter som särskilt straffbelägger gärningar som innebär att hemliga uppgifter röjs eller utnyttjas. Den som av oaktsamhet begår brott mot tystnadsplikt kan dömas till böter. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar.

Som nämnts får en sekretessbelagd uppgift inte röjas för enskild, om det inte följer av sekretesslagen eller en lag som den lagen hänvisar till.¹⁶³ Enligt huvudregeln har emellertid den enskilde som uppgiften berör rätt att ta del av sådan uppgift som rör hans eller hennes *personliga förhållanden*.¹⁶⁴ Denna rätt kan dock begränsas, om det följer av bestämmelse i sekretesslagen. Bestämmelser härom finns för uppgifter om den enskildes personliga hälsa samt för uppgifter i belastningsregistret.¹⁶⁵ Någon generell rätt för en enskild att få ta del av sekretessbelagda uppgifter där skyddet inte avser den enskilde själv finns inte. I 14 kap. 5 § sekretesslagen finns emellertid en bestämmelse som ger en part rätt att ta del av materialet i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, *partsinsyn*. Partsinsynen kan emellertid begränsas, om det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas ut. Vid olika tillfällen har dock frågan ställts i vilken omfattning denna bestämmelse grundar rätten till insyn i ärendet eller målet.¹⁶⁶ Enligt Regeringsrättens praxis skall den misstänkte anses som part under en förundersökning och skall då ha rätt att ta del av uppgifterna i densamma.¹⁶⁷ Emellertid torde bestämmelsen i

¹⁶² 1 kap. 4 § sekretesslagen.

¹⁶³ 1 kap. 2 § sekretesslagen.

¹⁶⁴ 14 kap. 4 § sekretesslagen.

¹⁶⁵ 7 kap. 3, 7 och 17 §§ sekretesslagen.

¹⁶⁶ Se SOU 2003:99, s. 190 f.

¹⁶⁷ Se bl.a. RÅ 1984 ab 176, RÅ 1995 ref 28 och RÅ 2001 ref 27 och SOU 2003:99, sid. 190 f.

14 kap. 5 § inte ge den enskilde rätt till insyn, utan rätten därtill är reglerad i rättegångsbalken, annan författning eller följer av rättspraxis.¹⁶⁸ OSEK har i sitt huvudbetänkande (SOU 2003:99) *Ny sekretesslag* föreslagit, att det direkt av en bestämmelse skall framgå, att bestämmelsen i sig inte ger någon rätt till insyn, utan att den enbart reglerar konflikten som kan uppstå mellan rätten till partsinsyn enligt andra bestämmelser eller rättsgrundssatser och sekretesslagen.¹⁶⁹

Sekretessbestämmelserna har byggts upp med hjälp av tre olika slags rekvisit. Dessa anger föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Med *föremålet* för sekretessen avses vilken slags uppgift som sekretessregleringen avser.

Sekretessens *räckvidd* är, om ingenting annat anges, hela den offentliga förvaltningen och därmed jämställda organ och verksamheter. Vanligtvis anger sekretessbestämmelserna dock en mer begränsad räckvidd genom att det där uttrycks, att sekretess gäller i en viss verksamhet eller i ett ärende av angivet slag. I undantagsfall hänvisas i stället till en viss bestämd myndighet, dvs. sekretessen gäller direkt i den myndigheten eller den särskilda verksamheten. Detta brukar kallas *primär sekretess*.¹⁷⁰ Sekretessen kan emellertid med stöd av överföringsbestämmelser spridas utanför det primära sekretessområdet. Detta kallas *sekundär sekretess*.¹⁷¹

Den sekundära sekretessen har sagts först och främst innebära, att en handling som är hemlig hos en myndighet behåller denna sin karaktär också hos en annan myndighet som tar emot handlingen, samt att en tjänsteman som muntligen får del av en sekretessbelagd uppgift från ursprungsmyndigheten har tystnadsplikt därom. Tystnadsplikten omfattar också innehållet i den hemliga handlingen. Sekretessens anknytning till uppgiften medför att den sekundära sekretessen dessutom gäller i fråga om en ny handling, till vilken en sekretessbelagd uppgift har förts över från den inlånade handlingen eller från det muntliga meddelandet. Den primära och sekundära sekretessen faller alltid tillbaka på samma bestämmelse. I många fall kan en primär sekretessregel åberopas hos den mottagande myn-

¹⁶⁸ 23 kap. 18 § rättegångsbalken reglerar partsinsynen i den brottsutredande verksamheten, och i förvaltningsärenden gäller 16 § förvaltningslagen.

¹⁶⁹ A.a. sid. 196 f.

¹⁷⁰ Se t.ex. 7 kap. 19 § sekretesslagen.

¹⁷¹ Se t.ex. 12 kap. 1 § sekretesslagen.

digheten för de uppgifter som träffas också av den sekundära sekretessen.¹⁷²

I nuvarande sekretesslagstiftning finns ingen bestämmelse om överföring av sekretess mellan de brottsbekämpande myndigheterna eller Migrationsverket. Som framgår nedan måste det således finnas en primär sekretessbestämmelse för den mottagande myndigheten för att uppgiften också där skall omfattas av sekretess.

Sekretessens styrka anges med hjälp av *skaderekvisit*. Med offentlighetsprincipen som utgångspunkt är strävan att sekretess endast skall gälla i den omfattning som är nödvändig för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Skaderekvisiten är av två huvudtyper. Den första är det *raka skaderekvisitet* som kan sägas innebära en presumtion för offentlighet. I det fallet föreligger sekretess, om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften lämnas ut. Den andra typen, det *omvända skaderekvisitet*, innebär däremot att sekretess är huvudregel. En uppgift får då endast lämnas ut om det står klart att ingen skada därigenom uppkommer.

Det finns olika sätt att beskriva den skada som krävs för att sekretess skall föreligga. När det är fråga om skydd för allmänna intressen eftersträvas så konkreta skadebeskrivningar som möjligt. I fråga om t.ex. utrikessekretess gäller den, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att /...det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet.../.¹⁷³ Beträffande sekretess till skydd för enskilda förhållanden används oftast bara uttrycken ”skada” och ”men”.

Det finns enstaka sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit, t.ex. 7 kap. 17 § sekretesslagen som avser belastningsregistret. Man brukar här tala om *absolut sekretess*, men även sådan sekretess kan få vika för de undantag från sekretess som finns i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen (se nedan). Det finns andra bestämmelser där sekretessen verkligen är absolut dvs. utan möjlighet till undantag.¹⁷⁴

4.10.2 Utlandssekretess

I 2 kap. 1 § finns bestämmelser om att uppgifter som angår Sveriges förbindelser med annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, kan

¹⁷² Se t.ex. 13 kap.6 § sekretesslagen.

¹⁷³ 2 kap. 1 § sekretesslagen.

¹⁷⁴ Se t.ex. 8 kap. 5 § fjärde stycket sekretesslagen, som avser vissa typer av uppgifter som myndigheter fått enligt avtal med främmande stat.

omfattas av sekretess. Utgångspunkten är att sådana uppgifter skall vara offentliga, men om det kan antas att ett utlämnande av uppgiften stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet kan uppgiften skyddas. Utrikessekretessens syfte är således att skydda svenska intressen och inte den enskilde.

4.10.3 Utlänningssekretess

Sekretess för uppgifter som rör utläningar finns reglerad i 7 kap. 14 § sekretesslagen. Uppgifter om det bistånd en asylsökande eller annan utläning får skyddas av bestämmelsen om sekretess i 7 kap. 4 § sekretesslagen.

I första stycket anges, att en uppgift som rör en utläning omfattas av sekretess, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållande mellan utläningen och utländsk stat, myndighet eller organisation av utläningar. Skadeprövningen görs således med ett rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet. Endast risk för en relativt allvarlig skada skall leda till sekretess. Som typexempel har nämnts att ett röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet.¹⁷⁵ Bestämmelsen gäller generellt för hela den offentliga verksamheten och är alltså inte begränsad till viss en myndighet eller ett visst verksamhetsområde.

I paragrafens andra stycke finns sekretessbestämmelser som gäller dels myndighets verksamhet för kontroll av utläningar, dels ärenden om svenskt medborgarskap. Med verksamhet för kontroll över utläningar avses inte bara förvaltningsärenden om t.ex. visering, uppehållstillstånd samt av- och utvisning, utan även kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. I sådan verksamhet och i ärenden om svenskt medborgarskap omfattas uppgifter om utläningens personliga förhållanden av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att utläningen eller någon närstående lider skada eller men. Här gäller ett omvänt skaderekvisit, dvs. det föreligger en presumtion för sekretess. Vid skadeprövningen måste beaktas,

¹⁷⁵ Se vidare Justitiekanslerns beslut 1999-11-08, dnr 3641-97-21, som också tar upp frågan om utlandsmyndigheters tillämpning av sekretesslagens bestämmelser.

att en uppgift som i Sverige kan anses tämligen harmlös kan för utlännningen uppfattas som ytterst känslig och ömtålig.¹⁷⁶

Enligt andra stycket gäller sekretess till skydd för den som lämnar uppgift, eller en närstående till denne, om en utlännning. Detta skydd förutsätter att anmälaren eller uppgiftslämnaren kan antas utsättas för våld eller annat allvarligt men, om en uppgift ur anmälan eller utsagan röjs. Bestämmelsen gäller bara i förhållande till enskilda, och således inte när uppgiften lämnas av en myndighet eller när uppgift lämnas på grund av uppgiftslämnarens tjänst.

Utredningen om sekretess hos utlänningsärenden m.m. föreslog i sitt betänkande (SOU 2001:110) *Utlandsmyndigheternas medverkan i utlänningsärende m.m.*, att sekretessen för utlandsmyndigheter skulle skärpas så till vida att samma sekretesskydd skulle gälla för uppgift i ett ärende när en utlandsmyndighet medverkar i utredning som då uppgiften finns hos en i Sverige handläggande utlänningsmyndighet. Bakgrunden till förslaget var att utredningen ansåg att uttrycket verksamhet för kontroll över utlännningar enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen, inte kunde tolkas så vidsträckt att bestämmelsen i paragrafens andra stycke också var tillämplig hos en utlandsmyndighet när den bistår en utlänningsmyndighet med utredningar och identitetskontroller m.m.¹⁷⁷ Skyddet för den enskilde var därför, enligt utredningen, svagare när en utlandsmyndighet deltar i utlänningskontrollen, m.m.

Regeringen menade, att numera får bestämmelsen i 7 kap. 14 § sekretesslagen anses tillämplig hos utlandsmyndigheterna, när dessa biträder med utredning i utlännings- eller medborgarskapsärenden.¹⁷⁸ I ärenden som gäller en utlännings skyddsbehov förekommer emellertid inte sällan uppgifter av ytterst känslig natur. Om en sådan sekretessbelagd uppgift felaktigt lämnas ut kan det förorsaka en allvarlig skada för den person som ärendet gäller eller för honom eller henne närstående personer. Mot bakgrund av den osäkerhet som har rått i denna fråga ansåg regeringen, att det var angeläget att lagtexten inte kan misstolkas. Lagtexten kom därför att förtydligas.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Se Regner 7:73 f och JO 1996/97 s. 469.

¹⁷⁷ Se också Justitiekanslerns beslut 1995-06-21, Dnr. 1655-94-21 och 1999-11-08, Dnr. 3641-97-21.

¹⁷⁸ Se prop. 2003/2004:93, bet. 2003/04:KU17, rskr. 2003/04:256. Bakgrunden är att det sedan i december 2001 finns en bestämmelse i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen, där det anges att utlandsmyndigheterna skall biträda utlänningsmyndigheterna med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (7 a §).

¹⁷⁹ Nuvarande 7 kap. 14 § tredje stycket sekretesslagen.

Utredningen föreslog också, att det skulle införas en sekretessbrytande regel som möjliggör för utlänningsmyndigheterna och utlandsmyndigheterna att utbyta information när en utlandsmyndighet medverkar med utredning i verksamhet för kontroll över utlännningar eller i ärende om svenskt medborgarskap.

