

5 Myndigheternas behandling av personuppgifter och deras register, m.m.

5.1 Inledning

I avsnitt 4.11 har de grundläggande bestämmelserna om behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen (1998:204) och Polisens, Tullverkets, Kustbevakningens och Migrationsverkets behandling av personuppgifter enligt särskilda författningar redovisats, samt i vilken mån författningen föreskriver möjlighet att låta andra myndigheter få ta del av uppgifterna. Samtliga myndigheter behandlar en mängd uppgifter i olika databaser och register. Vissa register är centrala för hela myndigheten, medan andra är regionala eller lokala. För vissa register finns en reglerad möjlighet till åtkomst för andra myndigheter än den som behandlar uppgifterna, i vissa fall genom direktåtkomst och i andra fall först efter begäran om utfående.¹

I nämnda avsnitt har påpekats, att all registerlagstiftningen f.n. är föremål för reformering. Myndigheternas databaser och register är också fortlöpande föremål för omfattande utvecklings- och förändringsarbeten. Med hänsyn till detta lämnas i det följande endast en kortare kartläggning av vissa av de register som myndigheterna f.n. för, deras databaser och i vilken omfattning myndigheterna har tillgång till varandras uppgifter.

5.2 Polisen

Polisen har både centrala register, vilka förs av Rikspolisstyrelsen, och lokala register, vilka förs av polismyndigheterna eller vissa enheter inom Polisen, exempelvis av Säkerhetspolisen, SÄPO. De centrala registerna innehåller uppgifter från hela riket, medan de

¹ Som nämnts i avsnitt 4.11 innebär en bestämmelse om direktåtkomst inte att eventuell sekretess kvarstår. Regleringen om direktåtkomst avser endast det *sätt* som uppgifterna får lämnas ut på och inte *att* uppgifterna skall lämnas ut.

lokala vanligen endast innehåller uppgifter från det egna polisdistriktet.

Ett av de centrala registren är *Schengens informationssystem* (SIS, se avsnitt 3.2.10). Uppgifter ur SIS *skall* lämnas ut, om det begärs av polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen. Migrationsverket har rätt att på begäran få ta del av uppgifterna i registret, när de utför gränskontroller eller bistår i sådan verksamhet. Polisen, Tullverket och Kustbevakningen *skall* också få del av uppgifterna, när de utför undersökningar och andra kontroller än gränskontroller för att förebygga och utreda brott, samt – beträffande Polisen – verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.² Polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen får också ha direktåtkomst till registret. När Migrationsverket bistår Polisen i gränskontrollverksamhet har verket direktåtkomst till samtliga delar av registret, men i andra fall endast till uppgifter på spärllistan. Även regeringen, Utlänningsnämnden och utlandsmyndigheter har direktåtkomst till spärllistan.³

Inom Rikspolisstyrelsen har utvecklats ett centralt *kriminalunderrättelseregister* (KUR). Genom det systemet har skapats en nationell gemensam databas som varje polismyndighet har tillgång till.

Därutöver förs med stöd av polisdatalagen *DNA-register, spårregister* (ett register som innehåller DNA-analyser som har gjorts under utredning av brott men som inte kan hänföras till en identifierad person), *fingeravtrycksregister* och *signalementsregister*.⁴ Fingeravtrycks- och signalementsregistret får endast innehålla uppgifter om den som är misstänkt eller dömd för brott, samt den som fått lämna avtryck enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 4.9.1).

Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett rikstäckande *belastningsregister*. Registret skall bl.a. innehålla uppgifter *om* påföljder för brott, *om* den som har ålagts förvandlingsstraff för böter, *om* den som skall utvisas eller utlämnas samt *om* den som har meddelats besöksförbud.⁵ Vissa uppgifter *om* den som är dömd i utlandet skall också registreras. Uppgifterna *skall* lämnas ut om det begärs av bl.a. polismyndighet,

² 9 § lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

³ 10 § förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

⁴ 22–25 §§, 29 och 30 §§ polisdatalagen 1998:622.

⁵ 3 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

Tullverket eller allmän domstol.⁶ Med stöd av förordningen om belastningsregister har Tullverket också tillgång till uppgifterna i tillståndsärenden och andra lämplighetsärenden. Uppgifter *skall* också lämnas ut till Migrationsverket i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap och utlänningslagen.⁷ Dessa myndigheter *får* också ha direktåtkomst till uppgifterna.⁸ Kustbevakningen har emellertid inte rätt att få ut uppgifterna annat än när den har rätt att frihetsberöva en person enligt lagarna om utlämning för brott eller utlänningslagen samt efter särskilt beslut av regeringen.

Rikspolisstyrelsen skall också föra ett rikstäckande *misstankeregister* med uppgifter om dem som är skäligen *misstänkta* för brott. Misstankeregistret skall innehålla uppgifter om den som har fyllt 16 år och som är skäligen misstänkt antingen för något brott mot brottsbalken eller för något annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet.⁹ Uppgifter förs också in avseende den som är skäligen misstänkt för ett motsvarande brott utomlands, om frågan om lagföring för brottet skall prövas i Sverige. De myndigheter för vars räkning registret förs, dvs. polis-, åklagar-, skatte- och tullmyndigheter, samt övriga myndigheter i den utsträckning det föreskrivs av regeringen, *får* ha direktåtkomst till uppgifter ur registret.¹⁰ Polismyndighet, Tullverket och Migrationsverket *får*, på samma sätt och under i princip samma förutsättningar som gäller för belastningsregistret, ta del av uppgifterna i registret.¹¹ Kustbevakningen är inte heller enligt denna lagstiftning angiven som en myndighet med särskild åtkomst till uppgifterna och har därför endast möjlighet att få ut uppgifter ur misstankeregister efter en sekretessprövning i det enskilda fallet. Kustbevakningen har till regeringen begärt både att få ut fullständiga uppgifter och få direktåtkomst till uppgifter, såväl ur misstanke- som belastningsregister, som behövs i deras brottsbekämpande verksamhet.¹²

Rikspolisstyrelsen för också det *allmänna spaningsregistret* (ASP). Registret skall enligt sin ändamålsbeskrivning lagra och systematisera uppgifter med anknytning till misstänkt eller konstaterad brottslighet för att användas i Polisens spanings- och

⁶ 6 § lagen om belastningsregister.

⁷ 10 § 4, 5 och 15 förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

⁸ 19 § förordningen om belastningsregister.

⁹ 3 § lagen (1998:621) om misstankeregister.

¹⁰ 6 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

¹¹ 3 § förordningen om misstankeregister och 14 § lagen om misstankeregister.

¹² Kustbevakningens redovisning av återrapporteringskrav (uppdrag nr 31) i regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Kustbevakningen, dnr 20-1079/03:10.

brottsutredande verksamhet. En person registreras i ASP, om det mot denne föreligger en misstanke om att han eller hon har begått ett brott. All tillgång till uppgifter ur ASP för enskilda befattningshavare styrs av personligt tilldelad behörighet. Ett ytterligare begränsat antal personer har behörighet att föra in uppgifter i ASP. Uppgifter ur ASP får lämnas ut till Tullverket, och enligt ett beslut av datainspektionen har Tullverket också sådan åtkomst.

Rikspolisstyrelsen för även det *Centrala brottsspaningsregistret* (CBS). Ändamålet med CBS är att skapa ett särskilt brottsregister över anmälda allvarligare brott vilket utnyttjas i brottsspanings- och brottsutredningsverksamhet samt i annan därmed jämförlig polisiär verksamhet. CBS innehåller uppgifter om anmälda brott, tillvägagångssätt, signalement beträffande personer som setts på brottsplatsen, motsvarande uppgifter om fordon och spår från brottsplatsen m.m. All tillgång till uppgifter ur CBS styrs av personligt tilldelad behörighet. Ett ytterligare begränsat antal personer har behörighet att föra in uppgifter i CBS. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna för också *passregistret*. Ändamålet med registret är att tillhandahålla uppgifter som behövs för att utfärda pass, att kontrollera vilka personer som är passinnehavare, att förhindra innehav av mer än ett pass, att kontrollera om passtillstånd erfordras för identifieringskontroll i polisens verksamhet samt för kontroll och avstämning av passuppgifter, passböcker och avgifter. Passhandläggare har åtkomst till hela registret, och gränskontrollvakter till delar av det.

Andra centrala register är bl.a. *beslags- och analysregister*, *personefterlysningsregister*, *Interpolregister* och ett *efterlysningsystem för fordon*.

För att tillhandahålla uppgifter rörande brottsutredningen behandlar polismyndigheterna lokalt uppgifter i ett särskilt ärendehanteringssystem, *Rationell anmälningsrutin*, RAR. I registret antecknas brottsanmälan och alla uppgifter däri. Här finns alltså uppgifter om anmälaren, den skäligen misstänkte personen, målsäganden, vittnen och anmälda försvunna personer. Endast den egna polismyndigheten har tillgång till uppgifterna. Datainspektionen har dock gett tillstånd i några ärenden om att även andra myndigheter skall få del av uppgifterna.

Som ett hjälpmedel för att lagra, systematisera och återvinna uppgifter i förundersökningar med komplicerat eller omfattande utredningsmaterial, behandlas uppgifter i ett särskilt

förundersökningsregister (FU). Åtkomst till uppgifterna har endast den egna polismyndigheten, och då endast till den del som uppgifterna berör det ärende tjänstemannen handlägger eller på annat sätt arbetar med. För att effektivisera polisens och åklagarnas arbete med förundersökningar i brottmål finns ett särskilt lokalt ärendehanteringssystem, men med nationell spridning, *systemet datorisera utredningsrutin – tvångsmedel* (DurTvå).

För att effektivisera och samordna bl.a. alarmeringsåtgärder och viss tillfällig spaningsverksamhet skall i varje län finnas en ort med kommunikationscentral, *kommunikationssystemet* KC-systemet. Uppgifterna för kommunikationscentralen består i att ta emot och vidarebefordra inkommande larm och andra meddelanden, samt att inledningsvis vidta och samordna polisåtgärder med anledning av larmen och meddelandena.

Samtliga polismyndigheter har också tillgång till register som andra myndigheter för. Detta gäller bl.a. det *statliga person- och adressregistret* (SPAR). Här finner man bl.a. uppgifter om folkbokföring, medborgarskap och vissa släktförhållanden.

5.3 Centrala register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Som nämnts i avsnitt 4.11 får Tullverket föra spaningsregister. Tullverket för emellertid f.n. inget spaningsregister utan man planerar ett nytt ärendehanteringssystem. En projektgrupp, projektet RITA (Registersystem i Tullverkets analysprocess), har tillsatts med uppgift att skapa ett heltäckande, effektivt och modernt registersystem för Tullverkets analysverksamhet. Systemet förväntas vara i bruk tidigast under år 2005.

Utöver vad som nämnts i avsnitt 4.11 finns flera register och datasystem i Tullverkets brottsutredande verksamhet. *Tullmålsjournal* (TMJ) är ett ärenderegister för den brottsutredande verksamheten. Tullverket arbetar med att utarbeta ett nytt integrerat IT-stöd (*TIGER*) som skall ersätta dagens TMJ. Tanken är att andra rättsvårdande myndigheter skall ha åtkomst till det nya systemet. Systemet skall också kunna kommunicera med andra myndigheters system och andra databaser såsom misstanke- och belastningsregistret. Systemet förväntas vara i bruk tidigast under år 2005.

Därutöver finns ett register för handläggning och indrivning av strafföreläggande (*EnVis*) och ett för föreläggande av ordningsbot (*RIOB*). *EnVis* är ett system som utvecklats av Riksåklagaren. Systemet består av en central och en lokal del, och Tullverket har installerat den lokala. Rikspolisstyrelsen är ansvarig för *RIOB*. Tullverket har efter avtal med Rikspolisstyrelsen egen åtkomst till registrering och också rätt att själv registrera sina förelägganden.

Tullverket för också flera register i sin fiskala verksamhet vilka dock inte behandlas i detta betänkande.¹³

5.4 Kustbevakningens databas, m.m.

I Kustbevakningens databas finns i dag ett *Informations- och BeslutsstödsSystem (KIBS)*. Systemet innehåller uppgifter om fartyg och anmärkningar om vidtagna åtgärder gentemot fartyget av betydelse för att inrikta och genomföra kontroll- och tillsynsverksamheten, bl.a. för att utreda ett visst brott och för att planera, följa upp och utvärdera såväl kontroll- och tillsynsverksamheten som verksamheten för att förhindra, upptäcka eller utreda brott. I systemet finns vidare bl.a. *Fiskedatabasen* och ett *Rapportdiarium*. Kustbevakningen har – på motsvarande sätt som Polisen och Tullverket – också rätt att i *särskilda undersökningar* upprätta tillfälliga underrättelseregister avseende brott med uppgift om handläggningen inom såväl Kustbevakningen som hos samverkande myndigheter.

Utöver de kustbevakningstjänstemän som har tillgång till uppgifterna får Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten ha direktåtkomst till kustbevakningsdatabasen, såvitt avser den brottsbekämpande verksamheten. Även Tullverket får i den brottsbekämpande verksamheten ha direktåtkomst till uppgifter i kustbevakningsdatabasen men med viss begränsning, liksom Skatteverket, Riksåklagaren och åklagarmyndigheterna får i vissa fall.

Med anledning av Kustbevakningens uppdrag att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter (sjöövervakningsuppdraget), är för närvarande ett nytt informationssystem (*SJÖBASIS*) under utveckling och uppbyggnad i samverkan med berörda myndigheter. *SJÖBASIS* kommer att innehålla aktuell och

¹³ Se SOU 2002:113, s. 107 f.

historisk information om bl.a. fartygs namn, position, kurs och fart kompletterad med information om iakttagelser, jämte uppgifter från förhandsanmälningar och underrättelser. Informationen kommer bl.a. att kunna presenteras som en kartbild över det totala aktuella och historiska sjöläget men också vara sökbar efter ett flertal olika kriterier. Inom ramen för sjöövervakningsuppdraget har Kustbevakningen beslutat att närmare utreda de rättsliga förutsättningarna för ett sådant system. Denna utredningen beräknas vara slutförd under våren 2005.

5.5 Migrationsverkets centrala databas, m.m.

Den centrala databasen inom Migrationsverket betecknas *centrala utlänningsdatabasen* (CUD). I systemet behandlas bl.a. samtliga Migrationsverkets enheters ärendehantering av medborgarskapsärenden, asylprövningar, bidragshantering och kommunplaceringar m.m. I basen finns också STAMM-applikationer vilka betjänar samtliga enheter i dess ärendehantering.¹⁴

Inom Migrationsverket sker en prövning om och i så fall till vilka uppgifter varje anställd skall ha åtkomst. Eftersom Polisen alltjämt har huvudansvaret för den yttre och inre utlänningskontrollen har den åtkomst till flera av Migrationsverkets register, till vissa genom direktåtkomst, till andra efter begäran. Tullverket och Kustbevakningen har däremot ingen åtkomst till de verksamhetsregister vilka Migrationsverket för. Migrationsverket för också ett *fingeravtrycks- och signalementsregister*. Avsikten med detta är att underlätta identifikationen av den som söker asyl i Sverige. Fingeravtrycken tas av Migrationsverket och översändes elektroniskt till Rikspolisstyrelsen för sökning, verifiering och lagring. Fingeravtrycksbasen är ett gemensamt ansvar för Rikspolisstyrelsen och Migrationsverket, men själva databasen är placerad i Rikspolisstyrelsens lokaler. Rikspolisstyrelsen svarar också för förvaltning och underhåll av basen. Basen är uppdelad i två filer, A-filen som innehåller fingeravtryck i anledning av misstanke om brott, och B-filen som avser asylsökandes fingeravtryck. Migrationsverket har endast tillgång till B-filen. Filerna får inte samköras.

I ett särskilt system lagras *fotografier och namnteckningar* för att ta fram underlag för att framställa av LMA-kort. I systemet lagras

¹⁴ STAMM: System för Tillstånd, Mottagning och Medborgarskap.

också individ- och ärendeuppgifter. Uppgifterna är inte tillgängliga för andra myndigheter, men Polisen förbereder en begäran om att vissa poliser skall ges behörighet till systemet.

För bedömningarna i utlänningsärenden, och i synnerhet asylärenden är det av största vikt att handläggande myndigheter har god insikt i förhållandena i de länder varifrån flyktingar kommer. För detta ändamål finns ett *landinformationssystem* (LIFOS). I LIFOS görs en allmän bakgrundsinformation tillgänglig för handläggarna, så att dessa får den kunskap som behövs för att kunna fatta välgrundade beslut i enskilda fall. Eftersom LIFOS innehåller bl.a. integritetskänslig information, är tillgängligheten till LIFOS delvis begränsad. Inga andra myndigheter än Utlänningsnämnden har tillgång till LIFOS.

Migrationsverket är också processansvarig för det webbaserade ärendehanteringssystemet ”*Web-based Information system Linking Migration Authorities*” (Wilma). Systemet hanterar besöks- och bosättningsärenden enligt utlänningslagen. Systemet förbinder bl.a. utlandsmyndigheterna elektroniskt med Migrationsverkets databas i den ärendehantering kring besöks- och bosättningsprocess vilken det ankommer på utlandsmyndigheterna att handha. Syftet är att utlandsmyndigheten skall kunna få del av information av betydelse för prövningen av en ansökan om visum eller annat tillstånd. Via Wilma kan utlandsmyndigheternas personal, genom direktåtkomst till Migrationsverkets kopia av SIRENE-kontorets spärrlista, göra sökningar i listan. Wilma är också uppkopplat mot Visionsystemet (se nedan).

Utlänningsnämnden och Rikspolisstyrelsen är inlemmade i Wilma. Rikspolisstyrelsens och polismyndigheternas befattningshavare har, efter att den enskilde tjänstemannen har genomgått särskild utbildning och ha getts behörighet, åtkomst till systemet. Tullverket och Kustbevakningen har inte tillgång till uppgifterna i basen, men Kustbevakningen och Tullverket (genom Rikspolisstyrelsen), har nyligen begärt åtkomst. Rikspolisstyrelsen skall framgent genom Wilma ges tillgång till de i CUD-basen lagrade dokumenten och eventuellt även lagrade fotografier av sökanden i enskilda ärenden. Dessutom avses Polisen, kunna få uppdatera nya uppgifter avseende nödfalls- och sjömansviseringar samt in- och utresor av tredjelandsmedborgare över yttre gräns.

Slutligen skall nämnas *Vision*, ett datasystem som har byggts upp inom Schengensamarbetet som ett automatiserat rådfrågnings-system i enlighet med Artikel 17 i Schengenkonventionen.

Systemet förmedlar rådfrågningar mellan Schengenstaterna och har en egen databas. Förfrågningarna innehåller individuppgifter, ärendeuppgifter och i vissa fall anhörigas personuppgifter. Endast Migrationsverket har behörighet till Vision, men utlandsmyndigheterna kan inleda en förfrågan från Wilma.

6 Gränskontroll, samverkan och informationsutbyte, m.m.

6.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 4.5.2 har Polisen huvudansvaret för utlänningskontrollen, såväl vid gränserna som inne i Sverige. Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket medverkar dock i kontrollen, och Kustbevakningen har också ett självständigt ansvar till sjöss. I detta avsnitt lämnas inledningsvis en kortare beskrivning av myndigheternas uppgifter, verksamhet och hur de är organiserade (avsnitt 6.2). Därefter redovisas hur gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen utövas inom polismyndigheterna (avsnitt 6.3). Slutligen redovisas nuvarande reglering om underrättelseskyldighet mellan myndigheterna (avsnitt 6.4), hur samarbetet och informationsutbytet fungerar i praktiken (avsnitt 6.5) och utredningens slutsatser (avsnitt 6.6).

6.2 Myndigheternas ansvarsområde och organisation

6.2.1 Polisen

Uppgifter

Som nämnts i avsnitt 4.6 innehåller polislagen (1984:387) de grundläggande bestämmelserna om polisväsendets organisation och uppgifter. Målen för polisverksamheten och Polisens uppgifter har inte preciserats i polislagen utan anges mer allmänt. Skälet är att man har velat att Polisens verksamhet fortlöpande skall kunna anpassas till förändringar i samhället. Som ett led i en strävan att främja rättvisa och trygghet skall Polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp.¹

¹ 1 § polislagen.

Till Polisens uppgifter hör

att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,

att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat,

att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal,

att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp och

att fullgöra den verksamhet som ankommer på Polisen enligt särskilda bestämmelser.²

Polisen har också en skyldighet att samarbeta med andra verksamheter och myndigheter vilkas verksamheter berör polisverksamheten. De andra myndigheterna har å sin sida en skyldighet att ge Polisen stöd i dess arbete.³

Organisation och verksamhet

Rikspolisstyrelsen

Polisväsendet tillhör Justitiedepartementets ansvarsområde. Polisens organisation är indelad i en central och en lokal nivå. Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för Polisen. Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över Polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering. Rikspolisstyrelsen kan också, på regeringens uppdrag, leda polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet.

Rikspolisstyrelsen har samordningsansvar bland annat för:

- Gränskontroll
- Internationellt polissamarbete
- Centrala polisregister
- Polisens planering vid särskilda händelser

Rikspolisstyrelsen beslutar om hur de medel som statsmakterna tilldelat Polisen skall fördelas mellan polismyndigheterna.

En av Rikspolisstyrelsens arbetsenheter är det *internationella sekretariatet*. Sekretariatet består av två sektioner: EU-sektionen och sektionen för utvecklingssamarbete. EU-sektionen koordinerar och

² 2 § polislagen.

³ 3 § polislagen.

stödjer Polisens deltagande inom EU. Förutom att förbereda, medverka och följa upp förhandlingar, tar den emot, distribuerar och bevakar all inkommande information från rådets arbetsgrupper.

Internationella sekretariatets ansvarar vidare för att etablera och upprätthålla kontakter med polisorganisationer och myndigheter, såväl utomlands som inom landet. Sekretariatet deltar också i utformandet av internationella överenskommelser som berör Polisen samt bistår Rikspolisstyrelsen med utrikespolitiska bedömningar.

Inom Rikspolisstyrelsen är det *Polisenheten* som närmast är ansvarig för gränskontrollfrågor. Enheten är indelad i fyra sektioner: Lagföringssektionen, Övervakningssektionen, Polisrättssektionen och Polistekniksektionen. Utlännings- och gränskontrollärenden handläggs vid Polisrättssektionen. Sektionen har också flera andra ansvarsområden. Polisen och därmed Polisrättssektionens ansvarsområde är – sedan Polisen inte längre självständigt handlägger utlänningsärenden – begränsat till gränskontroll, inre utlänningskontroll, och utlänningsärenden i form av verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut, förvar, uppsikt m.m. Sektionens huvudansvar är att arbeta med ledningsfrågor, förvaltning och föreskrifter. Den arbetar med samverkan och service mot polismyndigheterna, Rikspolisstyrelsens ledning, andra myndigheter samt Justitie- och Utrikesdepartementet. Sektionen arbetar också nära Utrikesdepartementet för att säkerställa att verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut fungerar.

Särskilt om Rikskriminalpolisen (RKP)

Rikskriminalpolisen, som är en del av Rikspolisstyrelsen, ansvarar för den operativa polisverksamheten på central nivå, som inte ankommer på Säkerhetspolisen. Rikskriminalpolisen är den organisation inom svensk polis där kampen mot organiserad brottslighet samordnas på såväl nationell som internationell nivå.⁴ Rikskriminalpolisen bedriver sitt arbete mot den organiserade brottsligheten genom kriminalunderrättelsearbete, samordning av denna och genom att lämna biträde till landets polismyndigheter när grova brott har begåtts. I vissa fall leder Rikskriminalpolisen även egna utredningar.

⁴ 6 § Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen, RPS-instruktionen.

Inom Rikskriminalpolisen finns fyra huvudenheter; Sekretariatet (Skr), Kriminalunderrättelsetjänsten (KUT), Utredning/Spaning (U/S) och Ordningsenheten (OPE). I detta avsnitt redovisas endast de delar av Rikskriminalpolisens arbete som närmast rör utlänningskontroll. Information om övrig verksamhet kan bl.a. sökas på Polisens hemsida.⁵

Kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) inhämtar, bearbetar och analyserar information samt delger underrättelser om såväl nationell som internationell grov och organiserad brottslighet. Verksamheten är bl.a. inriktad på narkotikabrott, illegal invandring, människosmuggling, penningtvätt, illegal överföring av stulna fordon, miljöbrott, barnpornografi och mc-brottslighet. Enheten skall lämna stöd åt den lokala brottsbekämpande verksamheten och se till att kriminalunderrättelseverksamheten organiseras så, att den blir så rationell och effektiv som möjligt. Enheten samverkar med polismyndigheternas kriminalunderrättelseenheter, biträder dem och lämnar hotbildsrapporter.

Inom kriminalunderrättelseverksamheten finns flera enheter/rotlar, bl.a. *roteln Illegal invandring* som har till uppgift att förhindra illegal invandring, människosmuggling, annat missbruk av asylrätten och människohandel ("trafficking"). I rotelns uppgifter ingår vidare att verka som expert inom sitt sakområde för EU, Östersjösamarbetet-OPC samt andra internationella organ. Roteln får på olika sätt information om trender, flyktingars resvägar, förfalskade identitetshandlingar och andra handlingar som är i omlopp etc. Informationen kommer till stor del från andra länder. Även Sveriges polisiära sambandsmän runt om i världen lämnar information om illegal invandring. Inom Sverige får man information främst från polismyndigheterna, såväl från enskilda polismän som från olika enheter inom polismyndigheten, från passkontrollanter, Migrationsverket, Tullverket, Kustbevakningen och tips från allmänheten. Roteln har också kontakter med flera andra myndigheter och organisationer. Genom Utrikesdepartementet står roteln också i kontakt med utlandsmyndigheterna, för att utbyta information och till dem ge riktlinjer för deras arbete med utlänningsärenden.

Roteln utför inget eget utredningsarbete i ett enskilt ärende, utan överlämnar detta till berörd polismyndighet. Arbetet går vanligen till på det sätt att man sprider den information roteln får och den analys man gjort, till polismyndigheterna. När en fråga berör

⁵ www.polisen.se

ett visst polisområde överlämnas informationen till den ansvariga polismyndigheten som har att närmare utreda frågan. I vissa sällsynta fall gör roteln en anmälan om brottet innan ärendet överlämnas. Avsikten är emellertid att det fortsatta utredningsarbetet skall ske lokalt.

Analysroteln utför operativa och strategiska analyser, samt omvärldsanalyser och hotbilda-bedomningar. De operativa analyserna är oftast ärendeinriktade, medan det strategiska arbetet har ett mer långsiktigt perspektiv. Till roteln hör *Gärningsmannaprofilgruppen (GMP)*, där profilering av gärningsman och offer sker. Gruppen kan efter begäran biträda landets samtliga polismyndigheter med bl.a. brottsanalys, brottsplatsanalys, länkning av brott, gärningsmannaprofiler, farlighetsbedömningar, utvärdering av misstänkta personer och rådgivning.

Även det *Nationella sambandskontoret* arbetar med gränskontrollfrågor och är kontaktpunkt för Interpol, Europol, Schengen/SIRENE, Östersjösamarbetet och PTN-sambandsmännen⁶ samt biträder svenska brottsbekämpande myndigheter i internationella ärenden. Vid det Nationella sambandskontoret finns för övrigt även sambandsmän från Tullverket och Kustbevakningen placerade.

I vissa fall kan i gränskontrollarbetet biträde erhållas av *roteln Särskilda objekt*. Rotelns verksamhetsområde omfattar öststatsbrottslighet, våldsbrott inom den organiserade brottsligheten, fordonsstölder, fotbollshuliganism, illegal vapenhantering, mc-brottslighet, stölder av konst och kulturskatter och sexuella övergrepp mot barn samt barnpornografi.

Utrednings- och Spaningsenheten (U/S) stödjer utländska och internationella brottsbekämpande organ samt polismyndigheter med kvalificerade spanings- utrednings- och identifieringsresurser. Enheten skall särskilt stödja bekämpningen av brottslighet som är av mycket grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Inom huvudenheten finns fem rotlar, där särskilt *Roteln för bekämpning av grov organiserad brottslighet*, *Identifieringsroteln* och *Spaningsroteln* är av intresse i förevarande sammanhang.

Roteln för bekämpning av grov organiserad brottslighet medverkar i kampen mot grov internationell och nationell brottslighet genom att analysera och kartlägga sådan brottslighet, såsom exempelvis

⁶ Samarbetsmän för polis och tull i Norden.

brott inom postbefordringsföretag, utredningar enligt lagen om fingerade personuppgifter, grova seriebrott med internationell anknytning och gränsöverskridande seriebrottslighet. *Identifieringsroteln* ansvarar för identifiering genom det nationella fingeravtrycksregistret och fotoregistret över brottsmisstänkta och biträder Migrationsverket vid förändring av fingeravtrycksregistret över asylsökande. *Spaningsroteln*, som är en operativ enhet, biträder övriga delar av Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna med kvalificerade spaningsinsatser, vid behov även med särskild metodik och teknikspaning. Roteln biträder även utländska myndigheter med spaning efter framställan. Även narkotikabrott av särskilt grov beskaffenhet, som har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning, utreds vid roteln.

Därutöver finns inom Rikskriminalpolisen **Ordningpolis enheten**, som bl.a. handlägger ärenden om Polisens utlandsstyrka för civilpolis i internationell verksamhet, Polisens flygverksamhet och flygplatssäkerhet och ärenden rörande den nationella insatsstyrkan. Inom enheten finns också olika sambandsmän, varav flertalet är PTN-sambandsmän.

Vid Ordningpolis enheten finns också Rikskommunikationscentralen (RKC) som är Rikskriminalpolisens enhet för samordning, lägesuppföljning och informationsförmedling till polismyndigheter, samverkande myndigheter samt upprätthåller dygnet-runt-service för Rikspolisstyrelsen. RKC ansvarar för och övervakar de larm- och operativa informationssystem som finns inom Polisen och ansvarar för stabsberedskapen vid händelser, där rikskriminalpolisen har ett ledningsansvar samt vid händelser som kräver nationell samordning eller särskilt stöd till polismyndigheter.

Reformarbeten

Länspolismästaren Anders Kjaersgaard, som haft Rikspolisstyrelsens uppdrag att göra en översyn av Rikspolisstyrelsens organisation för gränskontrollen, har förordat att ansvaret för gränskontroll och inre utlänningskontroll, skall delas mellan Polisenheten (förvaltningsärenden) och Rikskriminalpolisen (det operativa ansvaret).⁷ Utgångspunkten för översynen har varit att gränskontroll är en nationell angelägenhet och att verksamheten därför bör vara en integrerad del i det reguljära polisarbetet. Gränskontrollverksam-

⁷ Översyn av vissa delar av Gränskontrollarbetet, slutrapport, INT-243-0403/04.

heten skall omfatta brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet, men också vara en del i Sveriges migrationspolitik.