Utredningen påtalade, att det är vanligt förekommande att utlandsmyndigheterna såväl vid sin återrapportering till utlänningsmyndigheterna som vid utredning av egna ärenden behöver lämna och få sekretessbelagd information. Enligt utredningens mening var det därför uppenbart att det måste vara möjligt för utlandsmyndigheterna och utlänningsmyndigheterna att utbyta information, när så är nödvändigt för en riktig bedömning av ett utlänningsärende. Utredningen föreslog därför en sekretessbrytande bestämmelse som skulle innebära en rätt för en myndighet, att vid handläggning av ett utlänningsärende lämna sekretessbelagd information till annan myndighet, om det finns särskilda skäl för att uppgiften lämnas ut.

Regeringen lämnade inte något förslag i denna del (se avsnitt 13.3.1)

I paragrafen finns också sekretessregler som gäller i Integrationsverkets verksamhet rörande statliga ersättningar för asylmottagande och bosättningsärenden, och Totalförsvarets och Migrationsverkets verksamhet till följd av Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 (fjärde och femte styckena).

I sjätte stycket finns sekretessbestämmelser som har tillkommit för att säkerställa att uppgifter som Sverige har tagit emot enligt Dublinförordningen endast lämnas vidare till de myndigheter som avses artikel 21 punkt 7 i förordningen. Av förordningen framgår att de uppgifter som Sverige har tagit mot endast får lämnas ut till myndigheter och rättsinstanser som i något avseende handlägger utlänningsärenden. Sekretessen är absolut, dvs. någon skadeprovning skall inte göras. Mot denna bakgrund innehåller paragrafen inte bara en bestämmelse om möjligheten att sekretessbelägga nu nämnda uppgifter, utan också en bestämmelse som begränsar rätten att lämna uppgiften vidare enligt 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen. Det innebär att uppgifter som omfattas av sekretess får lämnas till andra myndigheter endast om det finns stöd för det i förordningen.

4.10.4 Förundersökningssekretess

Förundersökningssekretess i förhållande till den brottsbekämpande och brottsutredande verksamheten (utredningssekretess)

Sekretess gäller, enligt 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådana mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott samt brottsutredande myndigheters brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet.¹⁸⁰ För att sådana uppgifter som är hänförliga till verksamhet som anges i första stycket skall omfattas av sekretess, skall man med ett rakt skaderekvisit pröva om syftet med de beslutade eller förutsedda åtgärderna motverkas eller framtida verksamheten skadas genom ett utlämnande av uppgifterna. Syftet med sekretess enligt denna bestämmelse är att skydda den brottsutredande och brottsbekämpande verksamheten.

Första punkten i paragrafens första stycke pekar direkt ut uppgifter som hänför sig till förundersökning, dvs. när en sådan har inletts med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken. Även en s.k. förutredning är normalt att betrakta som ett led i tillämpningen av bestämmelserna i 23 kap. 1 § rättegångsbalken, men det är oklart vad som gäller i sekretesshänseende för uppgifter som inhämtas under en sådan förutredning.¹⁸¹

Även tillämpningen av andra punkten om användning av tvångsmedel förutsätter att en förundersökning i brottmål eller ett annat ärende om tvångsmedelsanvändande har inletts.

I fjärde punkten regleras emellertid tydligt att uppgifter i den allmänna brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten omfattas av sekretessbestämmelsen. Uppgifterna behöver här inte ha koppling till något konkret fall och någon förundersökning behöver inte heller ha inletts. Uppgifter som kan falla in under bestämmelsen är bl.a. sådana som är hänförliga till arbetsrutiner, spaningsmetoder, program för trafikkontroller, patrulleringsvägar, utnyttjande av lokaler eller fordon, personuppgifter rörande personal och tjänstgöringslistor.

¹⁸⁰ Med förundersökning åsyftas förundersökningen enligt rättegångsbalkens bestämmelser. Med tvångsmedel åsyftas de straffprocessuella tvångsmedel som regleras i 24–28 kap. rättegångsbalken, men också tvångsmedel som regleras i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov och lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Se vidare Regner 5:3 f.

¹⁸¹ Se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s.98, DsJu 1979:15, s. 37 f. och JO:s beslut den 7 mars 1996, dnr. 3251-1993.

De myndigheter som anges i fjärde punkten är åklagarmyndighet, polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket. Även om sekretess enligt paragrafens första stycke särskilt kommer att gälla hos de angivna myndigheterna, kan sekretess dock gälla hos samtliga myndigheter som på ett eller annat sätt får del av en uppgift som kan hänföras till en förundersökning eller annan angiven verksamhet. Myndigheterna behöver inte själva bedriva eller medverka i förundersökningen eller den brottsbekämpande verksamheten. Om exempelvis Migrationsverket av en polismyndighet får uppgifter ur en pågående förundersökning mot en asylsökande eller uppgift om att Polisen avser att använda hemlig telefonavlyssning mot denne, gäller bestämmelsen om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § stycket också hos Migrationsverket.

Förundersökningssekretess till skydd för enskild

Av 9 kap. 17 § sekretesslagen följer att uppgifter i en förundersökning omfattas av sekretess, om de skulle vara till skada eller men för den enskilde eller någon anhörig att uppgifterna röjs. Till skillnad från den s.k. utredningssekretessen, råder en presumtion för sekretess för sådana uppgifter, dvs. skadeprovningen skall ske med ett omvänt skaderekvisit. Från och med den 1 juli 2004 skall, vid handläggning i allmän domstol, provningen emellertid ske med ett rakt skaderekvisit, men endast. Hos andra myndigheter är skyddet för den enskilde även framgent starkt.

Uppgifter som rör den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden omfattas, om skaderekvisitet är uppfyllt, av sekretess i ett angivet antal myndigheters olika verksamheter som har anknytning till brottsutredningar av olika slag. Bland annat omfattas uppgifter i en förundersökning i brottmål, ärenden om användning av tvångsmedel samt i åklagarmyndighets, polismyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens m.fl. verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, som inte är direkt hänförlig till en förundersökning.¹⁸²

I motsats till vad som gäller beträffande utredningssekretessen, gäller sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 endast i den i paragrafen beskrivna verksamheten hos åklagarmyndighet, polis-

¹⁸² Sekretess gäller också i viss annan utredning än sådan som görs enligt bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken, se Regner 9:49.

myndighet, Tullverket och Kustbevakningen m.fl. myndigheter.¹⁸³ Förundersökningssekretess enligt denna punkt gäller således inte hos annan myndighet. För att hos annan myndighet kunna belägga en sådan uppgift med sekretess krävs antingen en bestämmelse om överföring av sekretess, sekundärsekretess, eller att den finns en sekretessbestämmelse som gör det möjligt för den mottagande myndigheten att sekretessbelägga uppgiften, dvs. primär sekretess.

Detta innebär att om uppgifter lämnas mellan Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, omfattas dessa av sekretess även hos den mottagande myndigheten, om skaderekvisitet i 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen är uppfyllt. När Migrationsverket får del av en uppgift, av exempelvis Polisen, som där sekretessbelagts med stöd av 9 kap. 17 § sekretesslagen, gäller den bestämmelsen inte primärt hos Migrationsverket och det finns inte heller någon bestämmelse om att sekretessen förs över med uppgiften. För att sekretess då skall gälla också hos Migrationsverket måste det finnas en primär sekretessbestämmelse som verket har att tillämpa. Eftersom uppgifterna rör den enskildes personliga förhållanden, skyddas de hos Migrationsverket med tillämpning av utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § sekretesslagen. Båda bestämmelserna har alltså till syfte att skydda uppgifter om den enskildes personliga förhållanden, och i båda fallen gäller en presumtion för sekretess, dvs. sekretessprövningen görs med ett omvänt skaderekvisit. Det skall dock observeras, att en uppgift som kan skyddas av förundersökningssekretessen i 9 kap. 17 §, sannolikt alltid också skyddas av utredningssekretessen i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Detta gäller oavsett om det rör sig om uppgifter inom en inledd förundersökning, eller om utredningsskedet ännu inte nått det stadiet utan fortfarande ligger på ett ”spaningskede”. De uppgifter som rör brottsutredningar kan således skyddas av sekretessen hos alla myndigheter.

Fråga är emellertid vilken möjlighet myndigheterna har att hindra att den enskilde får del av de uppgifter som rör den som uppgifterna berör.

Som nämnts ovan är detta i huvudsak en fråga om *partsinsyn*.¹⁸⁴ Den enskilde har enligt huvudregeln rätt att ta del av uppgifter som rör honom eller henne. Eftersom det innan en förundersökning har inletts inte föreligger partsförhållande, behöver Polisen eller annan brottsutredande myndighet inte lämna ut uppgifter ens till den som uppgifterna berör, om uppgifterna omfattas av sekretess enligt både

¹⁸³ Se bl.a. SOU 2003:99, s. 126 f.

¹⁸⁴ Se 14 kap. 4 § sekretesslagen, 23 kap. 18 § rättegångsbalken och 16 § FL.

5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen eller en av dessa bestämmelser. Så snart en förundersökning är inledd föreligger dock ett partsförhållande, och den enskilde har rätt att få ut uppgifterna som berör honom eller henne. Rätten till partsinsyn kan dock inskränkas med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen, om det med hänsyn till allmän eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

När Migrationsverket får del av uppgifterna kommer uppgifterna att användas i verkets verksamhet för kontroll över utlännningar. Detta betyder att det normalt föreligger ett ärende hos Migrationsverket, och att uppgifterna får betydelse för handläggningen av och utgången i detta. Detta innebär i sin tur att den person som uppgifterna rör är part i ärendet och att partsinsyn råder, oavsett om förundersökning har inletts eller inte. Även hos verket kan dock partsinsynen inskränkas med stöd av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Skillnaden mellan de brottsutredande myndigheternas möjligheter och Migrationsverkets möjlighet att underlåta att lämna ut uppgifter som berör den enskilde är således endast, att hos Migrationsverket råder partsinsyn normalt redan innan förundersökning inletts, men likheten består i att begränsningar i insynen kan ske med stöd av sekretesslagens bestämmelser.

Förundersökningssekretess i verksamhet som gäller internationell rättslig hjälp

I 5 kap. 7 § första stycket sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess i verksamhet som avser internationell rättslig hjälp i brottmål och i verksamhet då rättslig hjälp begärs av en mellanfolklig domstol (se avsnitt 4.9). De uppgifter som kan omfattas av sekretess är sådana som hänför sig till utredningen enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och angelägenhet som avser användning av tvångsmedel. Sekretessen kan omfatta även de uppgifter som förekommer i ansökan om rättslig hjälp och därtill fogade handlingar. Bestämmelsen är således tillämplig när de svenska myndigheterna tillämpar de bestämmelser som enligt rättegångsbalken gäller förfarandet under en förundersökning, trots att utredningen inte äger rum inom ramen för svensk förundersökning.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Enligt huvudregeln kan rättslig hjälp lämnas endast under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd under en svensk förundersökning eller rättegång enligt

Sekretess kan också gälla för uppgifter vid en begäran av en mellanfolklig domstol om rättslig hjälp. Här avses främst uppgifter som Sverige kan få del av genom tillträdet till Romstadgan för Internationell brottmålsdomstol, ett samarbete som för svensk del regleras i lagen (2002:329) om samarbete med Internationell brottmålsdomstol. Bestämmelserna gäller emellertid också då rättslig hjälp begärs av en internationell brottmålsdomstol.

Till skillnad från vad som gäller för utredningssekretessen råder det en stark presumtion för sekretess för sådana uppgifter, vilka svenska myndigheter får i samband med en begäran om rättslig hjälp från annan stat. Det har för det straffrättsliga samarbetet varit en självklar utgångspunkt att känsliga uppgifter i den utländska brottsutredningen kan skyddas av den anmodade staten. För uppgifterna gäller därför sekretess, om det kan antas att den rättsliga hjälpen begärs under förutsättning att uppgiften inte röjs.

4.10.5 Sekretess i underrättelseverksamhet

Sekretess gäller också för uppgifter som hänför sig till vissa myndigheters underrättelseverksamhet. Av 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen följer att för uppgifter som hänför sig till sådan underrättelseverksamhet som avses i 3 § polisdatalagen (1998:622), eller som hänför sig till Säkerhetspolisens verksamhet för att förebygga eller avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terroristbrott, gäller sekretess om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Den underrättelseverksamhet som avses är den polisverksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas, och som inte utgör förundersökning. Att man hänvisar till polisdatalagen innebär inte att uppgifterna måste vara antecknade i ett register eller en databas som förs med stöd av den lagen, för att de skall omfattas av sekretess. Hänvisningen är gjord främst för att det i polisdatalagen definieras vad som avses med underrättelseverksamhet, och för att en effektiv underrättelseverksamhet i mångt och mycket innebär en registrering av underrättelser och spaningsresultat, i syfte att använda uppgifterna i den löpande verksamheten.

rättegångsbalken eller annan lag eller författning och enligt de särskilda bestämmelserna i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål.

På samma sätt gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till sådan underrättelsetjänst som avses i 2 § lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Detta innebär att samma sekretess som råder för Polisens underrättelseverksamhet också gäller för sådan verksamhet hos Tullverket. Denna underrättelseverksamhet har beskrivits på samma sätt som gäller för Polisens verksamhet. Någon särskild bestämmelse om sekretess för Kustbevakningens underrättelseverksamhet finns emellertid inte.

Sekretessen har här avgränsats med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för att uppgifter i Polisens och Tullverkets underrättelseverksamhet skall omfattas av sekretess. Det innebär att uppgifter i kriminalunderrättelseregister och annan underrättelseverksamhet inte behöver lämnas ut annat än om man med säkerhet kan fastställa att ett röjande inte innebär en skada för den löpande underrättelseverksamheten.

Även en myndighet som i annan verksamhet biträder polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen (m.fl. angivna brottsbekämpande myndigheter) i brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet skall iaktta sekretess.¹⁸⁶ Om skaderekvisitet enligt första (rakt) eller andra (omvänt) stycket är uppfyllt, skall uppgifter som den myndigheten i sin medverkan i arbetet behandlar omfattas av sekretessen.

4.10.6 Registersekretess

Som nämnts ovan kan uppgifter som är hänförlig till en förundersökning och annan brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet som bl.a. Polisen, Tullverket och Kustbevakningen bedriver och i Polisens och Tullverkets underrättelseverksamhet omfattas av sekretess. Härigenom omfattas också de registeruppgifter som är hänförliga till sådan verksamhet av sekretessen. Bland annat kan uppgifter i Polisens misstankeregister, DNA-register, fingeravtrycks- och signalementsregister samt uppgifter i Tullverkets och Kustbevakningen register för den brottsbekämpande verksamheten omfattas av sekretess, såvida de är hänförliga till en förundersökning, ett ärende om användning av tvångsmedel eller till underrättelseverksamhet. Detta följer direkt av 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § första stycket 1, 2 och 4 sekretesslagen.

¹⁸⁶ 5 kap. 1 § tredje stycket sekretesslagen.

På samma sätt kan registeruppgifter som rör en utlänning eller uppgifter som registrerats i verksamheten för kontroll av utlänningar och uppgifter vilka rör den enskildes personliga förhållanden, med stöd av 7 kap. 4 och 14 §§ sekretesslagen omfattas av sekretess.

Därutöver finns bestämmelser som särskilt reglerar sekretess för uppgifter i myndigheternas register. I 9 kap. 17 § första stycket 6 och 7 regleras särskilt om sekretess för uppgifter som förs av Rikspolisstyrelsen enligt Polisdatalagen och uppgifter i misstankeregistret. I punkt 10 regleras att på motsvarande sätt råder sekretess för uppgifter i Tullverkets register som förs med stöd lagen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottbekämpande verksamhet eller som annars behandlas med stöd av den lagen. På samma sätt som gäller för förundersökningssekretessen till skydd för den enskilde, råder en presumtion för sekretess, dvs. uppgifter ur registerna får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. I paragrafens femte stycke är dock reglerat, att sekretess inte hindrar att uppgifter ur nämnda register lämnas ut, om det är särskilt föreskrivit i den registerlagstiftning som reglerar behandlingen av personuppgifterna. I avsnitt 4.11 redovisas i vilken omfattning uppgifter ur Polisens och Tullverkets register skall lämnas ut till annan myndighet.

I 7 kap. 17 § regleras att absolut sekretess råder i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret. Detta innebär att det inte ställs upp något skaderekvisit som villkor för sekretessen. Rikspolisstyrelsen, som för registret, få lämna ut uppgifter ur det endast under förutsättning att det är särskilt föreskrivit. I avsnitt 4.11. redovisas att uppgifter ur registret under vissa förutsättningar skall lämnas ut bl.a. till polismyndighet, Tullverket och Migrationsverket. I paragrafens tredje stycke regleras vidare, att bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen, om bl.a. skyldigheten att i vissa fall lämna ut uppgifter till annan myndighet utan hinder av sekretess, inte gäller för uppgifter i belastningsregistret.

Bestämmelser om sekretess för uppgifter i andra register än belastningsregistret och register som förs med stöd av polisdatalagen och lagen om misstankeregister finns i 7 kap. 18 § första stycket. Där anges att det råder absolut sekretess i verksamhet som avser förande av och uttag ur register om strafföreläggande och ordningsbot, om annan uppgift om brott som lämnats till Rikspolisstyrelsen för behandling i kriminalregister eller polisregister men som ännu inte tillförts registret, om belastningsuppgifter som tillförts vägtrafik-

register och om brott och tjänsteförseelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten. Det skall noteras, att när en uppgift som Rikspolisstyrelsen tagit emot tillförts belastningsregistret blir bestämmelserna om sekretess i 7 kap. 17 § sekretesslagen tillämpliga. Uppgifter i nu nämnda register som rör den enskildes personliga förhållanden kan också skyddas med stöd av 9 kap. 17 sekretesslagen.

Som nämnts råder absolut sekretess för uppgifterna i nu redovisade register. Emellertid torde uppgifterna kunna lämnas ut till en annan myndighet med tillämpning av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen (se nedan).¹⁸⁷

Vidare gäller särskilda sekretessbestämmelser för registeruppgifter som är kopplade till det internationella brottsbekämpande arbetet. Av 5 kap. 7 § andra stycket sekretesslagen följer att sekretess gäller hos Polisen, åklagarmyndighet, Tullverket och Kustbevakningen för uppgifter i Schengens informationssystem, SIS, såvitt avser uppgifter i 3 § 1 och 6 lagen om Schengens informationssystem, dvs. för uppgifter om omhändertagande av person som är efterlyst för utlämning och s.k. dold övervakning.¹⁸⁸ För dessa uppgifter råder stark sekretess och prövningen görs med samma skaderekvisit som gäller för uppgifter som en svensk myndighet får del av i samband med en begäran om internationell rättslig hjälp (5 kap. 7 § första stycket).

Sekretessbestämmelsen gäller här för den brottsutredande verksamheten. Motsvarande sekretess till skydd för den enskildes personliga förhållanden finns i 7 kap. 41 § sekretesslagen. Med tillämpning av denna bestämmelse gäller dessutom sekretess för uppgifter på spärllistan och tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till dennes eller någon annans säkerhet. Skadeprovningen är utformad som ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för sekretess, men skyddet är inte lika starkt som sekretessen enligt 5 kap. 7 § sekretesslagen.

Det finns vidare i 7 kap. 41 § andra stycket sekretesslagen bestämmelser om att uppgifter på spärllistan kan omfattas av sekretess hos myndighet som prövar ansökningar om visering och uppehållstillstånd. Som framgår i avsnitt 3.4.2 har bl.a. Migrationsverket i sin verksamhet direktåtkomst till SIS spärllista, och genom nu nämnda

¹⁸⁷ Se också Regner 7:87.

¹⁸⁸ I 9 § lagen om Schengens informationssystem finns också angivet till vilka myndigheter uppgifter ur registret får lämnas ut. Dessa är desamma som för vilka sekretessbestämmelsen i 7 kap. 41 § sekretesslagen gäller. Se också avsnitt 3.4.2.

bestämmelser råder således sekretess hos Migrationsverket för dessa uppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon denne närstående lider skada eller men. I paragrafens tredje stycke görs också undantag från sekretessen, och detta gäller när en uppgift får lämnas ut med stöd av just lagen om Schengens informationssystem eller polisdatalagen. Hänvisningen till polisdatalagen innebär bl.a. att det svenska SIRENE-kontoret kan lämna uppgifter till andra Schengenstaters register och SIRENE-kontor.¹⁸⁹ Vidare kan uppgifter från andra Schengenstater vidarebefordras till berörda svenska myndigheter.¹⁹⁰

4.10.7 Sekretess mellan myndigheterna, uppgiftsskyldighet och överföring av sekretess

Som nämnts inledningsvis gäller enligt huvudregeln sekretess mellan myndigheterna.¹⁹¹ I 15 kap. 5 § sekretesslagen anges en generell service eller informationsskyldighet mellan myndigheter. En myndighet skall emellertid på begäran av annan myndighet lämna ut en uppgift, endast under förutsättning det inte möter hinder på grund av sekretess eller med hänsyn till arbetets löpande gång. I sekretesslagen och i annan lagstiftning finns dock sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter till en annan myndighet (eller till ett annat verksamhetsområde inom den egna myndigheten).

Under vissa förutsättningar innebär ett uppgiftslämnande till en annan myndighet att uppgiften blir offentlig, i andra fall kan primär sekretess gälla hos den mottagande myndigheten och i mer sällsynta fall överförs den sekretessbestämmelse som gäller hos den uppgiftslämnande myndigheten till den mottagande myndigheten, sekundär sekretess.

I 1 kap. 5 § sekretesslagen anges, att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om de är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för myndigheten och dess personal att sköta de uppgifter om åvilar myndigheten. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt.

¹⁸⁹ 7 § polisdatalagen.

¹⁹⁰ 8 § polisdatalagen.

¹⁹¹ 1 kap. 3 § sekretesslagen.

Om det i en lag eller förordning är reglerat att en viss myndighet skall lämna ut uppgifter, får detta, med stöd av 14 kap. 1 § sekretesslagen, ske utan hinder av sekretessen.¹⁹² Bestämmelsen reglerar ingen skyldighet för en myndighet att lämna ut en uppgift, utan bara huruvida en myndighet får göra det, trots att den är omfattad av sekretess. Skyldigheten att lämna ut uppgiften regleras i en särskild bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Inte heller innebär den att tillämplig sekretessbestämmelse förs över till den mottagande myndigheten. Som nämnts är bestämmelsen emellertid inte tillämplig för bl.a. uppgifter i belastningsregistret. Paragrafen reglerar inte heller det fallet att en uppgiftsskyldighet föreligger gentemot en utländsk myndighet. I dessa fall är det istället fråga om att tillämpa 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen. I den bestämmelsen regleras att en uppgift som enligt sekretesslagen omfattas av sekretess inte får röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, om ett utelämnande inte är särskilt föreskrivet i författning eller om uppgiften i motsvarande fall får lämnas till svensk myndighet. Uppgifter får i det senare fallet endast lämnas ut, om det står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas ut till annan stat eller mellanfolklig organisation.

Det skall noteras, att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet inte innebär att den mottagande myndigheten också skall ha s.k. direktåtkomst till de uppgifter som den utlämnande myndigheten för i register eller databaser. Med direktåtkomst förstås endast ett sätt att lämna ut uppgiften på. Som framgår nedan under avsnitt 4.11 är det inte ovanligt att myndigheter i dag ges direktåtkomst till en annan myndighets register med stöd av 14 kap. 3 § sekretesslagen. Enligt huvudregeln skall dock ett sådant utlämnande alltid föregås av en sekretessprövning, något som inte krävs om det finns en reglerad uppgiftsskyldighet. När en uppgiftsskyldighet föreskrivs har lagstiftaren, eller i vart fall bör lagstiftaren ha, gjort bedömningen att intresset av att en uppgift som omfattas av sekretess lämnas ut är starkare än det ändamål som sekretessen har att skydda. Som redovisas nedan i avsnitt 13.3 och 13.4 är det utredningens uppfattning, att en föreskrift om direktåtkomst bör föregås av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet.¹⁹³

I 14 kap. 2 § sekretesslagen finns en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att alla myndigheter får lämna ut sekretessbelagd

¹⁹² Se bl.a. Regner 14:5 f. när uppgiftsskyldighet anses föreligga.