Rikskriminalpolisen skall, enligt förslaget, ansvara för en samordning av polismyndigheternas operativa gränskontrollverksamhet, samt att nationella och internationella operativa beslut och överenskommelser får genomslag i den lokala verksamheten. Vidare skall en kvalificerad kriminalunderrättelsetjänst vara en viktig faktor i det nationella och internationella gränskontrollarbetet. Anders Kjaersgaard föreslår också att det inrättas ett särskilt gränskontrollråd inom Polisen. Rådet skall ledas av Polisens gränskontrollchef (enligt förslaget lämpligen Överdirektören eller chefen för Rikskriminalpolisen) och bestå av representanter för berörda enheter vid Rikspolisstyrelsen, representanter för de tre största polismyndigheterna och ytterligare någon eller några polismyndigheter samt representanter för Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket.

Östersjösamarbetet

Rikspolisstyrelsen deltar, tillsammans med Tullverket och Kustbevakningen i arbetet under regeringschefernas Aktionsgrupp mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet ("Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region") med syfte att utveckla samarbetet med övriga gränskontrollmyndigheter i Östersjöregionen; "Östersjöregionen – en samverkan som är av avgörande betydelse för möjligheten att bekämpa gränsöverskridande brottslighet".⁸

Särskilt om säkerhetspolisen (SÄPO)

Säkerhetspolisen skall inom Rikspolisstyrelsen leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och (även om verksamheten inte avser sådan brottslighet) polisverksamhet i fråga om terrorismbekämpning, bevaknings- och säkerhetsarbete som avser den centrala statsledningen eller som har samband med statsbesök och liknande händelser samt annat personskydd i den utsträckning som Rikspolisstyrelsen bestämmer. Säker-

⁸ Östersjöstaternas råd – the Council of the Baltic Sea States (CBSS) – bildades i mars 1992. På svenskt initiativ ägde ett första möte rum mellan Östersjöstaternas regeringschefer i Visby juni 1996. Medlemmar i rådet är alla länder runt Östersjön, Island, Norge och den Europeiska kommissionen.

hetspolisens svarar också för tillämpningen av den särskilda utlänningskontrollen enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (se avsnitt 4.9.1).

Polismyndigheterna

Varje län utgör ett polisdistrikt och i varje distrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet.⁹ Det finns således 21 polismyndigheter i landet. Polismyndigheterna är sin tur indelade i antingen polisområden och närpolisområden eller enbart polisområden. En länspolismästare är chef för en polismyndighet.¹⁰

Eftersom Migrationsverket numera har ansvaret för alla utlänningsärenden, inklusive verkställighetsärendena, saknar i dag flera polismyndigheter en utlänningsrotel eller en gränspolisenhet. I de tre största länen, Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, finns dock sådana enheter. Även i Polismyndigheterna i Västmanlands, Södermanlands, Värmlands och i Örebro län finns enheter eller avdelningar med en särskild gräns- och utlänningspolis. Vid flertalet andra polismyndigheter finns enbart en eller flera enskilda polismän som arbetar med gränskontroll eller inre utlänningskontroll. Huvudregeln i hela landet är emellertid att arbetet med inre utlänningskontroll skall ingå i varje polismans dagliga arbetsuppgifter, dvs. närpolisen, ordnings- och trafikpolisen m.fl. skall göra en inre utlänningskontroll när anledning finns. Som närmare redovisas i avsnitt 6.5, sker detta emellertid endast i mindre omfattning, och den främsta förklaringen är att regelverket anses svårt att tillämpa samt att polismännen många gånger saknar såväl kunskap på området som rutiner och riktlinjer för hur regelverket skall tillämpas.

Antalet personer som arbetar med gränskontroll och inre utlänningskontroll inom enheterna varierar allt från tio till fler än 150 personer. Både polismän och civila, främst passkontrollanter och särskilt utsedda säkerhetsvakter, arbetar på enheterna. Det arbete som utförs avser yttre gränskontroll, inre utlänningskontroll och arbete med verkställighetsärenden. Vid flera enheter ansvarar enheten också för säkerheten på landets flygplatser.

⁹ 4 § polislagen.

¹⁰ 2 kap. 11 § polisförordningen 1998:1558.

Samtliga polismyndigheter har egen kriminalunderrättelseverksamhet, i vissa fall organiserade som länskriminalavdelningar, ibland integrerad i operativ polisverksamhet. Dessa svarar för bekämpningen inom länet av den allra grövsta och den organiserade brottsligheten, däribland illegal invandring med koppling till mer organiserade nätverk. Länskriminalverksamheten ansvarar vanligen även för ärenden av internationell karaktär. Samarbetet med utländska polismyndigheter har också blivit ett nödvändigt och betydelsefullt inslag i polisarbetet, efterhand som den grova brottsligheten blivit mera internationell, särskilt i Stockholms och Skåne län.

Mer om underrättelseverksamheten

Underrättelseverksamhet är, enligt vad som anges i polisdatalagen (1998:622), 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 enligt 23 kap. rättegångsbalken. I polisdatalagen anges också att kriminalunderrättelseverksamhet är annan underrättelseverksamhet än den som bedrivs av Säkerhetspolisen.

Inhämtning av underrättelser sker på flera olika sätt. I stor utsträckning sker det genom öppna källor, men en betydande del av inhämtningen sker genom informatörer eller andra hemliga källor. Genom samarbete med andra myndigheter, företag m.m. får man också in en hel del information. Internationellt samarbete spelar en stor roll. Det gäller såväl organiserat polisiärt samarbete i multilaterala eller bilaterala former som mera informellt sådant samarbete. Genom kontakter med myndigheter m.m. i andra länder får Polisen också information inom ramen för underrättelseverksamhet. En viktig del i underrättelsetjänsten utgörs av s.k. inre spaning, dvs. att man söker efter information som redan finns tillgänglig inom Polisen. I detta arbete ingår bl.a. sökning i register. Polisens systematiserade underrättelseverksamhet har utvecklats under senare år. Underrättelseverksamhet förekommer i dag på i huvudsak tre organisatoriska ställen inom polisväsendet. På lokal nivå sker underrättelseinhämtningen vid länskriminalavdelningarnas kriminalunderrättelseenheter, eller på annat sätt inom polismyndigheten. Vid sidan av de lokala kriminalunderrättelse-

enheterna inom länen bedriver Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen underrättelseinhämtning.

6.2.2 Tullverket

Tullverkets organisation och verksamhet

Tullverket består sedan 1999 av en samlad myndighet. Organisatoriskt har verket en ny utformning som trädde i kraft den 1 juli 2004 där man valt att frångå indelningen i regioner och att införa en organisation som enbart är baserad på processer. Processerna delas upp i olika ämnesområden, och ansvaret för sådana ämnesområden skall bäras av ett kompetenscenter för hela landet. Huvudkontoret skall ha det sammanhållande ansvaret för ledning och styrning av verksamheten. Grundläggande bestämmelser om Tullverkets organisation finns i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket.

Tullverkets ansvarsområden

Tullverkets huvudsakliga ansvarsområde består dels av att fastställa och uppbära tull och importskatter (främst mervärdesskatt) samt avgifter så att en korrekt uppbörd kan säkerställas, dels att övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet, så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs.

Tullverkets verksamhet delas in i två verksamhetsgrenar, uppbörd respektive in- och utförselrestriktioner. Inom Tullverket är arbetet emellertid som ovan nämnts processororienterat. Verksamheten är i den nya organisationen indelad i tre olika processer, ledningsprocesser, huvudprocesser och stödprocesser. Verkets kärnverksamhet utgörs av de två huvudprocesserna ”Effektiv handel” och ”Brottsbekämpning”.

Verksamheten kan även förenklat beskrivas som uppdelad i fiskal verksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Denna uppdelning motsvarar i princip de två huvudprocesserna, och används bl.a. inom lagstiftningen för att definiera dess tillämpningsområde, t.ex. avseende behandling av uppgifter. Uppdelning är teoretisk och på grund av verksamhetens karaktär är det svårt att göra klara gränsdragningar mellan de olika verksamhetsgrenarna. I begreppet fiskal verksamhet ingår t.ex. såväl fastställande av korrekt uppbörd som

kontroller av deklarationsskyldighet. Det brottsbekämpande ansvaret gäller all brottslighet inom myndighetens ansvarsområde, avseende såväl uppbörd som in- och utförelsestrukturer.

Tullverkets huvudprocesser

Effektiv handel

Tullverkets primära uppgifter i egenskap av beskattningsmyndighet är att uppbära tull, annan importskatt och avgifter samt att underlätta handeln med tredje land genom att snabbt och effektivt handlägga frågor om bl.a. uttag av tullar och skatter och kontrollera trafiken till och från utlandet, så att bl.a. bestämmelser om import och export efterlevs.

Processen Effektiv handel består organisatoriskt av två produktionsprocesser, Kvalitetssäkrat flöde och Övrigt flöde. Inom dessa finns delprocesserna Före gränspassage, Vid respektive Under gränspassage samt Efter gränspassage. Processen hanteras av tre kompetenscenter, Ombud, Företag och Kvalitetssäkrade operatörer. Verksamheten syftar till att hantera den kommersiella godstrafiken och består av tre övergripande arbetsflöden, import, export och transit. Den startar i och med ett företags överväganden att importera, exportera eller transitera varor och avslutas när Tullverket har levererat korrekt uppbörd och avlämnat statistikuppgifter till Statistiska Centralbyrån eller när en transitering avslutats.

Brottsbekämpning

Verksamheten har till uppgift att hindra överträdelser av gällande införelse- och utförelsestrukturer och därigenom medverka till att den legala handeln kan bedrivas utan risk för att utsättas för illojal konkurrens och att samhället skyddas mot illegal handel med t.ex. hälsovådliga varor som narkotika. Härutöver tillkommer uppgiften att företräda norsk och finsk tullmyndighet enligt gränstull-samarbetsavtal länderna emellan samt att för andra myndigheters räkning medverka i olika bevakningsuppgifter inom jakt- och fiskeövervakning, fjällräddning, militär bevakning och utlänningskontroll. Beträffande tullkontroll till sjöss och informationsutbyte avseende fartygstrafikens rörelser sker verksamheten i nära samarbete med Kustbevakningen, som har ett självständigt ansvar inom

dessa områden. Vad gäller narkotikabekämpningen är samverkan med Polisen av stor betydelse.

Av regeringens regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Tullverket framgår bl.a. att tullkontroller beträffande narkotikasmuggling skall ges högsta prioritet och effektiviseras, varvid bekämpning av den organiserade narkotikasmugglingen skall prioriteras. Målet är att mängden beslagtagna narkotika skall öka samtidigt som Tullverkets aktiviteter i preventivt syfte skall ha minst samma omfattning som tidigare. Det föreskrivs vidare att kontroller för att förhindra storskalig illegal införsel av alkohol- och tobaksvaror skall ges hög prioritet.

För att nå de av regeringen uppsatta målen för verksamheten skall underrättelseverksamheten och urvalsmetoderna vidareutvecklas, så att urvalet av objekt förbättras i den fysiska kontrollverksamheten och träffsäkerheten i arbetet därmed ökar. Som en följd härav sker urvalet av kontrollobjekt i de flesta fall med utgångspunkt i framtagna riskprofiler.

Den brottsbekämpande verksamheten är organisatoriskt uppdelad i två övergripande områden, organiserad brottslighet och övrig brottslighet. Den operativa verksamheten är indelad i trafikslag och bedrivs vid tre kompetenscenter med nationellt ansvar för Flygtrafik, Godstrafik och Resandetrafik samt ett gemensamt ansvar för åtgärder mot storskalig och organiserad brottslighet. Huvudkontoret har ansvar för övergripande styrning och ledning av verksamheten vilket sker genom ekonomisk styrning och genom normgivning och policy.

Brottsbekämpningsgrupper

I trafiken vid gränserna arbetar ca 550 personer med kontrollarbete och fysisk övervakning av trafiken. Arbetet bedrivs i grupper som är spridda i landet från Karesuando i norr till Ystad i söder och består av ca 10 personer per grupp. Gruppens arbete sker i respektive trafikslag med fysiskt kontrollarbete i varutrafiken avseende såväl kontroller av narkotika eller andra restriktionsvaror som fysiska fiskala kontroller. Dessa grupper deltar även i kontrollarbete avseende personkontroll på uppdrag av Polisen. Grupperna har tillgång till såväl narkotikahundar som tekniska hjälpmedel, såsom röntgenutrustning, video m.m. Grupperna arbetar i de olika trafikslagen och leds och koordineras av respektive kompetens-

center via dess operativa ledning. Arbetet kommer alltmer att ske på uppdrag från den operativa ledningen och baseras på kunskap om respektive trafikflöde, ort och hotbild, underrättelser m.m. En ökad satsning på informationsinhämtande och bearbetning samt på tekniska hjälpmedel och IT-stöd sker för att ytterligare öka träffsäkerheten i kontrollerna samt kunna göra relevanta prioriteringar i verksamheten mot trafik och orter där hotbilden är som störst. I satsningarna ingår även att ge personalen i grupperna ökad utbildning och kompetens i såväl underrättelsearbete, brottsutredning som spaning och fiskala bestämmelser. Stora utbildningsinsatser kommer att genomföras de närmaste åren för att komplettera tjänstemännens grundutbildning och ofta betydande praktiska erfarenhet med formell kompetens inom nämnda områden. Syftet är att öka gruppens förutsättningar att fullgöra sina uppdrag samt öka effektiviteten i upptäckt och avslöjande av smugglings- och tullbrott och öka flexibiliteten.

Tullkriminalen

I arbetet med att bekämpa den organiserade och storskaliga brottsligheten avseende främst smuggling arbetar ca 350 personer som en nationell resurs som gemensamt leds av de tre kompetenscenter och dess operativa ledning. Arbetet sker sedan 1 juli 2004 helt projekt- eller ärendebaserat med projektledare som – allt efter ärendets behov – kan förfoga över såväl underrättelseresurser, spaningsgrupper, brottsutredare, ekonomer som andra specialister över hela landet. I dessa projekt sker även samarbete med andra myndigheter såsom Polis, skattebrottsenheter, Kustbevakningen. De projekt/ärenden som avser inledda förundersökningar leds av åklagare, varvid Tullverkets projektledare ansvarar som arbetsledare för Tullverkets personal och resurser. Verksamheten är tänkt att bättre kunna anpassas efter ärendenas karaktär, och med samlad och relevant kompetens för hela underrättelse- och utredningskedjan öka förutsättningarna att effektivt ingripa mot den organiserade och storskaliga smugglingen och lagföra de personer som ägnar sig åt denna kriminella verksamhet. Att arbeta i projektform underlättar och gör det smidigare att samarbeta med andra myndigheter och i internationella utredningar. Huvuddelen av personalen är placerad i de tre storstäderna.