¹⁹³ En bedömning som också Utlänningsdatautredningen (SOU 2003:40) och Tullbrottsdatautredningen (SOU 2002:113) har gjort.

uppgift, om uppgiften behövs för förundersökning, rättegång, ärenden om disciplinförfarande eller annat jämförbart förfarande, omprövning av ett beslut samt för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Av paragrafens andra stycke framgår att sekretess inte heller hindrar att uppgift lämnas av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål, och i tredje stycket anges att uppgifter som kan behövas för delgivning får lämnas ut utan hinder av sekretess.

För utredningens vidkommande finns en av de mest intressanta bestämmelserna i fjärde stycket. Där regleras, att utan hinder av sekretess får man lämna uppgift som angår misstanke om brott till polis- och åklagarmyndighet samt annan myndighet som har att ingripa mot brottet. För att denna sekretessbrytande bestämmelse skall vara tillämplig krävs dock, att det för brottet skall vara föreskrivet fängelse och det kan antas att brottet kan föranleda annan påföljd än böter. Liksom övriga bestämmelser i 14 kap. reglerar inte denna bestämmelse någon skyldighet att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar. Bestämmelsen anger endast den rättighet en myndighet eller en vid myndigheten anställd person har, att lämna uppgifter om brott till exempelvis polis och åklagare, trots att uppgiften omfattas av sekretess. I femte och sjätte styckena finns vissa begränsningar i uppgiftslämnandet, men de berör inte utredningens områden.

Emellertid är det ytterst tveksamt om nu behandlade sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig, såvitt avser de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet eller det brottsförebyggande arbetet i stort. I paragrafens första stycke anges, att en uppgift som behövs för förundersökning får lämnas ut, och av tredje stycket följer att uppgift som angår misstanke om brott av en viss svårighetsgrad får lämnas ut, utan hinder av sekretess. Att ett utlämnande enligt första stycket kräver en förundersökningssituation framgår direkt av ordalydelsen, men även vid tillämpning av tredje stycket torde det ställas krav på att det föreligger en förundersökningssituation. Något krav på att en förundersökning är inledd ställs dock inte, men eftersom misstanken skall avse en viss konkret brottslighet torde bestämmelsen kopplas till rättegångsbalkens bestämmelser om när en förundersökning skall inledas. Det arbete som bedrivs i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet är sällan, om än någon gång, kopplat till en förundersökning. Underrättelseverksamhet består i att samla, bearbeta och analysera information av olika slag för att kartlägga om brotts-

lig verksamhet har utövats eller kan förväntas utövas utan att utgöra en förundersökning. Inte heller utförs den allmänna brottsbekämpande verksamheten inom ramen för en förundersökning. Detta innebär att inte bara myndigheternas underrättelseverksamhet enligt 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen är omgärdad av en stark sekretess, utan också att det för underrättelseverksamhet saknas en sekretessbrytande bestämmelse motsvarande den som gäller för förundersökningssekretessen.

Emellertid kan sannolikt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen tillämpas även för underrättelseverksamheten. Av denna följer att, utöver vad som följer av 1 och 2 §§, får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. I andra stycket anges när generalklausulen inte är tillämplig. Flertalet av begränsningarna berör inte utredningen, men redan här skall nämnas att om ett utlämnande strider mot lag, förordning eller föreskrift som meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204) får uppgifterna inte lämnas ut (se nedan under avsnitt 4.11).

Syftet med bestämmelsen är att sekretessregleringen inte skall hindra ett effektivt samarbete mellan myndigheterna, och att myndigheterna skall ha möjlighet att utbyta uppgifter, när intresset av att ta del av uppgifterna är starkare än det intresse sekretessen skall skydda. Informationsutbytet är särskilt framträdande mellan myndigheter med samma sakliga behörighet, men med skilda lokala kompetensområden, eller myndigheter som har närbesläktade funktioner. Bland annat kan man med stöd av förevarande paragraf lämna uppgifter om brottsmisstankar till Polisen, även om man det inte kan antas att brottet medför annan påföljd än böter. Förutsättningen är naturligtvis att intresset att beivra brottet är starkare än det intresse sekretessen skall skydda.¹⁹⁴

För att en uppgift skall få lämnas ut med stöd av bestämmelserna i 14 kapitel krävs inte någon uttrycklig begäran om utlämnande, utan det står varje myndighet fritt att på eget initiativ lämna ut en uppgift. Som tidigare sagts föreligger inte heller någon skyldighet att enbart med tillämpning av bestämmelserna i 14 kapitlet lämna ut uppgifterna.

Om man då kopplar samman bestämmelsen i 15 kap. 5 § med bestämmelserna i 14 kap. 1–3 §§ sekretesslagen ändras förhållan-

¹⁹⁴ Se prop. 1983/84:142, s. 32 f.

dena. När en myndighet hos annan myndighet begär att få ut en uppgift, och någon av de sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. är tillämplig, skall ett utlämnande ske utan hinder av sekretess. Om exempelvis Polisen av Migrationsverket begär att få ut uppgifter om en viss angiven person, eftersom denne är misstänkt för ett allvarligt brott, exempelvis rån, torde bestämmelsen i 14 kap. 2 § vara tillämplig, och med stöd av 15 kap. 5 § skall Migrationsverket följaktligen lämna ut uppgiften, även om den omfattas av utlänningssekretessen. I detta fall har Migrationsverket alltså ingen valmöjlighet, utan är skyldig att lämna ut uppgiften. Om den mottagande myndigheten begär uppgiften blir således 14 kap. 1–3 §§ i kombination med 15 kap. 5 § sekretesslagen en reell uppgiftsskyldighet. Dock är det Migrationsverket som skall göra prövningen enligt 14 kap. 2 § sekretesslagen, vilket kan få till följd att verket anser, att varken denna bestämmelse eller generalklausulen i 14 kap. 3 § är tillämplig, varför det på den grunden kan vägra att lämna ut uppgiften.

Från en föreskrift om uppgiftsskyldighet måste man skilja sådana bestämmelser enligt vilka en myndighet *får* lämna ut uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelser av det slaget har inte den verkan att sekretessen viker enligt 1 §. Som redovisas i avsnitt 4.11 finns i flera registerförfattningar föreskrifter om att uppgifter ur register får lämnas ut till annan myndighet. Huruvida en sådan uppgift, om den omfattas av sekretess, får lämnas ut till en annan myndighet får då bedömas i varje enskilt fall med tillämpning av bl.a. sekretessbestämmelsernas skaderekvisit och generalklausulen i 3 §. Blir resultatet av denna bedömning att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut, kan 15 kap. 5 § bli tillämplig.

4.11 Registerlagstiftning

Myndigheters behandling av personuppgifter regleras med utgångspunkt från bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204). Syftet med personuppgiftslagen är att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Personuppgiftslagens bestämmelser är generellt tillämpliga på behandling av personuppgifter, såväl i verksamhet som faller inom gemenskapsrätten, som i en uteslutande nationell verksamhet. Emellertid behövs för de allra flesta myndigheter en särreglering för behandling av personuppgifter i just deras verk-

samhet. Personuppgiftslagen innehåller också en bestämmelse som reglerar, att om det i en annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, skall de bestämmelserna gälla.¹⁹⁵

Också Polisens, Tullverkets, Kustbevakningens och Migrationsverkets behandling av personuppgifter m.m. regleras i särskilda författningar. I detta avsnitt lämnas en kartläggning av den författningsreglering som, utöver personuppgiftslagen, styr myndigheternas behandling av personuppgifter. Samtliga författningar är emellertid föremål för reformering, vilket också redovisas nedan. I vilka register eller databaser myndigheterna behandlar uppgifterna redovisas i avsnitt 5.

4.11.1 Personuppgiftslagen

Från och med den 24 oktober 1998 regleras behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204), som har ersatt den tidigare datalagen (1973:289). Personuppgiftslagen har sin utgångspunkt i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (data-skyddsdirektivet).

Detta avsnitt innehåller en allmän genomgång av personuppgiftslagen.

4.11.1.1 Allmänt om lagens tillämpningsområde

Personuppgiftslagen reglerar själva hanteringen av personuppgifter och inte bara missbruk av sådana uppgifter. Det innebär att behandling av personuppgifter som inte är tillåten med stöd av personuppgiftslagen i princip är otillåten. Om det finns särskild reglering av sådan behandling i annan lag eller i förordning, gäller emellertid de reglerna framför personuppgiftslagens bestämmelser. Personuppgifter i lagens mening är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd som vidtas med uppgifterna, t.ex. insamling, bearbetning, utlämnande, lagring eller förstöring.

¹⁹⁵ 2 § personuppgiftslagen.

Personuppgiftslagen tillämpas på all automatiserad (datoriserad) behandling av personuppgifter, oavsett om det sker i löpande text med ordbehandling eller i strukturerade dataregister. Dessutom är lagen tillämplig på behandling av personuppgifter i strukturerade manuella register. Behandling av personuppgifter som en fysisk person utför i verksamhet av rent privat natur omfattas dock inte alls av lagen.

I personuppgiftslagen anges uttryckligen att den inte får inskränka myndigheternas skyldighet att lämna ut personuppgifter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen och att den inte heller hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet.

4.11.1.2 Förutsättningar för behandling av personuppgifter

Personuppgiftsansvar

Ansvarig för behandling av personuppgifter är den personuppgiftsansvarige, dvs. den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter.

När en myndighet behandlar personuppgifter är det normalt myndigheten som sådan som är ansvarig, inte någon ur personalen. I kommunerna är oftast en nämnd personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs av personer som arbetar i nämndens verksamhet.

Grundläggande krav vid behandling av personuppgifter

Personuppgifter skall alltid behandlas på ett korrekt och lagligt sätt samt i enlighet med god sed. De skall samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Efter insamlingen får uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in (*finalitetsprincipen*). Det anses inte oförenligt med de ursprungliga ändamålen att behandla uppgifterna för bl.a. statistiska ändamål. De behandlade uppgifterna måste vara riktiga och relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

Uppfyller personuppgifterna inte kraven, skall den personuppgiftsansvarige vidta alla rimliga åtgärder för att utplåna, blockera eller rätta de felaktiga eller ofullständiga uppgifterna. Person-

uppgifter får inte sparas längre än nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka uppgifterna behandlas. Allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening får emellertid inte med stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen avidentifieras eller på annat sätt förstöras (dvs. gallras).

När behandling av personuppgifter är tillåten

Enligt personuppgiftslagen är det tillåtet att behandla personuppgifter *efter den registrerades samtycke*. Med samtycke avses varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Lagen uppställer krav på att samtycke skall vara skriftligt eller på annat sätt formbundet.

Personuppgifter får – trots att samtycke från den registrerade saknas – behandlas om det är *nödvändigt för att* ett avtal med den registrerade skall kunna fullgöras, *för att* den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet, *för att* vitala intressen för den registrerade skall kunna skyddas, *för att* en arbetsuppgift av allmänt intresse skall kunna utföras, *för att* den personuppgiftsansvarige eller någon annan till vilken personuppgifter har lämnats ut skall kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning *samt för att* tillgodose ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige, om det väger tyngre än den registrerades intresse av integritetsskydd.

Känsliga personuppgifter

För vissa slag av uppgifter gäller enligt personuppgiftslagen särskilda restriktioner. Enligt huvudregeln får uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse samt medlemskap i fackförening inte behandlas över huvud taget. Likaså är det förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter är dock inte undantagslöst. Uppgifterna får behandlas om den registrerade *uttryckligen har samtyckt* till det samt när den registrerade själv har offentliggjort känsliga uppgifter på ett tydligt sätt. Behandling av känsliga personuppgifter får även i andra fall utföras, om det är nödvändigt *för att* den personuppgiftsansvarige skall kunna

fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter inom arbetsrätten, *för att* rättsliga anspråk skall kunna slås fast, göras gällande eller försvaras samt *för att* den registrerades eller någon annans vitala intressen skall kunna skyddas och den registrerade är förhindrad att lämna sitt samtycke.

Förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter gäller inte behandling av uppgifter för hälso- och sjukvårdsändamål, om behandlingen är nödvändig för förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård och behandling eller hälso- och sjukvårdsadministration.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. Datainspektionen, får meddela föreskrifter om ytterligare undantag, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Regeringen har i personuppgiftsförordningen (1998:1191) föreskrivit att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet i löpande text, om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller om de är nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Uppgifter om brott och användning av personnummer

Det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om bl.a. lagöverträdelser och domar i brottmål. Myndigheter får behandla sådana uppgifter endast, om det är tillåtet enligt de allmänna bestämmelserna i personuppgiftslagen. Uppgifter om personnummer och samordningsnummer får behandlas bara när den registrerade samtycker till det eller när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

4.11.1.3 Information och rättelse

Information

Den personuppgiftsansvarige skall självant lämna den registrerade information rörande behandling av personuppgifter, när uppgifter samlas in från den registrerade själv. Har uppgifterna samlats in från en annan källa skall den registrerade informeras när uppgifterna noteras. Information behöver dock inte lämnas, om det är omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats eller om

det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om registreringen eller utlämnandet av personuppgifter.

Bestämmelserna om informationsskyldighet gäller inte om sekretess eller tystnadsplikt för uppgifterna är föreskriven i förhållande till den registrerade själv, som t.ex. inom hälso- och sjukvården enligt 7 kap. 3 § sekretesslagen.

Rättelse

Personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga eller som annars inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen eller anknytande föreskrifter skall på den registrerades begäran rättas, utplånas eller blockeras (spärras) av den personuppgiftsansvarige.

4.11.1.4 Säkerheten vid behandling

Den personuppgiftsansvarige har enligt personuppgiftslagen ett stort ansvar för säkerheten vid behandling av personuppgifter. För det allmännas verksamhet gäller att eventuella bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter i annan lagstiftning skall tillämpas. Det gäller framför allt bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess. Den personuppgiftsansvarige har vidare ansvar för att tekniska och organisatoriska åtgärder vidtagits för att skydda de behandlade personuppgifterna.

4.11.1.5 Överföring av personuppgifter till tredje land

Det är enligt personuppgiftslagen förbjudet att utan samtycke från den registrerade föra över personuppgifter till en stat utanför EU eller EES som inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifter. Vid bedömningen av om ett land har en adekvat skyddsnivå skall hänsyn tas till samtliga omständigheter som har samband med överföringen, men särskild vikt skall läggas vid uppgifternas art, ändamålet med behandlingen, hur länge behandlingen skall pågå, ursprungslandet, det slutliga bestämmelselandet och de regler som finns för behandlingen i det tredje landet.

Från överföringsförbudet görs vissa undantag, bl.a. om behandlingen är nödvändig *för att* fullgöra ett avtal som är i den registrerades intresse, *för att* på den registrerades begäran vidta åtgärder

innan ett avtal träffas, *för att* kunna fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller *för att* skydda vitala intressen för den registrerade. Dessutom får regeringen i viss omfattning meddela föreskrifter om undantag från förbudet.

4.11.1.6 Anmälan till Datainspektionen m.m.

Datainspektionens tillsyn

Enligt EU:s dataskyddsdirektiv skall en särskild tillsynsmyndighet utses i varje medlemsland. I Sverige har Datainspektionen tilldelats den uppgiften. Som ett led i sin tillsynsverksamhet skall Datainspektionen ha tillgång till behandlade personuppgifter och dessutom tillträde till lokaler med anknytning till behandlingen. Datainspektionen kan också vid vite förbjuda fortsatt behandling samt ansöka hos länsrätt om att personuppgifter skall utplånas.

Anmälningsskyldighet och personuppgiftsombud

Den personuppgiftsansvarige skall till Datainspektionen anmäla sådana behandlingar av personuppgifter som omfattas av personuppgiftslagen. Syftet med anmälningsskyldigheten är att göra behandlingens ändamål och dess viktigaste egenskaper kända.

I såväl personuppgiftslagen som personuppgiftsförordningen och föreskrifter från Datainspektionen föreskrivs emellertid om undantag från anmälningsskyldigheten i olika situationer. Anmälan till Datainspektionen behöver t.ex. inte göras när ett personuppgiftsombud har utsetts av den personuppgiftsansvarige. Personuppgiftsombudet skall ha till uppgift att självständigt se till att den personuppgiftsansvarige behandlar personuppgifter på ett korrekt och lagligt sätt.

4.11.1.7 Sanktioner

Om behandling av personuppgifter i strid med personuppgiftslagen orsakar skada för den registrerade kan han eller hon ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för den skada och kränkning av den personliga integriteten som behandlingen kan ha medfört. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör sig skyldig till vissa förfaranden kan dessutom dömas till böter eller fängelse. Det gäller

t.ex. när osanna uppgifter lämnas i information till den registrerade eller om någon i strid med lagen behandlar känsliga personuppgifter. Straffbestämmelsen tillämpas inte i ringa fall.

4.11.2 Polisdatalagen

Polisens möjligheter att behandla personuppgifter och att föra kriminal- och polisregister regleras, utöver personuppgiftslagen av polisdatalagen (1998:622), lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Som redovisas i avsnitt 3.4.2 ansvarar Polisen också för behandlingen av personuppgifter enligt bestämmelserna i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, SIS.¹⁹⁶ Dessa lagar reglerar inte bara hur Polisen skall behandla personuppgifter, utan också en skyldighet för Rikspolisstyrelsen att föra sådana register.

Polisdatalagen utgår från personuppgiftslagen och innehåller endast de särbestämmelser som är nödvändiga för polisens verksamhet. I polisdataförordningen (1999:81) finns kompletterande föreskrifter om behandling av personuppgifter som omfattas av polisdatalagen.

Polisdatalagen reglerar inte – med ett undantag – någon skyldighet att föra register, utan anger under vilka förutsättningar register får föras, vilka uppgifter som får antecknas i ett register och hur uppgifterna skall behandlas. Undantaget avser det s.k. SÄPO-registret.¹⁹⁷

Polisdatalagen innehåller både allmänna regler om behandling av personuppgifter i polisiärt arbete och regler om vissa särskilda register. Polisdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

- förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, eller

¹⁹⁶ Förarbetena till lagen om belastningsregister, lagen om misstankeregister och polisdatalagen utgörs av prop. 1997/98:97, bet. 1997/98:JuU20 och rskr. 1997/98:276. Förarbetena till lagen om Schengens informationssystem finns i prop. 1999/2000:64, bet. 1999/2000:JuU17 och rskr. 1999/2000:215.

¹⁹⁷ Säkerhetspolisen skall föra ett register för att underlätta spaning i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, att underlätta spaning i syfte att bekämpa terrorism, och att utgöra underlag för registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).¹⁹⁷ Säkerhetspolisen för därutöver *centralregister* (CR), en databas som huvudsakligen används i Säkerhetspolisens verksamhet, *systemet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning* samt de s.k. *Analysdatabaserna*.

- bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.¹⁹⁸

Denna ändamålsbeskrivning överensstämmer med beskrivningen av Polisens arbetsuppgifter enligt 2 § 1–3 polislagen, dvs. det som ofta benämns som den egentliga polisverksamheten. Polisdatalagen omfattar således inte behandling av personuppgifter som kan förekomma i Polisens verksamhet, såvitt avser att lämna allmänheten skydd, upplysningar eller annan hjälp och inte heller när Polisen biträder annan myndighet med stöd av annan författning (2 § 4 och 5 polislagen). Såväl regeringen som statliga utredningar har vid olika tillfälle uttalat, att den polisverksamhet som polisdatalagen skall tillämpas på inte omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde, eftersom verksamheten faller utanför gemenskapsrätten (se dock Utlänningsdatautredningens bedömning nedan). Någon särskild reglering av Polisens behandling av personuppgifter i annan polisverksamhet enligt 2 § 4 och 5 polislagen eller polismyndighetsärenden har inte ansett erforderlig, utan härvid skall personuppgiftslagens bestämmelser tillämpas.¹⁹⁹

Polisdatalagen innehåller särskilda regler om behandling av uppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet. Med kriminalunderrättelseverksamhet förstås i polisdatalagen den polisverksamhet som består i att samla in, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken.²⁰⁰

Ett *kriminalunderrättelseregister* får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person, endast om uppgifterna ger anledning att anta, att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. Med allvarlig brottslig verksamhet menas verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.²⁰¹ Det krävs vidare att den person som avses med uppgifterna *skäligen kan misstänkas* för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten. Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan ha använts i samband med sådan verksamhet får dock registreras, även om upp-

¹⁹⁸ 1 § polisdatalagen.

¹⁹⁹ Prop. 1997/98:97, s. 99 och SOU 2001:92, s. 156.

²⁰⁰ 3 § polisdatalagen. Jfr 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen.

²⁰¹ 3 § polisdatalagen.

gifterna kan hänföras till en enskild person som inte är misstänkt för brott. Uppgifterna skall då förses med upplysning om att det inte finns några misstankar mot denne. Kriminalunderrättelseregister får föras av Rikspolisstyrelsen och av en polismyndighet.²⁰²

Polisen har också rätt att i kriminalunderrättelseverksamheten behandla personuppgifter i register när en s.k. *särskild undersökning* har inletts. Med begreppet särskild undersökning avses en undersökning i underrättelseverksamhet, som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att åstadkomma beslutsunderlag för huruvida beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott skall fattas. Syftet med den särskilda undersökningen kan sägas vara, att denna skall leda fram till att uppgifter förs in i underrättelseregistret för att en brottsförebyggande insats skall kunna företas och därefter en förundersökning inledas. En särskild undersökning förs inom en polismyndighet, och enligt huvudregeln har endast den egna myndigheten tillgång till uppgifterna i undersökningen (se nedan om utlämnande av uppgifter).

Utlämnande av uppgifter i register

Uppgifter i register som förs med stöd av polisdatalagen får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men, dvs. det gäller ett omvänt skaderekvisit.²⁰³ I sekretesslagen finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter ur registren utan hinder av sekretessen, *får* lämnas ut vid en sådan uppgiftsskyldighet som anges i polisdatalagen.²⁰⁴ I polisdataförordningen har regeringen, med stöd av riksdagens bemyndigande, föreskrivit till vem och under vilka omständigheter en uppgift får lämnas ut.

I förordningen föreskrivs att Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten *får* ha direktåtkomst till kriminalunderrättelseregistren.²⁰⁵ Åtkomsten till registren skall vara förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till information om sådana uppgifter som behandlas i registren.

²⁰² 17–20 §§ polisdatalagen.

²⁰³ 9 kap. 17 § första stycket 6 sekretesslagen.

²⁰⁴ a. § fjärde stycket 3.

²⁰⁵ 9 § polisdataförordningen.

Uppgifter ur ett kriminalunderrättsregister *får* lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller Skatteverket. Utlämnande får dock endast ske, om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.²⁰⁶

Uppgifter som behandlas i en särskild undersökning *får* lämnas ut till en annan polisman, Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Tullverket eller Skatteverket endast, om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder.²⁰⁷

Polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten *får* också ha direktåtkomst till det allmänna spaningsregistret liksom DNA-registret.²⁰⁸ Uppgifter ur det allmänna spaningsregistret *får* lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller Skatteverket endast, om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.²⁰⁹ Visst utrymme kan också finnas för myndigheten att få ut uppgifter med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).²¹⁰ Kustbevakningen har dock, bl.a. i redovisningen i juni 2004 med anledningen av regeringsuppdraget att redovisa hinder mot effektivt informationsutbyte, förordat att författningarna om belastningsregister och misstankeregister ändras på så sätt, att Kustbevakningen uttryckligen ges rätt att både få ut fullständiga uppgifter och få direktåtkomst avseende uppgifter som behövs i verksamheten hos Kustbevakningen för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

4.11.3 Lagen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, m.m.

Tullverkets behandling av personuppgifter regleras, utöver av personuppgiftslagen, av lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (i det

²⁰⁶ 10 § polisdataförordningen.

²⁰⁷ 8 § polisdataförordningen.

²⁰⁸ 11 och 14 §§ polisdataförordningen.

²⁰⁹ 15 § polisdataförordningen.

²¹⁰ I lagen om belastningsregister finns inte en motsvarande hänvisning till 14 kap. sekretesslagen som nyss nämnts beträffande misstankeregister. Detta har tolkats (Anna-Lena Dahlqvist, Sekretess inom rättsväsendet, Norstedts Juridik, 2003) som att myndigheten därmed endast kan få ut uppgift med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen, som förutsätter att ett utlämnande är *nödvärdigt*; en bestämmelse som skall tillämpas restriktivt.

följande tullbrottsdatalagen) och föreskrifter i förordningen (2001:88) med samma namn (i det följande tullbrottsdataförordningen). Lagen är uppbyggd på i princip samma sätt som polisdatalagen. Lagen är tillämplig endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Eftersom det i Tullverkets databaser finns känsliga personuppgifter, kan uppgifter i Tullverkets samtliga register omfattas av sekretess efter en skadeprövning med ett omvänt skaderekvisit.²¹¹ I sekretesslagen finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter ur registren, utan hinder av sekretessen, får lämnas ut på grund av sådan uppgiftsskyldighet som anges i tullbrottsdatalagen.²¹²

I lagen anges att Tullverket får ha ett underrättelseregister för verkets underrättelseverksamhet.²¹³ Underrättelseregister får endast föras för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet och för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet. Med allmänna uppgifter avses t.ex. smuggelvägar och brottstrender.

I underrättelseregistret får uppgifter föras in som kan hänföras till en enskild person, endast om det kan antas att allvarlig brottslig verksamhet utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna *skäligen kan misstänkas* för att ha utövat eller komma att utöva brottsligheten. Vidare får uppgifter registreras om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet samt uppgifter om hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådan verksamhet. Detta gäller även om uppgifterna kan hänföras till en enskild person mot vilken det inte finns någon brottsmisstanke. Uppgifterna skall därvid föras med upplysning om att det inte finns någon misstanke mot denne.

Tullverkets *underrättelseregister*²¹⁴ innehåller bl.a. uppgifter om händelser, personer, organisationer och farkoster som kan sättas i samband med allvarlig brottslig verksamhet mot vilken det åligger Tullverket att ingripa.

Tullverket och Rikspolisstyrelsen får ha direktåtkomst till underrättelseregistret, men någon uppgiftsskyldighet föreligger inte.

²¹¹ 9 kap. 17 § första stycket 10 sekretesslagen.

²¹² 9 kap 17 § fjärde stycket 3 sekretesslagen.

²¹³ 10–13 §§ tullbrottsdatalagen.

²¹⁴ F.d. SPADI.

Polismyndigheterna och Kustbevakningen *får* ha direktåtkomst till registret i de delar som avser förslag till åtgärder och allmänna strategiska uppgifter.²¹⁵

Därutöver får Tullverket – liksom Polisen – i sin underrättelseverksamhet behandla personuppgifter i *särskilda undersökningar* där det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas.²¹⁶ När uppgifter behandlas i särskilda undersökningar inrättas särskilda och tillfälliga register i specifika ärenden.

Uppgifter som behandlas automatiserat i en särskild undersökning *får* lämnas ut till en annan tulltjänsteman, en annan enhet inom Tullverket, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, polismyndighet eller Skatteverket, om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder.²¹⁷

Tullverket får också föra ett *spaningsregister*.²¹⁸ Ändamålet med ett sådant register är att det skall användas för att underlätta tillgången till uppgifter med anknytning till brott som begåtts eller kan antas ha begåtts. Det är endast uppgifter angående de brott som Tullverket har befogenhet att ingripa mot som får föras in i registret. Till skillnad mot underrättelseregistret uppställs inget krav på att det skall vara fråga om brott av viss svårighetsgrad, utan stadgandet är tillämpligt oavsett vilken påföljd som är stadgad för brottet. Annan enhet inom Tullverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Kustbevakningen *får* ha direktåtkomst till ett spaningsregister.²¹⁹

4.11.4 Förordningen om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen.

Kustbevakningens behandling av personuppgifter regleras i förordningen (2003:118) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen (i det följande kustbevakningsdataförordningen). Liksom för Polisen och Tullverket gäller bestämmelserna i förordningen utöver personuppgiftslagens bestämmelser. Förordningen tillämpas också bara när behandlingen av personuppgifter är helt

²¹⁵ 8 § tullbrottsdataförordningen.

²¹⁶ 11 § tullbrottsdatalagen.

²¹⁷ 7 § tullbrottsdataförordningen.

²¹⁸ 14–17 §§ tullbrottsdatalagen.

²¹⁹ 10 § tullbrottsdataförordningen.

eller delvis automatiserad. Bestämmelserna gäller i stor omfattning även för behandling av uppgifter om juridiska personer.

I förordningen anges att Kustbevakningen får behandla personuppgifter (inklusive uppgifter om juridiska personer) i sin *brottsbekämpande verksamhet*, om det är nödvändigt för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot vilka Kustbevakningen enligt lag eller förordning har att ingripa eller för att utreda sådana brott.²²⁰ Personuppgifter får också behandlas i den *kontroll- och tillsynsverksamhet* som Kustbevakningen enligt lag eller förordning har att genomföra, om det är nödvändigt för att inrikta och genomföra verksamheten.²²¹ Personuppgifter får vidare behandlas vid Kustbevakningens handläggning av ärenden om *vattenföroreningsavgift*.²²² Slutligen får Kustbevakningen också behandla personuppgifter, om det nödvändigt för att planera, följa upp eller utvärdera nu nämnda verksamheter.²²³

Kustbevakningen får i den brottsbekämpande verksamheten behandla personuppgifter även om personen inte är misstänkt för brott. Detta får ske i syfte att förhindra och upptäcka brott, men endast under förutsättning att det avser ett brott för vilket är föreskrivet fängelse två år eller mer.²²⁴ Samma begränsning gäller enligt huvudregeln vid behandling av uppgifter om en person som är misstänkt för brott. Man har dock rätt att behandla uppgifter avseende en person som misstänks vara delaktig i sådan grov brottlighet, utan att denne själv gör sig skyldig till ett brott av samma svårighetsgrad.²²⁵

Kustbevakningen har enligt förordningen rätt att samla uppgifterna i en gemensam databas. Tillgången till uppgifterna i basen skall vara förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna.²²⁶ I förordningen regleras också vilka andra myndigheter som kan få åtkomst till uppgifterna i kustbevakningsdatabasen.²²⁷ Även här regleras, att endast de personer som har användning för uppgifterna på grund av sina arbetsuppgifter skall få tillgång till databasen.

Någon sekretessbestämmelse om Kustbevakningens register finns inte i sekretesslagen, annat än bestämmelsen om att sekretess

²²⁰ 4 § kustbevakningsdataförordningen.

²²¹ 5 § kustbevakningsdataförordningen.

²²² 6 § kustbevakningsdataförordningen.

²²³ 7 § kustbevakningsdataförordningen.

²²⁴ 10 § kustbevakningsdataförordningen.

²²⁵ 12 § kustbevakningsdataförordningen.

²²⁶ 11 § kustbevakningsdataförordningen.

²²⁷ 18–20 §§ kustbevakningsdataförordningen.

gäller för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Statens kriminaltekniska laboratoriums, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott samt förundersökningssekretessen.²²⁸

4.11.5 Förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen

Förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (i fortsättningen utlänningsdataförordningen) är ett komplement till personuppgiftslagen, såvitt avser Migrationsverkets behandling av personuppgifter.

I utlänningsdataförordningen regleras endast automatiserad behandling av personuppgifter i register. Förordningen omfattar behandling av personuppgifter som utförs av Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna samt utlandsmyndigheterna i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Denna verksamhet anges gälla utlänningars vistelse i och avlägsnande från landet, utlänningars rätt att arbeta i landet, mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar samt bistånd och stöd till utlänningar som enligt lag eller annan författning handläggs av Migrationsverket. Vidare omfattar förordningen verksamhet som gäller förvärv, förlust eller bibehållande av svenskt medborgarskap samt ersättning för och bosättning av utlänningar som enligt lag eller annan författning handläggs av Integrationsverket.²²⁹

Enligt förordningen får myndigheterna föra verksamhetsregister för handläggning av ärenden och fullgörande av underrättelseskyldighet, som följer av lag eller förordning. Dessutom får registret användas för tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten samt för framställning av statistik.²³⁰ I förordningen specificeras vilka personuppgifter som får behandlas i ett verksamhetsregister.²³¹

²²⁸ 7 kap. 17 § första stycket 4 och 5 kap. 1 § sekretesslagen, se ovan avsnitt 4.6.

²²⁹ 1 § utlänningsdataförordningen.

²³⁰ 3 § utlänningsdataförordningen.

²³¹ 4 § utlänningsdataförordningen.

Migrationsverket får också föra automatiserade fingeravtrycksregister samt landinformationsregister. Fingeravtrycksregister får föras över de fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 6 kap. 6 § utlänningslagen. Registret får, utöver avtrycken och fotografierna, innehålla den registrerades namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift. Uppgifterna i registret får endast användas för prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där flyktingskäl eller annat skyddsbehov åberopas samt vid ärenden om av- och utvisning.²³²

Flertalet av de personuppgifter som Migrationsverket behandlar kan sekretessbeläggas med stöd av 7 kap. 14 § sekretesslagen (se avsnitt 4.10).

4.12 Pågående reformarbeten

Ny sekretesslag, SOU 2003:99

I november 2003 lämnade OSEK över sitt huvudbetänkande (SOU 2003:99) *Ny sekretesslag* till chefen för justitiedepartementet. Uppdraget gällde en allmän översyn av sekretesslagen, samverkan mellan och inom myndigheter, samarbetet mot ungdomsbrott, uppgiftslämnande vid misstanke om grova brott samt tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten.

Kommittén har föreslagit vissa materiella förändringar (några har redan redovisats ovan), men den största förändringen är att kommittén föreslår en ny, genom språkliga och redaktionella förändringar, mer användarvänlig sekretesslag. Bland annat kan nämnas, att förslaget innebär att det i de inledande kapitlen utförligt redovisas bestämmelsernas grundläggande betydelse, och att vissa av de begrepp som används i dag också definieras i lagen, exempelvis primär och sekundär sekretess. Vidare samlas bestämmelserna om sekretess mellan och inom myndigheterna, och hur sekretess kan överföras dem emellan, på ett mer tydligt sätt än i nuvarande lagstiftning. Bestämmelser om sekretess med hänsyn till intressen att förebygga och beivra brott finns samlade i ett kapitel, sekretess under en förundersökning i ett annat samt sekretess i anledning av utlänningskontrollen och Schengensamarbetet i ett tredje.

²³² 9 och 10 §§ utlänningsdataförordningen.

Kommittén har i dessa nu nämnda delar emellertid inte föreslagit några materiella förändringar. Kommittén har bl.a. bedömt att sekretess alltså skall gälla mellan myndigheter, men att det liksom i dag skall finnas möjlighet för myndighet att i vissa fall lämna uppgifter till varandra utan hinder av sekretess. Kommittén har emellertid bedömt att generalklausulen i nuvarande 14 kap. 3 § sekretesslagen inte bör ändras och att vid generella behov av lättnader i sekretessen bör istället särskilda bestämmelser om uppgiftslämnande införas.

Kommittén redovisar också hur den uppfattar sambandet mellan bestämmelserna i sekretesslagen och personuppgiftslagen, se nedan i avsnitt 13.3.2.

Förslaget bereds f.n. inom regeringskansliet.

Insyn och sekretess – statliga företag – i internationellt samarbete, SOU 2004:75

Kommittén redovisade, utöver hitintills redovisat arbete, i augusti 2004 en uppföljning och kartläggning av utvecklingen i frågor om utrikessekretess samt lämnade förslag till förtydliganden och förändringar av lagstiftningen.

Kommittén anser, att det saknas anledning att föreslå några mer ingripande förändringar av utrikessekretessen, annat än en mindre ändring, som innebär att den faktiska lättningen i sekretessen, vilken är följden av ändrad praxis inom utrikesförvaltningen, förtydligas och kommer till direkt uttryck i sekretesslagen. Kommittén föreslår, att det för att kunna sekretessbelägga en uppgift skall krävas att det ”kan antas att det skadar Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs”.

Vidare föreslår kommittén att fyra²³³ av de cirka tiotal sekretesslagen som reglerar sekretess för uppgifter som förekommer hos svenska myndigheter i sådant internationellt samarbete som innefattar informationsutbyte mellan svenska och utländska myndigheter, sammanförs till en bestämmelse. Gemensamt för dessa fyra bestämmelser är bl.a., att de föreskriver sekretess endast för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och endast till skydd för de enskilda själva. Ett krav för sekretess är dessutom att de bakomliggande internationella avtalen har godkänts av riksdagen. I sak är ingen förändring avsedd, men genom den nya bestämmelsen blir lagstiftningen tydligare. Det framgår klart, att

²³³ 7 kap. 14 §, 8 kap. 5 och 6 §§ samt 9 kap. 3 § sekretesslagen.

sekretess kan följa direkt av EG-direktiv eller EG-förordningar. Det gäller redan i dag men framgår inte med självklarhet av gällande ordalydelse. Dessutom kommer bestämmelsen att vara direkt tillämplig, när riksdagen i framtiden godkänner nya avtal som innehåller bindande sekretessklausuler.