Kompetenscenter och operativ ledning

Centralt på varje kompetenscentrum (KC) finns en stab, operativ ledning och nationella specialister. KC Flyg ansvarar för kontroll av gods och resande som transporteras med flyg, och har sitt säte på Arlanda. Därifrån leds Tullverkets kontrollverksamhet på alla flygplatser men brottsbekämpningsgrupperna är främst placerade på Arlanda. Den operativa ledningen ansvarar för koordinering och ledning av den operativa verksamheten i såväl brottsbekämpningsgrupperna som tullkriminalen i de ärenden eller projekt som kompetenscentret ansvarar för. Vid den operativa ledningen finns en underrättelsesektion, en planeringssektion, en tullåklagarsektion, med ansvar för utredningen av de brott som upptäcks av brottsbekämpningsgrupperna men vilka inte ingår i projekt hos Tullkriminalen, och en sektion med ansvar för externa kontakter, inrapportering och samverkan med näringslivet. KC Gods och KC Resande, som är placerade i Göteborg respektive Malmö, har motsvarande funktioner. KC Gods är inriktat på godstrafik, dvs. kommersiella varutransporter, medan KC Resande ansvarar för kontroll av gods som medförs av resande, inklusive personbilar. Vid varje kompetenscentrum finns även nationella specialister som är en nationell gemensam resurs avseende olika ämnen, områden eller företeelser. Dessa specialister ansvarar för att såväl fördjupa som bredda Tullverkets kunskaper och kompetens på viktiga områden, såsom metodik inom underrättelse, utredning och spaning, etik- och moralfrågor, personuppgiftshantering, narkotika, alkohol, tvångsmedel och beslagshantering, säkerhet, vapen och terrorism. Tullverkets laboratorium är en del av denna specialistfunktion, liksom de gemensamma funktionerna Internationell beredning med operativa internationella frågor och Riksambandscentralen.

Internationellt samarbete

Tullverket samarbetar i stor utsträckning med utländska tulladministrationer, både multilateralt och bilateralt. Inom EU samarbetar Tullverket i varierande grad med samtliga medlemsstater och kandidatländer i större eller mindre omfattning. Inom ramen för EU:s tull- och polissamarbete deltar Tullverket i såväl mötesstrukturer som operativt samarbete med medlemsstater, kommissionens enhet för bedrägeribekämpning (OLAF) och Europol. Tullverket har

även en aktiv roll i Östersjöarbetet (OPC) och i det nordiska polis- och tullsamarbetet (PTN).

6.2.3 Kustbevakningen

Uppgifter

Kustbevakningen är en civil myndighet under Försvarsdepartementets ansvarsområde. Kustbevakningens uppgifter är

att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss,

att samordna de civila behoven av sjöövervakning och sjöinformation samt förmedla denna information till berörda myndigheter,

att följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning, samt

att samverka med andra myndigheter för att främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde.¹¹

Kustbevakningens verksamhet omfattar följande sju politikområden.

- *rättsväsendet* (polisiär verksamhet, bl.a. brottsbekämpande sjöövervakning och sjötrafikövervakning, vissa brottsutredande åtgärder samt gränskontroll av personer och inre utlänningskontroll i och i anslutning till sjötrafiken),
- *skatt, tull- och exekutionsväsendet* (tullkontroll, bl.a. gränskontroll av sjötrafiken avseende varor samt sjöövervakning för att förebygga och beivra brott mot bestämmelserna om in- och utförsel inklusive narkotikasmuggling och annan varusmuggling),
- *transportpolitik* (sjötrafikövervakning och sjösäkerhetsarbete),
- *livsmedelspolitik* (fiskerikontroll),
- *miljöpolitik* (bl.a. åtgärder mot förorening från fartyg),
- *totalförsvaret*, och

¹¹ 1 och 1 a §§ förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen, Kustbevakningsinstruktionen.

- *skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar (miljö-räddning till sjöss och sjöräddning).*

Organisation och verksamhet

Kustbevakningen leds av en generaldirektör.¹² Centrala ledningen, som är verkschefens stab, består av avdelningar för räddningstjänst, sjöövervakning, personal och utbildning, teknik, ekonomi samt ett verkssekreteriat.

Sjöövervakningsavdelningens verksamhet omfattar myndighetens uppgifter nationellt och internationellt inom sjöövervakningstjänsten. Till sjöövervakningstjänsten hör övervakning av laglydnaden jämte kontroll- och tillsynsverksamhet till havs, i kustvatten samt i Vänern och Mälaren. Med sjöövervakning avses främst brottsbekämpande övervakning av laglydnaden till sjöss med stöd av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (LKP), lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) och lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningslagen). Med kontroll- och tillsynsverksamhet avses i princip icke-brottsbekämpande uppgifter inom ramen för exempelvis utlännings-, tull- och tillträdeslagstiftningen liksom fiskeri- och fartygsäkerhetsregleringen.

Sjöövervakningsavdelningen bedriver inte någon direkt operativ verksamhet utan svarar för beredning, planering, genomförande och tillämpning av den långsiktiga inriktning och utvecklingen med därtill hörande uppföljning och analys. Den operativa verksamheten bedrivs inom regionerna. Det är också sjöövervakningsavdelningen som inom Kustbevakningen ansvarar för verksamheten vid det tillsammans med Polisen och Tullverket etablerade centrumet för maritima underrättelser ("Svenskt Maritimt Underrättelsecenter – SMUC/Swedish Maritime Intelligence Centre – SMIC", se nedan). Vid avdelningen finns också den samordnande funktionen för myndighetens brottsutredningar och förundersökningar¹³ liksom uppgiften att vara sammanhållande funktion för kustbevakningsdatabasen.

Inom myndigheten finns vidare fyra regionala ledningar, vilka vardera leds av en regionchef, samt en lokal organisation med 26 kuststationer. Myndigheten har även en rikstäckande flygverk-

¹² 3 § Kustbevakningsinstruktionen.

¹³ 11 kap. lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, vattenföroreningslagen.

samhet. Kustbevakningen har fyra ledningscentraler som är bemannade dygnet runt året om. Myndigheten är operativt inriktad med hög närvaro med fartyg till sjöss och flygplan och har därigenom allmänt sett en hög beredskap. Verksamheten genomförs som målinriktad patrullering med fartyg och flyg. Viss del av verksamheten bedrivs i dag också genom landpatrullering med bil i kustområden. Inom regioner sker också informations- och underrättelseinhämtning och viss bearbetningen därav.

Det geografiska verksamhetsområdet består av svenskt inre vatten, såvitt detta omfattar kustvatten och skärgårdsområden, Väner och Mälaren samt svenskt territorialhav och Sveriges ekonomiska zon. Kustbevakningen får också vara verksam utanför den ekonomiska zonen inom ramen för EU-samarbetet och med stöd av förpliktelser som Sverige åtagit sig genom internationella överenskommelser. Kustbevakningen har således ett samlat ansvar i frågor som rör myndighetsutövning till sjöss och svarar självständigt, men i nära samverkan med Polis och tulltjänstemän, för den svenska gränskontrollen till sjöss. Sjögränsen är för gränskontroll och inre utlänningskontroll alltid att anse som yttre gräns. Den polisiära och tullnära övervakningen till sjöss bedrivs integrerat med myndighetens övriga övervaknings-, tillsyns- och kontrolluppgifter. I samband med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har Kustbevakningen, såsom ansvarig för gränskontrollen till sjöss, prioriterat person- och varukontrollen. Inriktningen innefattar förutom traditionell person- och varukontroll avseende personers in- och utresa och varurörelser även bekämpande av gränsöverskridande kriminalitet i vidare mening inom sitt ansvarsområde. Kustbevakningen svarar också för inre utlänningskontroll till sjöss.

Kustbevakningen ansvarar för den administrativa kontrollen av sjöfarten som mottagare av förhandsanmälningar från yrkessjöfarten (fiske- och handelsfartyg) och av anmälningar från fritidsbåstrafiken. Vid myndigheten genomförs också den administrativa kontrollen av dessa anmälningar. Kontrollen innebär att samtliga fartyg som kommer till svenska orter från en utrikes ort eller, såvitt avser fiske- och fritidsfartyg, från en ort utanför Schengenstaterna skall anmäla sig till Kustbevakningen för administrativ kontroll av uppgifter om personer ombord.¹⁴ Alla anmälningar går till Kustbevakningens kontaktpunkt vid Region Nord, som också är mottagare av anmälningar avseende sjöfartsskydd ("Swedish Coast

¹⁴ 5 kap. 12–14 §§ utlänningsförordningen (1989:547)

Guard Maritime Clearance”). Där kontrolleras förhandsanmälan genom bl.a. kontroll av besättningslistan via sökning i SIS och nationella register. Där kontrolleras också sjöfartsskyddsanmälan, såvitt avser gränskontroll. Resultatet av kontrollerna sänds tillsammans med en analys därefter dels till ledningscentralen vid den region som ansvarar för den hamn till vilken fartyget anmält ankomst, dels till polismyndigheten där.

Anmälan tillsammans med övriga kända uppgifter utgör underlag för en mer utförlig riskanalys som genomförs i samverkan mellan Kustbevakningen och berörd polismyndighet samt, i förekommande fall, Tullverket. Utfallet av riskanalysen blir styrande för i vilken omfattning s.k. fysiska ombordkontroller eller s.k. verifieringar av besättningslistor, anses påkallade. Ombordkontroller görs på cirka två procent av de anmälda fartygen (årigen mellan 30 000 och 35 000 fartyg, omfattande cirka 500 000 personer). Det är sällan man i samband med kontrollerna uppdagar illegal invandring. Det informationsunderlag som genereras av den administrativa kontrollen beträffande trafiken inom sjöterritoriet är av stort värde för den fortsatta underrättelsehanteringen, dels internt för myndighetens egen verksamhetsplanering, dels för övriga samverkande myndigheter, främst polismyndigheterna och Tullverket.

För kontroll av fiskefartygen har inriktningen varit att personkontrollen ombord skall ske i samband med den landningskontroll som utförs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Kontrollen av fritidsbåttrafiken genomförs främst genom övervakning och kontroll mellan gränsövergångsställena i gäst- och naturhamnar, såväl med båt som med bil. Sedan den 1 juli 2004 omfattas även fritidsfartygen av en obligatorisk skyldighet att anmäla, när de kommer från ort utanför Schengenstat, vilket betyder att fritidsfartyg behandlas på i princip motsvarande sätt som handelsfartyg. Myndigheten bemannar inga gränsövergångsställen men vid behov genomförs, såväl på begäran av Polis kontroll vid ett gränsövergångsställe som utan sådan begäran, kontroller i anslutning till en hamn eller på en ort där ett gränsövergångsställe finns.

För att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig gränskontroll har Kustbevakningen fått regeringens uppdrag (i regleringsbrev för 2002), att i samråd med Rikspolisstyrelsen respektive i samarbete med Tullverket utveckla system för riskanalys baserat på underrättelser och brottsmisstankar som kan vara styrande för kontrollen av sjötrafiken. Detta uppdrag har, som redan framgått, bl.a. lett fram till att Kustbevakningen tillsammans med Polisen och Tullverket har

inrättat ett gemensamt centrum för maritima underrättelser ("Svenskt Maritimt Underrättelsecenter – SMUC/Swedish Maritime Intelligence Centre – SMIC").

Kustbevakningen har sedan några år tillbaka också i övrigt utvecklat verksamheten mot ett mer riskanalysbaserat arbetssätt och har numera detta som grund inom fiskerikontrollen avseende främst genomförandet av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Inom gränskontrollen är tillgången till underrättelser och information av vital betydelse för ett riskanalysbaserat arbetssätt, såväl avseende planering av verksamheten som beslut om kontroll av ett visst objekt. Kustbevakningens organisation för underrättelse- och informationsinhämtning är inriktad på att komplettera Polisens verksamhet på ett sådant sätt, att Kustbevakningens särskilda kompetens avseende sjötrafiken tillförs Polisens verksamhet, samtidigt som Kustbevakningen får del av information av betydelse för sin verksamhet.

Internationellt samarbete

En annan viktig del av sjöövervakningsverksamheten sker inom ramen för det numera väl etablerade gränsbevakningssamarbetet "Baltic Sea Regional Border Control Cooperation Conference (BSBRCCC)", som förutom Sverige består av gräns- och kustbevakningsmyndigheterna i, Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland och Tyskland. I samarbetet ingår även andra myndigheter som svarar för kontroll av laglydnaden. BSBRCCC har som syfte att begränsa illegal invandring och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Finska Gränsbevakningsväsendet administrerar inom ramen för samarbetet även databasen "CoastNet" som bl.a. innehåller underrättelser avseende fartyg.

Inom ramen för internationell samverkan medverkar Kustbevakningen i övrigt även i verksamhet inom i Europol, Interpol, International Maritime Organization (IMO) samt i Östersjösamarbetet (OPC).

6.2.4 Migrationsverket

Uppgifter

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet under utrikesdepartementet för migrations- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte skall prövas av annan myndighet.¹⁵ Migrationsverket skall särskilt fullgöra de uppgifter som verket har enligt utlänningslagstiftningen och medborgarskapslagstiftningen. Migrationsverket svarar för överföring av organiserat uttagna flyktingar och för mottagande av asylsökande och vissa utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd samt, vad avser dessa, även boendet. Därutöver skall verket fortlöpande bevaka att myndigheternas handläggning av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv samt föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten.¹⁶

Organisation och verksamhet

Migrationsverkets organisation är f.n. föremål för en omfattande förändring. Redovisningen nedan är den organisation som förelåg före den 1 oktober 2004.

Migrationsverkets huvudkontor har till uppgift att ange mål och ramar för verksamheten och att följa upp och kontrollera att den drivs och utvecklas i rätt riktning. Huvudkontoret är uppdelat i sex olika enheter, personalenheten, ekonomienheten, praxisenheten, processtödsenheten och förvaltnings- och IT-enheten. Enheterna ger stöd och service till hela organisationen.

Den dagliga verksamheten drivs och leds från fem olika regioner, Region Syd, Region Väst, Region Mitt, Region Stockholm och Region Nord. I varierande omfattning arbetar regionerna med tillstånds- och asylprövning, mottagande av asylsökande, förvar och återvändande, liksom stöd till den frivilliga återvandringen. Medborgarskapsenheterna vid Region Mitt beslutar i medborgarskapsärenden.

Visum skall enligt huvudregeln sökas på utlandsmyndighet i den sökandes hemland. Om utlandsmyndigheten är osäker på hur en ansökan om visum bör bedömas eller om praxis kan påverkas av

¹⁵ 1 § förordningen (1988:429) med instruktion för Migrationsverket, Migrationsverkets instruktion.

¹⁶ 2 § Migrationsverkets instruktion

beslutet, skall myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket. Även uppehållstillstånd på grund av arbete, studier eller familjeanknytning söks på svensk ambassad eller konsulat. Huvudregeln är att sådana tillstånd skall ansökas från hemlandets ambassad. Det händer dock inte sällan att sådana ansökningar ges in till Migrationsverket i Sverige, då sökanden av någon anledning redan befinner sig här. Ett flertal familjeanknytningsärenden prövas också i samband med att en ansökan om asyl prövas, eftersom det inte är ovanligt att anknytningsskäl åberopas inom ramen för asylprocessen.

Inom den regionala verksamheten finns i flertalet av regionerna en enhet – benämnd Transitenheten – som bl.a. tar upp asylansökan och gör en initialutredning i samtliga ärenden samt handlägger de ärenden, där det är uppenbart att det inte finns grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund, varför beslut vanligen kan fattas inom en kortare tid, s.k. korta ärenden. För att ett beslut om avvisning skall kunna verkställas, trots att beslutet inte har vunnit laga kraft (8 kap. 8 § utlänningslagen), förutsätts att beslut har fattats inom tre månader från dag för ansökan, om inte synnerliga skäl för verkställighet föreligger (se dock regeringens förslag i prop. 2003/04:59). Mot denna bakgrund är målsättningen att de korta ärendena skall handläggas inom nämnda tid. Om ärendet inte är ett ”snabbt” ärende, dvs. beslut om omedelbar verkställighet anses inte kunna fattas, överlämnas det till en asylenhet. Denna bedömning skall göras inom några dagar från ansökan om asyl. Inom Migrationsverket handläggs också ärenden enligt Dublinförordningen (i förhållande till Danmark gäller fortfarande Dublinkonventionen), dvs. ansökningar om asyl som skall prövas av annan EU-stat eller ärenden som överlämnas till prövning i Sverige av sådan stat (se avsnitt 3.3).