Slutligen föreslår kommittén en ny bestämmelse om sekretess för att skydda allmänna intressen i det internationella arbetet. Bestämmelsen skall gälla till skydd för det allmänna för uppgift som en myndighet förfogar över på grund av ett med en annan stat eller en mellanfolklig organisation ingånget och av riksdagen godkänt avtal om särskilt skydd för vissa uppgifter, om röjandet av uppgiften skulle strida mot avtalet. Bestämmelsen har inte till syfte att utvidga sekretessen i det internationella arbetet, utan syftet är att Sverige skall få en bättre position i internationella förhandlingar.

Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Översyn av personuppgiftslagen, SOU 2004:6

Utredningen om översyn av personuppgiftslagen överlämnade betänkandet (SOU 2004:6) *Översyn av personuppgiftslagen* i februari 2004 till chefen för justitiedepartementet.

Betänkandet innehåller bl.a. följande förslag.

- För behandling av personuppgifter utanför personregister och databaser skall inte de begränsande reglerna i personuppgiftslagen gälla. Att göra ett otillbörligt intrång i den personliga integriteten är däremot förbjudet.
- Personuppgiftslagens förhållande till offentlighetsprincipen och sekretesslagen förtydligas.
- Skyldigheten att på begäran lämna registerutdrag med alla uppgifter om en person som behandlas verklighetsanpassas.
- Utökade möjligheter införs för regeringen och underlydande myndigheter att bestämma om undantag från bestämmelserna i personuppgiftslagen.
- Bara brott mot personuppgiftslagen som görs uppsåtligen eller av grov oaktsamhet ska vara straffbara.

Det förtydligas hur myndighetsbeslut enligt personuppgiftslagen överklagas. Betänkandet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet, SOU 2001:92

Polisdatautredningen överlämnade sitt betänkande (SOU 2001:92) *Behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet* i november 2001 till chefen för justitiedepartementet.

Utredningen fann att det vid sidan om personuppgiftslagen behövdes en särskild reglering för Polisens behandling av personuppgifter. De undersökningar som utredningen hade gjort visade emellertid att polisdatalagens bestämmelser många gånger var svåra att tillämpa, t.ex. reglerna om information till den registrerade, och kritik hade framförts om att polisdatalagen inte är heltäckande. Utredning föreslog därför, att polisdatalagen skulle ersättas av en ny lag och att denna lag skulle vara heltäckande, dvs. upprepa de bestämmelser i personuppgiftslagen som skall vara tillämpliga i Polisens verksamhet. Ett annat skäl till att utredningen föreslog en helt ny polisdatalag var att man föreslog omfattande förändringar av de materiella bestämmelserna. Ett tredje skäl var att nuvarande polisdatalag försvårar informationsutbytet med Europol. Det senare på grund av att nuvarande polisdatalag inte medger att personuppgifter som härrör från kriminalunderrättelseverksamhet behandlas automatiserat annat än i särskilda undersökningar eller kriminalunderrättelseregister. Härigenom har informationsutbytet med Europol för Sveriges del kommit att allvarligt försvåras.

Utöver att förslaget till en ny polisdatalag upprepar flera av personuppgiftslagens bestämmelser innehåller förslaget bl.a. följande förändringar.

- Förbudet mot överföring av personuppgifter till tredjeland föreslås inte gälla i den egentliga polisverksamheten (33 § personuppgiftslagen).
- Informationsskyldigheten till den registrerade begränsas.
- Den nya lagen skall innehålla en bestämmelse som föreskriver att direktåtkomst till samtliga personuppgifter skall vara förbehållen de personer inom polisen som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till information om uppgifterna.
- Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet bör vara inriktad främst på brottsförebyggande verksamhet; bestämmelserna om kriminalunderrättelseverksamhet och kriminalunderrättelseregister bör bl.a. av det skälet inte vara kvar i en ny polisdatalag. I stället föreslås bestämmelser om behandling av uppgifter rörande enskilda personer mot vilka det inte finns någon misstanke om brott.

- Uppgifter om en enskild person mot vilken det inte finns någon misstanke om brott bör få behandlas för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Alla uppgifter som är nödvändiga för ändamålet med behandlingen bör få behandlas. Aktuell behandling av personuppgifter bör få ske för att underlätta övervakning av personer som kan antas komma att begå brott.
- Det bör i den nya polisdatalagen införas särskilda regler om det allmänna spaningsregistret (ASP). Lagregleringen bör i allt väsentligt ge polisen rätt att fortsätta den behandling av personuppgifter som förekommer i dag.
- Den nya polisdatalagen bör liksom i dag innehålla särskilda regler om register med uppgifter om DNA-analyser i brottmål och om fingeravtrycks- och signalementsregister.
- Personuppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet bör i huvudsak ha samma innebörd som i dag. Den särskilda lagregleringen om SÄPO-registret bör dock inte vara kvar i den nya lagen.

Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet med sikte på en lagrådsremiss våren 2005.

Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet, SOU 2002:113

Tullbrottsdatautredningen överlämnade i januari 2003 sitt betänkande (SOU 2002:113) *Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet* till chefen för finansdepartementet.

I likhet med Polisdatautredningen hade Tullbrottsdatautredningen som utgångspunkt för sitt arbete, att behovet av en datoriserad ärendehantering inte får stå i strid med den enskildes personliga integritet. Tullbrottsdatautredningen föreslår en ny lag med de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Dessa grundläggande bestämmelser föreslås också gälla för behandling av uppgifter om juridiska personer. Enligt förslaget skall lagen gälla i stället för personuppgiftslagen, och när den senare lagens bestämmelser skall tillämpas skall det anges särskilt.

Enligt förslaget skall Tullverkets behandling av personuppgifter styras av fyra särskilt angivna primära ändamål, nämligen

- förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Här avses närmast Tullverkets underrättelseverksamhet;
- utreda eller beivra brott. Här avses arbetet inom ramen för en förundersökning, förenklade förfaranden med utfärdande av strafföreläggande och ordningsbot samt förenklad undersökning enligt 23 kap. 3 och 8 §§ rättegångsbalken;
- fullgörande av internationella åtaganden. Regleringens syfte är att se till att Tullverket kan fullgöra sina åtaganden enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete; samt
- planera, följa upp och utvärdera verksamheten. Här avses en behandling av personuppgifter som behövs för den administrativa interna tillsynen samt kontrollen och uppföljningen av den brottsbekämpande verksamheten inom Tullverket.

Utredningen anser, att Tullverket även fortsättningsvis skall få behandla personuppgifter i ett eller flera centrala eller regionala underrättelseregister, eller i kombinerade spanings- och underrättelseregister i den s.k. tullbrottsdatabasen. Tullverket bör också enligt förslaget få möjlighet att behandla personuppgifter i underrättelseverksamheten på ett mer fritt sätt. Utredningen föreslår, att det inte skall ställas krav på att den brottslighet som undersökningen avser kan antas utgöra allvarlig brottslig verksamhet. Uppgifterna skall dock vara tillgängliga endast för en mindre och klart begränsad personkrets.

Enligt utredningen skall olika regler gälla för Tullverkets behandling av uppgifter och handlingar beroende på om behandlingen sker i en databas eller utförs på annat sätt av en enskild tjänsteman eller avgränsad grupp tjänstemän och uppgifterna inte är tillgängliga för gemensam användning i verksamheten.²³⁴

Tullbrottsdatautredningen har i sitt betänkande redovisat den ökade smugglingen till Sverige och att brottsligheten i övrigt dessutom är gränsöverskridande. Mot denna bakgrund har utredningen gjort bedömningen, att det finns ett stort behov av samarbete över gränserna för de brottsbekämpande myndigheterna. Utredningen har också påtalat, att det finns ett starkt behov för en brottsbekämpande myndighet att genom direktåtkomst få tillgång till uppgifter

²³⁴ Begreppet *databas* kan kortfattat beskrivas som ett system där uppgifter registreras, lagras och behandlas automatiserat och används gemensamt i verksamheten, t.ex. centrala och regionala register. Tjänstemännen inom myndigheten och andra myndigheter skall ha möjlighet att automatiskt ta del av uppgifterna. Med *behandling på annat sätt* avses behandling av uppgifter i ett system som mer eller mindre är tillgängligt endast för den som handlägger ärendet, exempelvis ett enkelt ordbehandlingsystem.

vilka andra sådana myndigheter för i dataregister. De myndigheter som avses är Tullverket, polismyndigheter, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kustbevakningen och åklagarmyndigheter.²³⁵

Tullbrottsdatautredningen gör också bedömningen, att den nuvarande sekretessregleringen utgör hinder för ett effektivt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna och att dessa myndigheter borde omgärdas av en gemensam sekretes. Bland annat mot denna bakgrund föreslår utredningen, att andra brottsbekämpande myndigheter med polisiära uppgifter skall kunna få direktåtkomst till samtliga register som Tullverket för i den brottsbekämpande verksamheten.

Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet med sikte på en proposition våren 2005.

Utlänningsdatalagen, SOU 2003:40

I april 2003 överlämnades Utlänningsdatautredningen, betänkandet (SOU 2003:40) *Utlänningsdatalagen* till chefen för utrikesdepartementet.

Utlänningsdatautredningen har föreslagit att nuvarande förordning skall ersättas av en lag – utlänningsdatalagen – som skall reglera behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Lagens övergripande syfte skall vara att skydda den enskilde mot otillbörliga intrång i dennes personliga integritet, men samtidigt underlätta för myndigheterna att på ett rationellt och effektivt sätt använda modern informationsteknik för att fullgöra sina uppgifter. Lagen bör därför vara teknikoberoende. Lagen föreslås också gälla för behandling av personuppgifter, oavsett om den är helt eller delvis automatiserad, och i vissa fall även för manuell behandling. Någon skillnad i behandlingen av uppgifterna om de behandlas i en databas eller på annat sätt föreslås inte.

Föreslagen lag innehåller bara särbestämmelser, undantag och preciseringar i förhållande till personuppgiftslagen.

Lagen skall tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som utförs av Regeringskansliet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Integrationsverket, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och utlandsmyndigheterna.

²³⁵ SOU 2002:113, s. 249 och 168.

Lagen skall enligt förslaget tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller

- utlänningars inresa i Sverige eller annat EU/EES land samt utresa från Sverige,
- mottagande av asylsökande och andra utlänningar,
- bistånd och bidrag till utlänningar,
- svenskt medborgarskap,
- statlig ersättning för kostnader för utlänningar, eller
- bosättning av utlänningar.

Utanför lagens tillämpningsområde faller behandling av personuppgifter som förs med stöd av polisdatalagen, nationella SIS och enligt Eurodac (se avsnitt 3).

Utlänningsdatautredningen har föreslagit att Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna skall lämna uppgifter till varandra som rör utlännings eller annan enskilds personliga förhållanden, om uppgifterna är nödvändiga för den mottagande myndighetens verksamhet enligt utlänningslagen och lagen om svenskt medborgarskap. Detsamma skall, enligt förslaget, också gälla utlandsmyndighet som efter bemyndigande av Migrationsverket handlägger ärenden om viseringar, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och om svenskt medborgarskap. Som en följd av denna uppgiftsskyldighet har utredningen föreslagit, att Polisen skall kunna få direktåtkomst till personuppgifter som Migrationsverket behandlar automatiskt. Såvitt avser Tullverket och Kustbevakningen har utredningen inte funnit anledning, att lagen skall omfatta dessa myndigheters behandling av personuppgifter vid utlänningskontroll.²³⁶

I den föreslagna lagen föreslås också en bestämmelse om när personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserat behandling till en institution inom EU eller till en myndighet i annan EU-stat. Utlänningsdatautredningen har också föreslagit att möjligheterna att överföra uppgifter till tredje land skall vidgas. Utredningen har ansett, att det är nödvändigt med tanke på att verksamhetsområdet är av utpräglad internationell karaktär.

Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet med sikte på proposition våren 2005.