I vissa regioner finns en jourverksamhet. Numera har denna, förutom när det gäller enheten på Arlanda flygplats, inskränkts till att vara verksam endast kontorstid, mot tidigare mellan kl. 08.00 och 24.00. Jourenheten på Arlanda handlägger alla ärenden för hela Sverige utom kontorstid. Jourenheterna arbetar nära Polisen och ger Polisen stöd och service i arbetet med den illegala invandringen.

Därutöver finns inom varje region en eller flera förvarsenheter. På förvarsenheterna placeras också utlänningar som efter beslut av Polisen tagits i förvar. Den vanligaste anledningen till beslut om förvar är att utlänningens asylansökan har avslagits och det finns skäl att anta, att denne kommer att hålla sig undan verkställighet.

Internationellt samarbete

Migrationsverket är ansvarig myndighet gentemot kommission i frågor som rör den europeiska flyktingfonden, vilken inrättats enligt rådets beslut 2000/596/EG av den 28 september 2000 om inrättande av en europeisk flyktingfond, och verket är också kontaktmyndighet i frågor som rör Eurodac (se avsnitt 3.3.2).¹⁷

6.3 Gränskontroll och inre utlänningskontroll inom Polisen

Polisen har huvudansvaret för gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen. Kustbevakningen har emellertid ett självständigt ansvar av kontrollen till sjöss, medan Tullverket endast är skyldig att medverka på Polisens begäran därom. Kustbevakningen (och Tullverket vid medverkan) har härvid samma befogenheter som Polisen har enligt bestämmelserna i utlänningslagen, och i viss omfattning även andra polisiära befogenheter (se avsnitten 4.5 och 4.6). I detta avsnitt redovisas utredningens undersökningar av hur kontroll sker m.m. Även om Kustbevakningen utför i huvudsak all kontroll när den sker till sjöss, har utredningen koncentrerat redovisningen till Polisens arbete. Delvis p.g.a. av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna men också med tanke på att Polisen är den främsta brottsbekämpande myndigheten.

6.3.1 Gränskontroll vid yttre gräns

Som nämnts finns mer organiserade utlännings- eller gränsenheter endast i ett mindre antal polismyndigheter. Samtliga polismyndigheter som har en yttre gräns har dock ordnat med personal för gränskontrollen. I huvudsak sköts in- och utresekontrollen vid yttre gräns av passkontrollanter, civil personal som är anställd vid en polismyndighet, men det förekommer också att polismän utför kontrollen. På de platser där tredjelandstrafik anländer mer sällan (endast någon gång per vecka) finns normalt inga särskilt anställda passkontrollanter, utan kontrollen sköts där vanligen av ordningspolisen. Som framgår nedan ansvarar Tullverket för gränskontrollen i Stillerydshamnen i Blekinge län, men i övrigt finns inga tull-

¹⁷ 1 § 7–8 p Migrationsverkets instruktion

tjänstemän eller kustbevakningstjänstemän placerade vid gränsövergångsställena för att sköta personkontrollen. Kustbevakningen ansvarar dock i huvudsak för personkontrollen, såvitt avser handelsfartyg, fiskefartyg och fritidsbåtar.

Såvitt utredningen kunnat finna fungerar den yttre gränskontrollen bra. Vid de flesta gränsövergångsställen finns passläsare och andra verktyg (exempelvis UV-belysning och lupp), för att kontrollera olika dokumentets äkthet, men det har framkommit, att på några ställen saknas såväl passläsare som andra instrument för dokumentgranskning. Både vid ut- och inresa görs normalt en sökning i SIS och i de nationella polisregistren, men vad utredningen erfarit finns det brister i denna kontroll; alla in- och utresande personer kontrolleras inte i SIS. Det förekommer också att personalen vid vissa gränsövergångsställen saknar utrustning för att få tillgång till samtliga nationella polisregister.

6.3.2 Inre utlänningskontroll

Inre utlänningskontroll bedrivs inom landet med stor variation. Som framgått finns i dag bara ett mindre antal polismyndigheter som har en mer organiserad utlänningsenhet, men även inom dessa enheter bedrivs arbetet med inre utlänningskontroll i varierande omfattning.

Flera av de polismyndigheter som har en mer organiserad utlänningsverksamhet har uppgett, att arbetet med verkställighetsärenden i princip tar samtliga resurser i anspråk, varför något mer organiserat eller riktat kontrollarbete inte kan utföras. Flera av enheterna har emellertid polismän, om än få, som arbetar med spaning. Dessa arbetar med dels att söka efter personer som är efterlysta för verkställighet, dels att spana på olika platser, där det finns information om att det kan finnas utlänningar som saknar tillstånd för vistelse i Sverige. Härigenom kan Polisen samla tillräcklig information för att kunna göra en inre utlänningskontroll på platsen. Det kan t.ex. röra sig om en bostadsadress som ett flertal asylsökande i sin ansökan har uppgett som vistelseadress.

Den vanligaste formen av inre utlänningskontroll är att kontrollera olika arbetsplatser, där det finns anledning att anta att utländska medborgare utan arbetstillstånd arbetar. Det rör sig främst om byggarbetsplatser och restauranger. I vissa fall har polismyndigheten fått tips eller på annat sätt skaffat information som utgör anledning att anta att det där arbetar personer utan

tillstånd, men i vissa fall görs kontrollen mer eller mindre slumpmässigt. Som framgår nedan är det inte ovanligt att man tillsammans med andra myndigheter, exempelvis skattemyndighet och hälsovårdsmyndighet, gör riktade kontroller mot sådana arbetsplatser. Polismyndigheten i Stockholm har sedan drygt tio år arbetat tillsammans med andra myndigheter i ett projekt som kallas Krogsanering. När utredningen deltog vid en sådan kontroll (fyra restauranger kontrollerades) påträffades två utländska medborgare som var efterlysta för verkställighet av avvisningsbeslut. I de mer nordliga delarna av Sverige utgörs en stor del av den inre utlänningskontrollen av riktade personkontroller under bärplockningssäsongen. Vissa polismyndigheter uppger sig göra mer eller mindre regelbundna hotellkontroller.

På de flesta platser i landet gör polisen inre utlänningskontroll endast efter tips, men i ett fåtal polismyndigheter har man numera påbörjat ett arbete med att utföra mer riktade underrättelsebaserade inre utlänningskontroller. Bland andra har Polismyndigheten i Skåne också inrättat sin utlänningsenhet som en enhet inom länskriminalpolisen (se mer nedan om underrättelseverksamheten). Med underrättelser och gjord riskprofilering som grund görs kontroller främst i gränsnära områden, i Skåne närmast vid Öresundsbron, samt vid järnvägsstationer och färjelägen. Flera av de kontroller Polismyndigheten i Skåne gjort har utförts gemensamt med Kustbevakningen, Tullverket och Migrationsverket (se vidare nedan). Vid i huvudsak samtliga kontroller som gjorts på detta sätt har Polismyndigheten i Skåne också påträffat personer som befunnit sig illegalt i Sverige eller försökt ta sig in utan erforderliga tillstånd. (Under avsnitt 6.5 redovisas några exempel på sådana gemensamma aktioner.) I de polisdistrikt där Polisen gör riktade inre utlänningskontroller, ensam eller gemensamt med andra myndigheter, är dessa i princip alltid underrättelsebaserade.

De polismyndigheter som utredningen varit i kontakt med har samtliga uppgett, att de saknar tillräckliga resurser (främst personal) för att på ett effektivt sätt kunna bedriva en inre utlänningskontroll, och att utlänningskontrollen inte getts den prioriterade ställning inom polismyndigheten som den bör ha. I de enkätsvar utredningen tagit del av (se avsnitt 2) har en polismyndighet uppgett, att den på grund av personalbrist helt saknar en verksamhet för inre utlänningskontroll. En annan har uppgett att de riktade kontroller som varit planerade har fått ställas in på grund av resursbrist.

Såväl inom de polismyndigheter som har en organiserad utlänningsenhet som inom andra polismyndigheter, är avsikten att alla poliser som arbetar i yttre tjänst skall arbeta med inre utlänningskontroll. I samband med Schengeninträdet genomfördes ett flertal utbildningsinsatser i frågor om utlänningskontroll. Inledningsvis utfördes också flera inre utlänningskontroller av bl.a. ordningspolisen, närpoliserna och trafikpoliserna, med under hand har arbetet med den inre utlänningskontrollen avtagit väsentligt, för att på sina håll helt upphöra. Orsakerna anges vara flera. Bland annat anses lagstiftningen vara svår att tillämpa, och då särskilt att bedöma vad som krävs för att nå upp till "anledning att anta" att en person befinner sig här utan erforderligt tillstånd, och att poliserna därför känner oro för att uppfattas som diskriminerande eller "rasistiska". Till utredningen har också framförts, att eftersom man inte vet om man får kontrollera eller vad man skall kontrollera avstår många gånger en polisman från att göra en personkontroll. Detta torde främst bero på okunskap om regelverket, såväl utlänningslagen som Schengenkonventionen, och att polismännen inte fått någon kontinuerlig ut- eller fortbildning i frågorna. En annan förklaring är att inom de delar av Sverige, där utlänningsärenden är ovanligt förekommande (antalet utländska medborgare inom området är få) förlorar Polisen inte bara kunskapen på området utan också intresset. Vidare har nämnts, att polismän många gånger faktiskt vidtar vad som kan vara en inre utlänningskontroll, men utan att beteckna den som sådan, varför ärendet inte heller dokumenteras som ett utlänningsärende. De polismän som i dag arbetar med utlänningsärenden försöker dock på olika sätt att sprida kunskap om hur inre utlänningskontroll kan bedrivas, men påpekar samtidigt, att det krävs gemensamma insatser för utbildning. Även här har polismyndigheternas samlade resurser betydelse.

Många utlänningsenheter försöker att ha ett nära samarbete med trafikpoliserna, för att på så sätt kunna genomföra en inre utlänningskontroll i samband med en trafikkontroll. På vissa platser i landet fungerar samarbetet, men på andra företas få inre utlänningskontroller av trafikpoliserna. Om detta beror på att det inte funnits anledning till sådan kontroll eller på okunskap eller ointresse från trafikpolisens sida har utredningen inte kunnat fastställa. Det råder bland de polismän utredningen talat med olika meningar om vad som krävs för att få vidta en inre utlänningskontroll i samband med en trafikkontroll. Vissa anser, att om det i en bil som utsätts för en trafikkontroll finns personer som kan antas vara utländska medborgare,

exempelvis uppvisar ett utländskt körkort, kan man också kontrollera i vart fall förarens, men kanske också passagerarnas, identitet och rätt att vistas i Sverige. Andra poliser har uppfattningen, att det mera sällan går att vidta en inre utlänningskontroll i samband med en trafikkontroll, eftersom det ofta "saknas skäl" att gå vidare i kontrollen. Några regionala eller centrala riktlinjer synes inte finnas i denna fråga. Se utredningens bedömning härav i avsnitt 10.3.4.

Till utredningen har också lämnats uppgifter som tyder på att Polisen är osäker på vilka kontroller som får vidtas i samband med att en person passerar en inre gräns. Vad utredningen erfarit anser vissa inom Polisen att misstankegraden för att ingripa vid misstanke om brott måste vara högre när ingripande görs i närheten av en inre gräns, än vad som krävs för motsvarande kontroll inne i landet. Denna uppfattning synes gälla såväl när den misstänkta gärningen utgör brott mot utlänningslagen som mot annan straffrättslig lagstiftning. Sannolikt har detta sin förklaring i att polismännen är osäkra om en sådan kontroll kan uppfattas som en förtäckt inre gränskontroll, trots att kontrollen sker med stöd av rättegångsbalkens och polislagens bestämmelser och inte med tillämpning av utlänningslagen. Uppgifter har t.o.m. framkommit, att det på sina håll finns en uppfattning, att en kontroll av t.ex. en person som misstänks smuggla in utlänningar över en inre gräns kan uppfattas som en otillåten gränskontroll (se utredningens bedömning härav i avsnitt 10.1.2).

6.3.3 Underrättelseverksamhetens integrering med utlänningskontrollen samt den centrala styrningen

Samarbetet mellan Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna

Som nämnts är det Rikskriminalpolisens enhet roteln Illegal invandring som har det centrala ansvaret för underrättelseverksamheten, såvitt avser kampen mot illegal invandring, människosmuggling och andra brott mot utlänningslagen, men även andra enheter inom Rikskriminalpolisen arbetar med dessa frågor, bl.a. roteln Särskilda objekt.

Vid utredningens kontakter med företrädare för roteln Illegal invandring, och med de polismyndigheter som har mer organiserade utlänningsenheter, har framkommit att det finns ett behov av ett närmare och mera styrt samarbete. Från centralt håll har bl.a. fram-

förts, att polismyndigheterna inte alltid går vidare med de tips och utredningar som roteln Illegal invandring delger myndigheterna. I detta avseende har vissa polismyndigheter uppgett, att de tips och underrättelser som överlämnas många gånger saknar sådan substans att man inte enbart på dem kan inleda en förundersökning eller ens göra en polisanmälan. Vissa polismyndigheter har också uppgett, att de saknar de resurser som krävs för att fortsätta att utreda ärendet. Andra polismyndigheter är däremot mycket nöjda med det arbete som Rikskriminalpolisen gör och anser, att den information och de underrättelser som den delger myndigheterna är av god kvalitet och till stor nytta.

Från polismyndigheternas sida har också nämnts, att ett stort problem är att det varken inom Rikskriminalpolisen, eller inom Rikspolisstyrelsen i stort, finns en enhet som har huvudansvaret för utlänningsfrågor; en uppfattning som också företrädare för Rikspolisstyrelsens Polisenhet synes instämma i. Såväl inom Rikskriminalpolisen som inom Rikspolisstyrelsen finns det flera enheter som arbetar med dessa frågor, men ingen enhet har det övergripande ansvaret; man vet inte vem som är "högsta gränspolischef". Polismyndigheterna uppger, att detta bl.a. får till följd att det inte finns en central enhet som kan lägga fast de riktlinjer man skall arbeta utifrån eller hur regelverket skall tolkas. Inte bara inom polismyndigheterna görs olika tolkningar av utlänningslagstiftningen och Schengenkonventionen, utan också Polisen och Kustbevakningen har i brist på gemensamma riktlinjer ibland olika tolkningar av samma bestämmelser.¹⁸

Integreringen av underrättelseverksamheten med personkontrollen inom polismyndigheterna

Även om alla de polismyndigheter utredningen varit i kontakt med är eniga i att en effektiv personkontroll kräver ett omfattande underrättelsearbete, uppger flera av dem, att det finns brister i underrättelsearbetet. Samtliga mer organiserade utlänningsenheter, och även inom andra polismyndigheter, arbetar på olika sätt med underrättelsearbete, profileringar och hotbildsanalyser inom den egna verksamheten. Utlänningsenheterna har också uppgett, att de har ett samarbete med länskriminalpolisen med ett ömsesidigt

¹⁸ Se avsnitt 6.2.1 om förslag till ny organisation för gränskontroll m.m. inom Rikspolisstyrelsen.

informationsutbyte. Emellertid uppges, att personkontrollen på ett mer tydligt sätt måste integreras med underrättelseverksamheten och att det många gånger kan vara svårt att få relevant information från länskriminalpolisen. Inom någon myndighet har gjorts försök med särskilda "Schengengrupper" som skall arbeta utifrån kriminalunderrättelsetjänstens arbetsmetoder, men på flera håll har man löst problemet genom att en polisman från länskriminalpolisen stationeras på utlänningsenheten eller omvänt. Endast ett fåtal polismyndigheter har organiserat utlänningsenheten som en enhet inom länskriminalpolisen. Polismyndigheterna blir emellertid mer och mer medvetna om behovet av att integrera personkontrollen med underrättelseverksamheten, men hitintills har myndigheterna gjort andra prioriteringar. På flera platser i landet arbetar också flera polismyndigheter med en gemensam underrättelseverksamhet.

6.4 Nuvarande regleringen om underrättelseskyldighet mellan myndigheterna

Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket är, som nämnts, på olika sätt delaktiga i utlänningskontrollen. Även i andra fall kommer dessa myndigheter i kontakt med frågor som har koppling till personkontrollen och som kan ha betydelse för Polisens verksamhet avseende bekämpningen av illegal invandring och annan gränsöverskridande brottslighet. På motsvarande sätt kommer Polisen i sin verksamhet i kontakt med frågor som kan ha betydelse för de andra myndigheternas verksamhet.

Det finns emellertid få författningsreglerade skyldigheter för Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket att underrätta Polisen om de iakttagelser myndigheterna gör i sin verksamhet, såväl när de medverkar i Polisens utlänningskontroll som i övrigt. Allmänt gäller att informationsutbytet myndigheterna emellan i stort är oreglerat vid sidan av de bestämmelser som bl.a. finns i sekretesslagen och registerförfattningarna (se avsnitt 4.10 och 4.11.). I det följande anges dock i vilken utsträckning underrättelse- eller informationskyldighet föreligger och hur samarbete på annat sätt är författningsreglerat.

Underrättelseskyldighet enligt utlänningslagstiftningen

Såvitt avser själva *utlänningskontrollen* finns endast en bestämmelse som reglerar underrättelseskyldigheten myndigheterna emellan, nämligen skyldigheten för Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket att underrätta Polisen, att en utlänning, som reser in i eller ut från Sverige över yttre gräns, inte kan styrka sin identitet.¹⁹ Bestämmelsen är dock endast tillämplig när myndigheterna *medverkar* i utlänningskontrollen. Om Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket i andra fall upptäcker eller fattar misstanke om att ett brott som hör under polisens ansvarsområde har begåtts, finns således ingen skyldighet för myndigheterna att underrätta Polisen därom. Detta gäller oavsett om det rör sig om ett brott mot utlänningslagen eller annan brottslighet som hör under allmänt åtal. Det ankommer på varje myndighet, eller snarare varje enskild tjänsteman, att bestämma om Polisen skall underrättas eller inte.²⁰

Som ett hjälpmedel för Polisen i kontrollen av att utlänningslagens bestämmelser tillämpas finns också en skyldighet för skattemyndigheten, arbetsförmedlingskontor, socialnämnd och skolstyrelse, att underrätta Polisen om deras första kontakt med en utlänning, om denne inte har uppehållstillstånd och inte heller kan visa att sådant tillstånd har sökts.²¹ Den som lämnar underrättelsen skall också uppmana utlänningen att ta kontakt med Migrationsverket, men det är Polisen som skall se till att detta verkligen sker.

Underrättelseskyldighet enligt utlänningslagstiftningen i övrigt avser främst en skyldighet för en beslutande eller handläggande myndighet, att informera annan berörd myndighet om ett fattat beslut eller andra handläggningsfrågor. Bland annat föreskrivs, att Polisen skall underrätta den handläggande myndigheten om ett beslut om att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa denne under uppsikt. Polisen skall vidare underrätta Migrationsverket om verkställighet inte kan genomföras eller ytterligare besked behövs. Migrationsverket beslutar därefter i fråga om verkställigheten.²² I utlänningslagen finns också bestämmelser om skyldigheten för Sverige att i vissa fall underrätta andra Schengenstater om utfärdade viseringar eller återkallande av en enhetlig sådan.²³

¹⁹ 5 kap. 6 § utlänningsförordningen.

²⁰ Jfr exempelvis 3 § andras tycket polislagen och 6 § förvaltningslagen, 1986:223.

²¹ 6 kap. 2 § utlänningsförordningen.

²² 6 kap. 9 § sista stycket utlänningslagen, om underrättelse vid överklagat förvarsbeslut, se 6 kap. 13 § utlänningsförordningen och 8 kap. 13 § utlänningslagen, se också 13 § lagen om särskild utlänningskontroll.

²³ 2 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen (1989:529).

Bestämmelser i övrigt om underrättelseskyldighet återfinns i huvudsak i sjätte kapitlet utlänningsförordningen. Där finns bestämmelser om Polisens skyldighet att underrätta Migrationsverket om fattade avvisningsbeslut och om verkställighet av avvisningsbeslut m.m.²⁴ I samma kapitel regleras Migrationsverkets och Utlänningsnämndens skyldighet, att underrätta bl.a. Rikspolisstyrelsen om vissa avvisnings- eller utvisningsbeslut.²⁵ I kapitlet finns vidare bestämmelser om allmän domstols skyldighet underrätta Migrationsverket, när en utlänning häktats. Domstol skall också underrätta verket, kriminalvårdsanstalt eller Kriminalvårdsstyrelsen, och i vissa fall den polismyndighet, där utlänningen är bosatt eller stadigvarande vistas, om ett utvisningsbeslut.²⁶ Vidare finns bestämmelser om Kriminalvårdsstyrelsens underrättelseskyldighet, när anstaltsbehandling av en utlänning som skall utvisas har upphört, samt att Rikspolisstyrelsen underrättas om vissa beslut som regeringen fattat om avvisning eller utvisning.²⁷ I kapitlet finns slutligen bestämmelser om underrättelseskyldighet i vissa fall till rådet.²⁸

Passlagstiftningen, m.m.

Också i passlagstiftningen finns en viss underrättelseskyldighet i syfte att möjliggöra att uppgifterna kan föras in i det centrala passregistret. Ansvarig myndighet för passregistret är Rikspolisstyrelsen.²⁹ Rikspolisstyrelsen och polismyndighet inom riket får föra in uppgifter i registret.

Underrättelse skall bl.a. ske när passmyndighet får kännedom om att ett pass har utfärdats i strid mot gällande bestämmelser, när ett pass har makulerats eller ett passinnehav återkallats, exempelvis för personer som undergår kriminalvård eller psykiatrisk tvångsvård.³⁰ I samband med ett beslut om reseförbud eller annan begränsning i den enskildes rörelsefrihet, skall passmyndighet underrättas om beslutet.³¹

²⁴ 6 kap. 3 och 4 §§ utlänningsförordningen.

²⁵ 6 kap. 5 och 6 §§ utlänningsförordningen.

²⁶ 6 kap. 7–10 §§ utlänningsförordningen.

²⁷ 6 kap. 11 och 12 §§ och 12 a §.

²⁸ 6 kap. 14–16 §§ utlänningsförordningen.

²⁹ 23 § passförordningen (1979:664).

³⁰ 19–21 och 26 §§ passlagen (1978:302) samt 24 och 28 §§ passförordningen.

³¹ 23 a och b, 25 och 26 §§ passförordningen.

I kungörelse (1958:122) angående tillämpning av en mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge träffad överenskommelse om upphävande av passkontroll vid de internordiska gränserna finns bestämmelser om de nordiska ländernas inbördes underrättelseskyldighet i fråga om, uppehållstillstånd samt av- och utvisning.³²

Tullagstiftningen

Även om det i tullagstiftningen inte finns en underrättelseskyldighet för Tullverket eller en tulltjänsteman att underrätta Polisen om misstanke om brott som faller utanför Tullverkets ansvarsområde, finns i tullagstiftningen en reglerad skyldighet för Polisen att underrätta Tullverket i vissa fall. I tullförordningen anges, att när en polisman får kännedom om att ett luftfartyg landat, trots att Tullverket meddelat förbud mot sådan ankomst, skall Tullverkets rikssambandscentral, närmaste tullkontor eller tulltjänsteman skyndsamt underrättas därom.³³ Polisen skall också hålla kvar luftfartyget, om det kan ske utan olägenhet. Motsvarande underrättelseskyldighet gäller när en polisman får kännedom om att en svensk eller utländsk tullförsegling skadats eller tagits bort. När en polisman eller en tulltjänsteman tagit emot en anmälan enligt 6 kap. 19 § tullagen, om att transportmedel som står under tullövervakning eller varor som medförts i transportmedlet förstörts, skall en anmälan därom överlämnas till Tullverket.³⁴

Annan rapporteringskyldighet

Inom sitt respektive ansvarsområde har Tullverket och Kustbevakningen skyldighet att till Polisen eller i förekommande fall åklagaren rapportera vidtagna åtgärder eller fattade beslut, rapporteringskyldighet. Denna skyldighet gäller dock i princip endast såvitt avser åtgärder och beslut som fattas i samband med misstanke om brott, vilka myndigheten har befogenhet att ingripa mot.

³² Se bl.a. art. 4, 11 och 18.

³³ 63 § tullförordningen (2000:1306).

³⁴ 64 § tullförordningen.

6.5 Samverkan i praktiken

Såväl i utlänningslagen som i tullagen finns bestämmelser om skyldigheter för Polisen, Tullverket och Kustbevakningen att bistå varandra i kontrollen av utlänningar respektive av varor. I utlänningslagen anges också, att Migrationsverket efter överenskommelse skall biträda Polisen i personkontroll i samband med inresa över yttre gräns. Varken riksdagen eller regeringen har emellertid närmare angivit vad samverkan skall omfatta eller hur den bör bedrivas; författningarna saknar närmare bestämmelser därom. Regeringen har i stället överlåtit till myndigheterna, att bestämma på vilket sätt och inom vilka ramar samverkan skall ske. Regeringen har i de till myndigheterna utfärdade regleringsbrev endast uttalat, att myndigheterna måste förverkliga samverkan. Myndigheterna har också fått i uppdrag, att vidareutveckla samarbetet för att säkerställa en effektiv och ändamålsenligt gränskontroll. Vidare har statsmakterna erinrat om att Migrationsverket och främst Polisen måste utveckla ett nära samarbete, för att uppnå en effektiv utlänningskontroll. Regeringen har också gett de brottsbekämpande myndigheterna i uppdrag att undersöka eventuella hinder mot ett effektivt samarbete och informationsutbyte (se också avsnitt 6.6).³⁵

För att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig gränskontroll fick Kustbevakningen också regeringens uppdrag (i regleringsbrev för 2002) att i samråd med Rikspolisstyrelsen och Tullverket utveckla ett för riskanalys baserat system på underrättelser och brottsmisstankar som kan vara styrande för kontrollen av sjötrafiken. Detta uppdrag har sedermera, som nämnts, föranlett Kustbevakningen, Tullverket och Rikspolisstyrelsen att från och med den 7 juli 2004 inrätta en myndighetssamverkan avseende maritim underrättelse och riskanalys ("Svenskt Maritimt Underrättelsecenter – SMUC/Swedish Maritime Intelligence Centre – SMIC"). Riskanalyscentrumet är beläget vid Kustbevakningens centrala ledning. Samtliga tre myndigheter har där stationerat fast personal. Dessa arbetar sida vid sida med underrättelse- och riksanalysarbete. I första hand skall arbetet omfatta gränskontroll till sjöss; med gränskontroll avses både personer och varor. Tjänstemännen arbetar med sina egna kontakter och register, men så långt lagstiftningen gör det möjligt sker ett utbyte av information. Några gemensamma

³⁵ Redovisning av återrapporteringskrav (uppdrag nr. 31) i regleringsbrevet budgetåret 2004 avseende Kustbevakningen, Kustbevakningens Dnr 20-1079/03:10.

register eller särskilda undersökningar finns för närvarande inte. Därutöver finns tjänstemän ute i landet som på ett eller annat sätt är knutna till verksamheten. Avsikten är att resultatet av arbetet skall återkopplas till dem och till respektive myndighet.

Denna form av en samordnade funktion för underrättelse- och riksanalytiskt arbete är ett stort steg mot ett bättre och effektivare samarbete såvitt avser brottsbekämpningen. Det förefaller emellertid finnas ett behov av att ytterligare formalisera samverkan. Under åren har det, i avsaknad på en formell författningsreglering, utvecklats ett system, där myndigheterna genom mer eller mindre formella avtal reglerar hur och i vilken omfattning samarbetet skall ske. Detta förfaringsätt synes också, såvitt utredningen kan förstå, ha skett med stöd av vad regeringen angett i regleringsbrev. Exempel på samarbetsavtal finns också inom och mellan flera andra statliga myndigheter än dem som berörs av förevarande uppdrag.³⁶

Utredningen redovisar i avsnitt 9 och 10 sin syn på att samarbetet mellan myndigheterna kommit att regleras genom i princip rena civilrättsliga avtal, där också Rikspolisstyrelsen tecknar avtal, vilka innebär förpliktelser för enskilda polismyndigheter. Utredningen vill dock redan nu påpeka, att det är svårt för allmänheten att se vilken myndighet som har ansvaret för en viss åtgärd eller myndighetsutövning, när formella och även informella avtal ingåtts, vilka inte är synliga för allmänheten. Utredningen har också kunnat notera, att inte heller de centrala ledningarna alltid synes ha kunskap om vilka avtal som sluts på lokal och regional nivå. Nämnas skall också, att såsom föreskrifterna i dag är utformade, dvs. att myndigheterna skall "bistå" varandra, är det ytterst oklart om detta omfattar även en möjlighet att helt överlåta ansvaret för en verksamhet, för vilken lagstiftaren gett en viss myndighet i uppdrag att ansvara. Avsaknaden av ett klart författningsstöd synes med viss styrka tala mot en sådan tolkning (jfr 8 kap. regeringsformen). Nedan redovisas vissa av de samarbetsavtal som slutits och hur samverkan mellan myndigheterna sker i övrigt.

³⁶ Se exempelvis Riksrevisionens rapport Bistånd via ambassader, En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet RiR 2004:10.

6.5.1 Centrala överenskommelser

Rikspolisstyrelsen och Tullverket

Tullverket är enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen skyldigt att bistå Polisen vid kontrollen av utlänningars in- och utresa. I 6 kap 20 § tullagen regleras att polismyndighet skall medverka i Tullverkets övervaknings- och kontrollverksamhet, bl.a. vid Tullverkets kontroll av inrikes flygtrafik.³⁷

Med stöd av dessa bestämmelser kom Rikspolisstyrelsen och Tullverket i april 2001 överens om att försöksvis vara varandra behjälpliga med person- respektive varukontrollen. Överenskommelsen innebar, att vid flygplatsen Visby (Gotland) skulle Tullverket utföra både personkontroll och varukontroll, och vid flygplatsen Axamo (Jönköping) skulle polismyndigheten ha motsvarande uppgifter. Samarbetsavtalet har varit föremål för förändringar i mars och i juni 2002.

Eftersom försöksverksamheten slagit väl ut, träffade Rikspolisstyrelsen och Tullverket i april 2004 en överenskommelse om ett mer permanent samarbete. Avtalet gäller tillsvidare med en ömsesidig uppsägningstid om sex månader. Varje myndighet skall svara för sina egna kostnader till följd av verksamhet enligt överenskommelsen.