²³⁶ SOU 2003:40, s. 148

Särskilt om föreslagen utlänningsdatalag och polisdatalagen

Polisdatalagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i den s.k. egentliga polisverksamheten, såsom den beskrivs i 2 § 1–3 polislagen, och någon särskild reglering av Polisens behandling av personuppgifter i annan polisverksamhet enligt 2 § 4 och 6 eller polismyndighetsärenden har inte ansetts erforderlig.²³⁷ Utlänningsdatautredningen gör bedömningen att Polisens verksamhet enligt utlänningslagstiftningen i många fall har anknytning till verksamhet som omfattas av gemenskapsrätten och därmed dataskyddsdirektivet. När det gäller behandling av personuppgifter i samband med den inre utlänningskontrollen, är Utlänningsdatautredningen tveksam om den i sin helhet omfattas av polisdatalagens tillämpningsområde, dvs. om den kan sägas falla utanför gemenskapsrätten. Bland annat nämns, att i den mån den inre utlänningskontrollen gäller verkställighet av ett beslut om förvar, avvisning eller utvisning torde detta vara en uppgift som Polisen har på grund av utlänningslagens bestämmelser och därmed faller under Polisens arbetsuppgifter enligt 2 § 5 polislagen. Därigenom faller sådan verksamhet också utanför polisdatalagens tillämpningsområde. Huruvida sådan verksamhet som avser Polisens kontroll av om utläningar arbetar utan arbetstillstånd, eller sådant spaningsarbete som bedrivs i syfte att finna utläningar som skall utvisas eller avvisas, faller inom polisdatalagens tillämpningsområde ger utredningen inget entydigt svar på. Mot bakgrund av att personuppgiftsbehandling i viss verksamhet enligt utlänningslagstiftningen faller utanför polisdatalagens tillämpningsområde, bör Polisens behandling av personuppgifter i denna verksamhet regleras i utlänningsdatalagen. Utredningen har alltså gjort bedömningen, att det krävs avvikande bestämmelser från personuppgiftslagen beträffande all Polisens verksamhet av utlänningskontroll, liksom andra ärenden med koppling till utlänningslagen.

Förslaget bereds f.n. inom Regeringskansliet.

Verkställighet vid oklar identitet m.m., SOU 2003:25

Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut har bl.a. föreslagit, att Migrationsverket och Utlänningsnämnden på begäran av en polismyndighet skall

²³⁷ A. prop. s.99 och SOU 2001:92, s. 156.

lämna ut uppgifter om en utlänning, om uppgifterna behövs i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Utredningen har i sina undersökningar funnit att polismyndigheterna regelmässigt vill ha tillgång till hela Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens akter. Skälet härtill har angetts vara, att Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens personal, enligt Polisen, inte har möjlighet att avgöra vilken information som skulle vara till hjälp i t.ex. Polisens arbete med att hitta en person som håller sig undan. Det har från Migrationsverkets sida framhållits, att polismyndigheterna måste precisera sina framställningar om utfående av uppgifter, framför allt i ärenden som rör tredje person. Från de polismyndigheter, som utredningen varit i kontakt med, har samtidigt understrukits, att det är svårt att lämna detaljerade förfrågningar om vilka uppgifter de vill ha utlämnade, när de inte vet vilka uppgifter akterna innehåller. Migrationsverket har vidare framhållit, att det tar alltför mycket tid i anspråk att gå igenom akterna på det sätt som sekretesslagen förutsätter, framför allt mot bakgrund av den pressade arbetssituationen. Utredningen har funnit, att gällande sekretessbestämmelser synes skapa praktiska problem, som bl.a. kan leda till att personer med verkställbara ut- eller avvisningsbeslut blir kvar i landet längre än nödvändigt. Mot denna bakgrund föreslår utredningen en generell upplysningsskyldighet.²³⁸

Förslaget bereds f.n. tillsammans med Utlänningsdatautredningens förslag inom Regeringskansliet.

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU)

Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har av regeringen fått uppdrag, att bl.a. överväga på vilket sätt polis- och åklagares brottsutredande verksamhet kan förbättras (dir. 2000:90 och 2003:145). I detta arbete skall också Skatteverkets och Tullverkets brottsutredande verksamhet inbegripas. Beredningen skall också göra en översyn av det regelverk som styr de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att få tillgång till innehållet i och uppgifter om elektronisk kommunikation. I detta arbete kommer frågor om sekretess och informationsskyldighet mellan myndigheterna att behandlas.²³⁹

²³⁸ SOU 2003:25, s. 219.

²³⁹ Se också BRU:s betänkande SOU 2003:114, s. 210.

Genetiska fingeravtryck (Ds 2004:35)

I en departementspromemoria (Ds 2004:35) *Genetiska fingeravtryck* föreslås, att DNA-prov skall få tas dels från den som är anhållen eller häktad eller skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, dels från annan person, om det krävs för utredningen av visst brott på vilket fängelse kan följa. Enligt förslaget skall det DNA-register som förs med stöd av bestämmelserna i polisdatalagen i framtiden få innehålla uppgifter om resultatet av DNA-analyser som avser personer som är misstänkta för eller har dömts för brott på vilket fängelse kan följa eller för försök, förberedelse, stämpling, anstiftan eller medhjälp till sådant brott, om gärningen är belagd med straff. Detta innebär till skillnad från idag, dels att även misstänkta personer registreras, dels att alla brott som kan leda till fängelse, oavsett straffvärde och oavsett om brottet är brott enligt brottsbalken eller specialstraffrätten, kan medföra registrering. Promemorian remissbehandlas f.n.

Förordningen om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen

Regeringen har nyligen förordnat en särskild utredare att göra en översyn av regleringen av behandling av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet och lämna förslag till en författningsreglering (dir. 2004:143). Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2006.

4.13 Något om informationsutbytet mellan myndigheterna i förhållande till sekretesslagen och personuppgiftslagen

Länge har statsmakterna och andra påtalat vikten av ett gott samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna; i utredningens uppdrag ingår också att undersöka om informations- och under rättelseutbytet mellan de myndigheter som arbetar med personkontrollen kan förbättras. Intresset av ett gott samarbete och goda möjligheter att utbyta uppgifter och annan information måste alltid ställas mot intresset av skyddet för den personliga integriteten. Tanken bakom såväl sekretesslagstiftningen som personuppgiftslagen och annan lagstiftning, som reglerar behandling av person-

uppgifter, är att myndigheterna skall ha möjlighet att fatta beslut som skyddar den enskildes integritet.

Som framgått av avsnitten 4.10 och 4.11 kan fråga uppkomma om personuppgiftslagen, och för den delen även annan registerlagstiftning, eller sekretesslagen hindrar att myndigheter utbyter uppgifter. I sekretesslagen finns bestämmelser om att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgifter som myndigheten förfogar över. Detta gäller dock endast under förutsättning att sekretess inte utgör hinder för utlämnandet. Den utlämnande myndigheten skall således först göra en sekretessprövning innan uppgiften lämnas ut. I sekretesslagen finns dock bestämmelser som reglerar att om det i lag eller förordning finns en uppgiftsskyldighet, dvs. att en myndighet har ålagts att lämna ut uppgifter till annan myndighet, får ett sådant utlämnande ske utan hinder av sekretess. När uppgiftsskyldighet föreligger skall alltså ingen sekretessprövning göras. I samband med att det beslutas om en sådan uppgiftsskyldighet, har lagstiftaren gjort bedömningen att intresset av ett utbyte av uppgifter är starkare än det intresse som sekretessen har att skydda. I denna prövning har man alltså prövat de enskildes behov av skydd för dennes personliga integritet och mottagande myndighets behov av uppgiften i förhållande till den myndighetens verksamhetsområde.

Uppgiftsskyldighet föreskrivs normalt endast för sådana uppgifter, som den mottagande myndigheten har behov av för att kunna fullgöra sin verksamhet, och mellan myndigheter vars verksamhetsområden ligger nära varandra. Som redovisas ovan i detta avsnitt, skall exempelvis Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter ur belastningsregistret till polismyndighet, Tullverket och allmän domstol. Vidare skall Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter ur SIS till Tullverket och Kustbevakningen, när de utför undersökningar och andra kontroller för att förebygga och utreda brott.

De uppgifter som nu angetts avser personuppgifter, vilka behandlas med stöd av personuppgiftslagen eller omfattas av någon för myndigheten gällande särskild registerlagstiftning. I sekretesslagen finns en bestämmelse som anger, att sekretess gäller för en uppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid mot personuppgiftslagen. I personuppgiftslagen föreskrivs att en personuppgift inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlats in, den s.k. *finalitetsprincipen*. Med behandlas avses bl.a. ett utlämnande eller annat tillhandahållande av uppgifter. Som nämnts

finns också i bl.a. lagen om Schengens informationssystem bestämmelser, om att uppgifterna däri inte får utnyttjas i annat syfte än det som den registrerade staten angett. I personuppgiftslagen finns vidare bestämmelser om att avvikande bestämmelser i annan författning har företräde framför personuppgiftslagen. En sådan annan föreskrift som i detta sammanhang är av betydelsen är bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen, som reglerar att ett uppgiftslämnande skall ske när det följer av lag eller förordning. I personuppgiftslagen anges också att lagens bestämmelser inte skall inskränka myndigheters skyldighet att enligt tryckfrihetsförordningen lämna ut uppgifter.

Frågan är då om personuppgiftslagen, och då närmast finalitetsprincipen, hindrar att myndigheter utbyter personuppgifter. Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt slutbetänkande gjort bedömningen att så inte är fallet.²⁴⁰ Kortfattat innebär kommitténs bedömning, att vår sekretessreglering uppnår samma syfte som finalitetsprincipen, dvs. myndigheterna hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. När de sekretessbrytande bestämmelserna har införts, har lagstiftaren som framgått gjort en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet. I det avseendet spelar det mindre roll, om uppgifterna lämnas ut av myndigheten självmant eller efter begäran.

Kommitténs bedömning är att ett utlämnande i överensstämmelse med sekretesslagen av en personuppgift till en annan myndighet är att anse som en tillåten behandling enligt personuppgiftslagen. Kommittén har också gjort bedömningen att detta bör framgå direkt av personuppgiftslagen.

Sammantaget utgör nuvarande reglering om sekretess alltså inte något hinder mot att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen utbyter uppgifter som har betydelse för det brottsbekämpande och brottsutredande arbetet. Emellertid innebär nuvarande reglering, att den utlämnande myndigheten många gånger måste göra en sekretessprövning, innan ett utlämnande kan ske. Enligt utredningens uppfattning kan en prövning i vissa, om än i ett begränsat antal, fall resultera i att sekretessen hindrar ett utlämnande av en uppgift. I de allra flesta fall kan uppgifter i Polisens register lämnas ut till Tull-

²⁴⁰ Se SOU 2003:99, s. 223 f.

verket och omvänt utan hinder av sekretess, mot bakgrund av föreskriven direktåtkomst. Det samma gäller för uppgiftslämnandet mellan Tullverket, Polisen och Kustbevakningen, men som framgått har Kustbevakningen mer sällan fått direktåtkomst till de andra myndigheternas, främst Polisens registeruppgifter, varför en sekretessprövning måste göras, liksom en prövning enligt personuppgiftslagen eller annan registerlagstiftning. Såsom Tullbrotsdatautredningen har föreslagit är det den utredningens uppfattning att det bör övervägas om de brottsbekämpande myndigheterna skulle omgärdas av en gemensam yttre sekretess (se SOU 2002:113).

Inte heller hindrar sekretesslagen att ett utbyte av uppgifter sker mellan Migrationsverket och de brottsbekämpande myndigheterna, såvitt avser personkontroll och brottsbekämpande arbete. Redan i dag är också föreskrivet att de brottsbekämpande myndigheterna skall ha tillgång till vissa av de personuppgifter som verket behandlar i sina register. Även ett uppgiftslämnande mellan Migrationsverket och de brottsbekämpande myndigheterna kan således ske utan hinder av sekretesslagstiftningen.

Det skall i detta sammanhang nämnas att myndigheterna också har pekat på att det myndighetsfokuserade synsättet återspeglas i hög grad inom området teknik och IT-stöd. Varje myndighet arbetar med egna tekniska lösningar som många gånger inte harmonierar med andra myndigheters system.

Utredningens överväganden i denna del återfinns i avsnitt 13.3.