Avtalet innebär att Tullverket utför såväl personkontroll som varukontroll i Stillerydshamnen i Blekinge län, och att Polisen utför motsvarande kontroller vid Karlstads och Jönköpings flygplatser. Polisen skall vidare vidta vissa varukontroller vid flygplatsen i Visby och i hamnarna på Gotland när underrättelseinformation visar på ett behov av kontroll. Avsikten är att Polisen skall göra den akuta inledande varukontrollen, men om underrättelser visar att det finns ett behov av att kontrollera vissa flyg eller fartyg under en viss tid, skall Tullverket ansvara för kontrollen. Efter Tullverkets senaste omorganisation finns dock inga tulltjänstemän fast placerade på Gotland.

I överenskommelsen har antecknats, att eftersom Polisen har huvudansvaret för personkontrollen och Tullverket för varukontrollen skall myndigheterna kommunicera med varandra på ett enkelt och snabbt sätt, och en tjänsteman från ansvarig myndighet skall antingen finnas på flygplatsen eller i hamnen eller kunna ta sig till platsen för att överta ett ärende när så behövs. Detta torde

³⁷ 61 § tullförordningen.

innebära att Polisen respektive Tullverket inte avsett att överlämna det fulla ansvaret för kontrollen till den andra myndigheten.

I överenskommelsen anges särskilt, att Tullverket vid personkontrollen i Blekinge skall underrätta Polisen om en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa och också hålla kvar personen i fråga, till dess en polisman kommer till platsen. Vid utresekontroll skall Polisen underrättas om det finns behov, men vad denna underrättelseskyldighet avser anges inte vidare. Polisen, å sin sida, skall utföra hela varukontrollen, såvitt avser bestämmelserna i tullagstiftningen om deklara-tions- och uppgiftsskyldighet m.m. Om Polisen är tveksam om en vara fritt får föras in i eller ut ur Sverige, skall Tullverket kontaktas. Tulldeklara-tioner m.m. skall översändas till Tullverket, som också fattar tulltaxeringsbeslut och andra beslut, vilka skall meddelas den resande under polis-mans medverkan.

Därutöver regleras att huvudansvarig myndighet skall informera den andra myndigheten om lagstiftningsarbeten och andra förändringar i personkontrollen respektive varukontrollen, liksom ansvara för utbildningen av den andra myndighetens personal.

Utöver denna överenskommelse har vissa av Tullverkets regioner träffat överenskommelser om samarbete med flera polismyndigheter, med Kustbevakningens regionledningar och i något fall med Migrationsverket. Dessa redovisas nedan. Det bör dock påpekas, att mot bakgrund av Tullverkets omorganisation den 1 juli 2004 har överenskommelserna förlorat sin betydelse. Inom Tullverket pågår för närvarande diskussioner om nya samarbetsavtal mellan Tullverket och övriga myndigheter.³⁸

Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen

I april 2003 träffade Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen en överenskommelse om samarbete myndigheterna emellan. Överenskommelsen skulle inte gälla för de geografiska områden för vilka redan slutits samarbetsavtal och i övrigt fram till dess att andra regioner slutit avtal, dock längst t.o.m. den 31 december 2003.

I överenskommelsen anges, att samordnade insatser vid behov skall utföras främst i de kust- och skärgårdsområden samt i Vänern och Mälaren där Kustbevakningen bedriver verksamhet. Myndigheterna skall gemensamt kartlägga vilka behov av samordnade

³⁸ Från Tullverkets sida kommer sannolikt en av verkets nya enheter, "KC resande", att ansvara för detta arbete.

insatser som finns och planera hur dessa skall tillgodoses. Parterna skall också verka för att samarbetsavtal sluts mellan berörda polismyndigheter och respektive kustbevakningsregion.

Rikspolisstyrelsen angav i en skrivelse den 7 maj 2003 till samtliga polismyndigheter, att sådana samverkansöverenskommelser bör träffas. Kustbevakningen har numera slutit överenskommelser om samverkan med de flesta polismyndigheter som geografiskt är belägna inom Kustbevakningens geografiska ansvarsområden.

6.5.2 Regionala samarbetsöverenskommelser

Utöver de två centrala överenskommelserna som finns mellan Polisen, å ena sidan, och Kustbevakningen respektive Tullverket, å den andra, finns flera regionala överenskommelser. Vissa samarbetsavtal har träffats mellan två myndigheter, medan andra omfattar flera myndigheter. I vissa fall reglerar dessa endast samarbetet såvitt avser gränskontroll och inre utlänningskontroll, och i andra även annat brottsbekämpande arbete. Innehållet i överenskommelserna är i mångt och mycket detsamma, om än de har formulerats på olika sätt. Syftet med dem är i huvudsak, att myndigheterna skall bistå varandra genom att bl.a. arbeta gemensamt vid en personkontroll, utbyta information och underrättelser, genomföra gemensamma riktade kontroller vid gräns eller inne i landet, ha gemensamma utbildningsinsatser samt utarbeta gemensamma arbetsmetoder; allt i syfte att förhindra brottslighet och att effektivisera myndigheternas resursanvändning. Beträffande överenskommelser mellan Polisen och Kustbevakningen omfattar samarbetet oftast också en ordning som innebär, att Kustbevakning normalt ansvarar för personkontrollen såvitt avser fartyg och fritidsbåtar, bl.a. genom att Kustbevakningen utför de s.k. ombordkontrollerna på fartyg samt övervakar Sveriges sjögränser.

Nedan redovisas vissa av de överenskommelser som utredningen har tagit del av. I avsnitt 6.5.3 redovisas vilken effekt överenskommelserna haft och hur samarbetet i övrigt fungerar i landet. Även beträffande samarbetet såvitt avser varukontrollen har Tullverket och Kustbevakningen träffat överenskommelser om samarbete, men dessa behandlas inte vidare.

Överenskommelser om samarbete mellan flera myndigheter

I *södra Sverige* har Polismyndigheten i Skåne, Tullverket Skåne-regionen, Kustbevakningen Region Syd och Migrationsverket Region Syd slutit en överenskommelse om operativ samverkan om gränskontroll i Skåne. Nedan redovisas innehållet i avtalet och hur det tillämpas.

Samverkansöverenskommelsen gäller från den 31 maj 2000 och reviderades i maj 2002. Överenskommelsen hade bl.a. sin grund i att bortfallet av den inre gränskontrollen och tillkomsten av Öresundsbron medfört, att den gränsöverskridande brottsligheten ökat i Skåne. I överenskommelsen anges också, att brottsligheten är betydligt svårare att upptäcka och beivra. Detta har i sin tur återverkan på hela landet och även de angränsande nordiska länderna, eftersom in- och utresa ofta sker via Skåne. Vidare nämns, att det inom regionen finns en stor andel personer med utländsk härkomst och att många som är bosatta i Skåne, såväl svenska som utländska medborgare, har koppling till organiserad brottslighet med anknytning till andra länder. I överenskommelsen anges vidare, att de skånska hamnarna och Öresundsbron utnyttjas för gränsöverskridande brottslighet, bl.a. illegal invandring, stulna fordon och narkotikasmuggling. Bland annat uppges, att 80 procent av narkotika avsedd för den nordiska marknaden förs in via Skåne.

Mot denna bakgrund hade Tullverket i Skåne-regionen och Polismyndigheten i Skåne i ett tidigare samarbetsavtal kommit överens om att när en tulltjänsteman påträffar en person som inte kan identifiera sig skulle Polisen underrättas därom, ett samarbete som numera upphört (se avsnitt 6.6).

Myndigheterna har bedömt att det är viktigt och av avgörande betydelse för brottsbekämpningen, att de har ett nära samarbete. Samverkan skall ske såväl vid gränskontroll som i arbetet med den inre utlänningskontrollen. Samverkansöverenskommelsen innehåller i övrigt i huvudsak följande.

Myndigheterna skall med beaktande av gällande sekretessbestämmelser delge varandra sådan information som kan vara av betydelse för respektive myndighet i gränskontrollarbetet. Myndigheterna skall också kontinuerligt hålla varandras underrättelseenheter, och Migrationsverket, informerade om analyser och annat som bedöms vara till nytta för myndigheternas gemensamma gränsövervakningsmål. Dessa mål skall myndigheterna fastställa årligen. Inom varje myndighet skall andra enheter fortlöpande informera myndighetens

underrättelseenhet om sådant som bedöms vara till nytta för de samverkande myndigheterna.

Utöver att de samverkande myndigheterna skall träffas minst en gång per år, skall myndigheternas underrättelseenheter eller motsvarande träffas varje kvartal, för att gemensamt bedöma underrättelsearbetet, den operativa strategin och komma överens om eventuella förbättringar i arbetet eller ändrade rutiner.

Myndigheterna skall också göra en gemensam analys- och riskbedömning. Denna, tillsammans med informationsutbytet, skall utgöra ett stöd för den långsiktiga strategiska samordningsplanen och den operativa inriktningen för gränskontrollarbetet.

På det operativa planet innebär överenskommelsen, att myndigheterna skall ha en samordning av gränskontrollarbetet. Myndigheterna skall efter överenskommelse utföra samordnade aktiviteter och kontroller. Myndigheterna skall även på annat sätt bistå varandra. I överenskommelsen diskuteras också en möjlighet till sampatrullering utmed Skånes kust och mellan gränsövergångsställena. Att helt överta varandras arbetsuppgifter ingår dock inte i överenskommelsen.

Enligt överenskommelsen skall också en uppföljning av arbetet göras. Årligen sammanställs en rapport över den gränspolisiära verksamheten och samverkan mellan myndigheterna. I rapporten redovisas bl.a. genomförda aktioner, annat samarbete och informationsutbyte, vilka prioriteringar man gjort under det gångna året, upptäckta brott mot utlänningslagen samt vilka förändringar eller förbättringar i samverkan som kan behövas. Därutöver påtalas de problem som har uppstått i samarbetet och vilka hinder, såväl författningsmässiga som andra, som finns för ett effektivt samarbete.

Det mest omfattande formella samverkansavtalet har träffats mellan flera myndigheter belägna i de *norra och mellersta delarna av Sverige*.³⁹ Avtalet ingicks i början av år 2001 och gäller tillsvidare med en ömsesidig uppsägningstid om tre månader.

Bakgrunden till samarbetet uppges i överenskommelsen vara att Sveriges inträde i det operativa Schengensamarbetet ställer stora krav på samverkan mellan myndigheterna för att möjliggöra fri rörlighet

³⁹ De som träffat överenskommelsen är följande myndigheter. (Tullverkets omorganisation och det pågående reformarbetet beträffande åklagarväsendets organisation kommer med nödvändighet att medföra förändringar i avtalet) Polismyndigheterna i Uppsala län, Gävleborgs län, Västernorrlands län, Jämtlands län, Västerbottens län och i Norrbottens län, Tullverket Region Övre Norrland, Region Nedre Norrland, och Mälardalsregionen, Kustbevakningen Region Nord, åklagarmyndigheterna i Umeå och i Västerås samt Migrationsverket Region Nord.

för personer inom Schengenområdet. Parterna skall därför aktivt samverka för ett optimalt utnyttjande av samtliga resurser i övervakningsverksamheten enligt Schengenregelverket.

I överenskommelsen regleras beträffande regelmässiga samordningsfrågor följande.

Såvitt avser kontroll av flygtrafiken, skall trafikstillstånd för icke-tidtabellstyrd allmän flygtrafik lämnas av Tullverket. Polisen skall besluta om öppethållande vid fastställt gränsövergångsställe. Samverkan i dessa frågor skall ske mellan Tullverket och Polisen. Personkontrollen på flygplatser skall Polisen ansvara för, men vid behov skall medverkan begäras av Tullverket. Även Migrationsverket kan efter överenskommelse medverka vid speciella insatser. Tullverket ansvarar för varukontrollen, men vid behov med hjälp av Polisen.

Vidare anges, att i enlighet med gällande författning utför Kustbevakningens ledningscentral i Härnösand den administrativa kontrollen av handelsfartyg. När ombordkontroll skall ske, ansvarar den myndighet som initierat kontrollen för den. När ombordkontroll sker vid gränsövergångsställen är normalt Polisen och Tullverket ansvariga, och när den sker till sjöss, normalt Kustbevakningen.

Patrulleringen mellan gränskontrollställen på land sköts av Polisen och Tullverket och vid behov i samverkan med Kustbevakningen. För patrulleringen till sjöss ansvarar Kustbevakningen och vid behov i samverkan med Polisen.

Polisen ansvarar för den inre utlänningskontrollen när den sker på land, och Kustbevakningen när den sker till sjöss eller i anslutning därtill.

I vissa fall har också hotellkontrollen reglerats en kontroll som Polisen skall ansvara för, och när polisflyg och kustbevakningsflyg får användas i kontrollerna.

Beträffande informationsutbytet mellan myndigheterna anges, att det skall ske kontinuerligt, men med beaktande av bestämmelserna om sekretess. I princip gäller att den myndighet som har huvudansvaret för en viss kontrollverksamhet skall samla in informationen och sedan delge den till övriga myndigheter. Under rättelseinformation skall kontinuerlig utbytas mellan polismyndigheterna, tullregionerna och Kustbevakningen. Vad avser de förhandsanmälningar Kustbevakningen tar emot, skall ledningscentralen också ta fram underlag för och lämna förslag till riskbedömning. Denna information skall delges polismyndigheterna. Tullverket skall informera övriga myndigheter om meddelade trafikstillstånd för flygtrafiken, och Kustbevakningen skall

informera om förändringar i trafiken med handelsfartyg. Samtliga medverkande myndigheter skall regelbundet lämna åklagarmyndigheterna underhandsinformation. Migrationsverket, å sin sida, skall regelbundet lämna de andra myndigheterna underhandsinformation.

Myndigheterna skall också träffas regelbundet. För att nå en operativ samordning skall det på regional chefsnivå ske årligen. Vid dessa möten skall man stämma av det pågående samverkansarbetet och utvärdera detsamma. Därutöver skall sammankomster ske på operativ beslutsnivå minst tre gånger per år. De som arbetar med underrättelseverksamheten skall träffas efter ett fastlagt schema och minst sex gånger per år. Det har emellertid visat sig att sammankomsterna ligger för tätt, och att detta inverkat negativt på det faktiska kontrollarbetet. Myndigheterna diskuterar för närvarande att dra ned på antalet sammankomster, för att i stället prioritera en mer underrättelsebaserad kontrollverksamhet riktad mot vissa bestämda ärenden, dvs. operativt arbeta med särskilda fall.

Samverkan och informationsutbytet skall bearbetas och följas upp. Utfallet skall delges de andra myndigheterna och därefter behandlas vid de årliga chefsträffarna. Bland annat sammanställer Kustbevakningen, genom utdrag ur kustbevakningsdatabasen, månatligt en rapport över ankomna fartyg utan personuppgifter. Dessa uppgifter utgör ett gott underlag för Polisens, men också de andra myndigheternas, underrättelseverksamhet och ligger också till grund för de mer riktade kontroller som utförts inom området.

Därutöver anges att om möjligt skall utbytestjänstgöring mellan myndigheterna genomföras, liksom gemensamma utbildningsinsatser.

Överenskommelser om samarbete mellan Polisen och Tullverket

Utöver de ovan nämnda centrala och de regionala överenskommelserna har Tullverket träffat överenskommelser om samarbete med Polismyndigheterna i *Södermanlands, Blekinge, Kalmars, Dalarna, Gotlands* samt i *Jönköpings län*. Tillsammans med den ovan redovisade centrala överenskommelsen, har Tullverket således ett formaliserat samarbete med Polisen i stort sett i hela Sverige. Några formella överenskommelser har, av olika skäl, emellertid inte träffats med Polismyndigheterna i Stockholms och Västra Götalands län, men även där samarbetar polismän och tulltjänstemän. I vissa fall regle-

ras ett samarbete enbart vad avser gränskontroll och annan utlänningskontroll, medan andra överenskommelser är inriktade på att uppdaga och beivra brott också mot smugglingslagen och narkotikastrafflagen. Samtliga regionala avtal är på grund av Tullverkets omorganisation under omarbetsning.

Överenskommelserna, som till stora delar är lika till sitt innehåll, reglerar bl.a. följande. Målsättningen med avtalen är att med gemensamma resurser, såväl materiella som personella, bedriva brottsförebyggande verksamhet, genomföra pass- och utlänningskontroller vid såväl inre som yttre gräns, övervaka gränserna och uppdaga och beivra brott. För att möjliggöra en effektiv samverkan skall regelbundna möten mellan myndigheterna ske, såväl på chefsnivå som på det operativa planet. Även sammankomster mellan myndigheternas underrättelseenheter skall ske enligt schema eller vid behov. Myndigheterna skall fortlöpande delge varandra information och underrättelser, samt i möjligaste mån göra gemensamma hot- och riksbildsanalyser.

Tullverket skall utifrån sina personella resurser och operativa förmåga biträda Polisen vid in- och utresekontrollen, och Polisen skall på samma sätt biträda Tullverket vid kontroll av varor. Några avtal reglerar också vem som skall bära ansvaret för de olika kontrollerna, dvs. gränskontroll och varukontroll, på olika platser inom området. Såvitt gäller bevakningen av Sveriges gränser, innehåller någon överenskommelse en samplanering också i detta avseende, med möjlighet för Polisen att nyttja Tullverkets mobila enheter, och att sampatrullering kan ske.

I överenskommelserna anges också att myndigheterna skall planera och utföra gemensamma aktioner, något som dock uppges ske mera sällan.

Slutligen innebär överenskommelserna att det skall vara möjligt med utbytestjänstgöring och gemensamma utbildningstillfällen. Något som dock inte synes ske fortlöpande. Myndigheterna skall också kunna införskaffa material gemensamt och också kunna dela lokaler.

Överenskommelser om samarbete mellan Polisen och Kustbevakningen

Samtliga Kustbevakningens regionledningar har träffat överenskommelser med ett flertal Polismyndigheter om samarbete. I princip har överenskommelser träffats med *samtliga de kustnära*

polismyndigheterna och även med de polismyndigheter som innefattar *Vänern och Mälaren*. Överenskommelserna reglerar bl.a. följande.

Målen med överenskommelserna anges i de flesta fall vara, att myndigheterna skall biträda varandra såväl vid yttre gränskontroll som vid inre utlänningskontroll. Samverkan skall effektivisera myndigheternas resursanvändning genom ett ökat samarbete myndigheterna emellan, vad gäller arbetsmetoder, underrättelseverksamhet, utbildning och information. I avtalen regleras också att myndigheterna fortlöpande skall delge varandra information och, enligt flertalet avtal, underrättelser av betydelse för respektive myndighet, samt att myndigheterna med jämna mellanrum skall träffas eller på annat sätt samråda. Även om överenskommelsen mellan Polismyndigheten i Stockholms län och Kustbevakningen Region Ost inte reglerar något mer utvecklat underrättelseutbyte eller gemensam underrättelseverksamhet, har Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen nyligen initierat ett projekt just i syfte att bättre utnyttja varandras underrättelseverksamheter.

I något områden innebär överenskommelserna också att myndigheterna bör ha viss gemensam utbildning och visst utbyte av tjänster.

Kustbevakningen har inte i något fall helt övertagit ansvaret för personkontrollen på plats där den annars enbart skulle utföras av Polisen, och inte heller har Kustbevakningen några tjänstemän placerade vid gränsövergångsställena. Överenskommelsen innefattar dock, liksom närmast följer redan av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen, att Kustbevakningen utför i princip samtliga s.k. ombordkontroller på handelsfartyg och kontroller av personer ombord på fiskefartyg och fritidsfartyg. Enligt överenskommelserna, liksom enligt utlänningslagen, är det också Kustbevakningen som övervakar gränserna för att kontrollera att personer inte tar sig in i Sverige i strid mot utlänningslagen. I Stockholms län sker bevakningen bland annat genom patrullering med kustbevakningsflyg vid i genomsnitt ett par tillfällen per dag. Vid misstanke om brott mot utlänningslagen avrapporterar Kustbevakningen brottet till Polisen och det är därefter Polisen som beslutar om fortsatta åtgärder. Normalt är det Kustbevakningen som beordrar fartyget till svensk hamn. Vid behov kan Kustbevakningen under vissa förutsättningar också stoppa och inbringa fartyget till svensk hamn. Om kontrollen och andra åtgärder ombord därefter vidtas av Polisen eller Kustbevakningen beror bl.a. på var fartyget befinner sig och

omständigheterna i övrigt. I Hallands län har överenskommelsen inte inneburit annat än, liksom närmast anges i utlänningslagstiftningen, att Kustbevakningen ansvarar för kontrollen av sjötrafiken. I Västmanlands län innebär avtalet att myndigheterna gör gemensamma insatser i Mälaren i syfte att förhindra brottslighet och öka tryggheten.

Tanken med flera av överenskommelserna är att myndigheterna också skall genomföra gemensamma aktioner. Myndigheterna skall vidare göra en gemensam analys och riskbedömning som skall ligga till grund för båda myndigheternas brottsförebyggande arbete. Regelbundna gemensamma aktioner förekommer i viss omfattning. De gemensamma kontroller som har genomförts har varit mer eller mindre underrättelsebaserade.

Överenskommelser mellan Polisen och Migrationsverket

Polismyndigheten i Västmanlands län har slutit ett samverkansavtal med *Migrationsverket*. Överenskommelsen anger, att myndigheterna skall biträda varandra såväl vid yttre gränskontroll som inre utlänningskontroll. Samverkan skall ske i den omfattning som personalförhållandena medger. Myndigheterna skall också verka för ett snabbt och säkert informationsutbyte. Myndigheterna lämnar också varandra regelbundet information såväl i enskilda ärenden som mer allmänt. När ett verkställighetsärende överlämnas till polismyndigheten, tar handläggaren på Migrationsverket först en kontakt med handläggaren på polismyndigheten. De går tillsammans igenom ärendet och diskuterar hur man lämpligast bör gå till väga för att verkställighet skall kunna ske. Man undersöker vilken ytterligare information man kan inhämta och vilken myndighet som lättast kan få fram denna. Detta arbetssätt har resulterat i att polismyndigheten lyckas verkställa flertalet av de ärenden som Migrationsverket överlämnat. Det kan emellertid inte bortses från att antalet överlämnade verkställighetsärenden till Polismyndigheten i Västmanland är relativt litet men liksom i övriga delar av landet ökar antalet verkställighetsärenden också där, 167 ärenden under år 2002 mot 50 år 2001.

Migrationsverket underrättar också polismyndigheten, när det i ett ärende har funnit anledning att misstänka att en asylsökande har begått brott. På motsvarande sätt underrättar polismyndigheten Migrationsverket när den misstänker att en utlänning har begått brott. Det senare gäller framför allt när man misstänker att utlän-

ningen inte kommit till Sverige främst för att söka asyl, utan tillhör en mer brottsbenägen grupp. Samarbetet har resulterat i att handläggningstiderna förkortas.

Den person som inom polismyndigheten arbetar med under rättelsefrågor har också regelbunden kontakt med motsvarande handläggare på Migrationsverket. Polismyndigheten och Migrationsverket arbetar också tillsammans, med biträde av Utrikesdepartementet och svenska utlandsmyndigheter och andra länders beskickningar i Stockholm, med att undanröja verkställighetshinder.

I övrigt har myndigheterna ett tätt informationsutbyte, både formellt och informellt. Man har olika träffar och seminarier flera gånger om året. I enlighet med avtalet har myndigheterna också flera gemensamma utbildningstillfällen. Exempelvis kommer de polismän som genomgått behörighetsutbildning för att få använda sig av Wilma (se avsnitt 5.5) i sin tur att undervisa inte bara andra polismän i länet utan också Migrationsverkets personal.

6.5.3 Effekten av samarbetsavtalen samt samverkan i övrigt

De brottsbekämpande myndigheterna har på senare tid allt oftare pekat på och tydliggjort de hinder för en effektiv informationshantering som uppdelningen av den brottsbekämpande verksamheten på flera olika myndigheter medför, särskilt med anledning av den sekretess- och personuppgiftsreglering som myndigheterna har att rätta sig efter. Vidare har rationaliserings- och besparingsbehov föranlett sådana omorganiseringar och omstruktureringar av främst Polisens och Tullverkets verksamhet, att den geografiska spridningen eller närvaron av myndigheterna minskat jämfört med tidigare. Behovet av samverkan⁴⁰ i olika former mellan myndigheterna emellan för ett effektivt tillvaratagande av statens samlade resurser för gränskontroll och brottsbekämpning har till följd härav ökat väsentligt (t.ex. ökat informationsutbyte samt annan ökad samverkan såsom genom sampatrullering eller geografisk samordning till undvikande ”dubblering”).

Av redovisningen ovan framgår att det finns ett mer eller mindre omfattande samarbete mellan myndigheterna, och att detta manifesterats i bl.a. ett stort antal samarbetsavtal mellan Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, samt i viss mindre omfattning, med Migrationsverket, och att dessa geografiskt täcker in stora delar av

⁴⁰ Mer om begreppet samverkan se avsnitt 10.2.1.

Sverige. Nedan följer en redovisning av hur samarbetet fungerar mellan myndigheterna samt resultatet av några av myndigheterna gemensamt genomförda aktioner.

På *central nivå* förekommer regelbunden kontakt och årliga möten mellan Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen. Sedan resultatet av mötena rapporterats i respektive myndighets styrelse, lägger verkschefen fast inriktningen för myndighetens verksamhet för det kommande verksamhetsåret. För att säkerställa fortlöpande samverkan har Kustbevakningen vidare placerat en sambandsman hos Rikskriminalpolisen och en hos Tullverket. Också Tullverket har en sambandsman hos Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen har mer eller mindre daglig kontakt med Migrationsverket, och man har också gemensamt utfärdat information och allmänna råd för tillämpningen av utlänningslagstiftningen. Med Migrationsverket har man också regelbundet återkommande konferenser och seminarier. För att verka för samsyn, träffas företrädare för Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Utrikesdepartementet, Utlänningsnämnden och för Integrationsverket fyra gånger per år.

Hur samarbetet mellan myndigheterna fungerar på *regional nivå* varierar. Inom de regioner, där man ingått större samverkansöverenskommelser, är samarbetet i gott. Myndigheterna har en nära kontakt, och det sker ett fortlöpande informations- och underlättelseutbyte. Även i de områden där överenskommelser träffats mellan två myndigheter är samarbetet normalt gott. Några myndigheter har emellertid uppgett, att syftet med träffade överenskommelser uppnåtts i viss omfattning, men att samarbetet kan bli än mer effektivt och särskilt på det operativa planet. Kontakterna mellan myndigheterna fungerar ofta bra, genom att företrädare på chefsnivå för Polismyndighetens utlänningsenhet och Tullverket eller Kustbevakningen träffas regelbundet, för att diskutera och planera för ett effektivt samarbete, men mer sällan omsätts arbetet fullt ut på det operativa planet.

Som nämnts ovan har uppgifter också lämnats om att underlättelsearbetet på sina håll är bristfälligt. Inom vissa regioner går dock samarbetet längre än vad överenskommelsen omfattar, exempelvis förekommer det att Kustbevakningen Region Syd även delger andra polismyndigheter än Polismyndigheten i Skåne underlättelser och annan information som kan vara av betydelse för personkontrollen. I detta sammanhang skall nämnas att Polismyndigheterna i Blekinge, Kronobergs, Kalmar, och Skåne län samverkar i

frågor om personkontroll, Sydsamverkan, där utlänningsenheten i Skåne har samordningsansvaret och också fungerar som en jour-enhet. Sådan samverkan finns mellan flera andra polismyndigheter, och också inom Kustbevakningen och Tullverket. Exempelvis har Polismyndigheterna i Värmlands län och Västra Götalands län kommit överens om att gränspolisen i Värmland skall ansvarar för personkontrollen i Vänerhamnarna, en kontroll som dock i princip sköts av Kustbevakningen. Det är det inte ovanligt att Kustbevakningen också hjälper Polismyndigheten i Skåne län med personkontroll, och då vanligen vid färjetrafiken i Ystad (Polen-trafficen).

I andra regioner där det saknas överenskommelser om samverkan förekommer ett mer sporadiskt samarbete myndigheterna emellan. Inom vissa områden har Polisen ett nära samarbete med Kustbevakningen men inte med Tullverket, och inom andra områden är det tvärtom. I några regioner har man också inlett ett samarbete i olika samordningsgrupper, där polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän ingår. I detta samarbete utbyts underrättelser och information samt olika gemensamma aktioner planeras. Merparten av de tjänstemän vid de olika myndigheterna som utredningen varit i kontakt med har uppgett att det samarbete som sker fungerar bra.

Tullverket har uppgett, att de intentioner om samarbete och utbyte av tjänster, som myndigheterna hade inför Sveriges inträde i Schengensamarbetet inte uppnåtts. En sannolik förklaring till detta uppges vara, att Polisen vid denna tidpunkt anställde och utbildade ett flertal passkontrollanter, och att Polisen därför inte behövt biträde av tulltjänstemän för gränskontrollverksamheten. Enligt uppgift har emellertid den inför Schengeninträdet gemensamma planeringen inneburit, att tjänstemännen vid de olika myndigheterna närmat sig varandra och att de enskilda tjänstemännen i den dagliga verksamheten numera har löpande dialoger, delger varandra tips och annan information samt hjälper varandra i den rena kontrollverksamheten.

Som framgått finns inga kustbevakningstjänstemän fast stationerade vid gränsövergångsställena. Kustbevakningens ansvar för personkontrollen av handelsfartyg och fritidsbåtar är emellertid till stor hjälp för polismyndigheterna, en uppgift som Polisen i dag saknar resurser att utföra (sjöpolis finns i dag endast inom Polismyndigheterna i Stockholms och Västra Götalands län). Myndigheterna arbetar sällan sida vid sida, utan respektive myndighet utför

självständigt den kontroll de har att vidta. Inom flera områden har man dock utfört vissa gemensamma aktioner.

Också samarbetet mellan Polisen och Migrationsverket är av varierande omfattning. Vissa polismyndigheter har ett mycket gott och nära samarbete, medan samarbetet inom andra område är bristfälligt eller helt obefintligt. I avsnitt 7 redovisar utredningen närmare ett projekt vilket Migrationsverket Syd genomförde, bl.a. i syfte att undersöka hur Polis och Migrationsverket kunde samarbeta för att förkorta handläggningstiderna av asylsökningar från personer vars främsta syfte med sin vistelse i Sverige är att begå brott. Projekten resulterade i att Polismyndigheten i Skåne och Migrationsverket kom överens om ett informationsutbyte angående brottsmisstänkta utländska medborgare som antingen inte är folkbokförda i Sverige eller som söker asyl här. För ändamålet har en särskild blankett utformats. Motsvarande blankett används numera i Polismyndigheterna i Stockholms och Blekinge län. Inom flera regioner har man också startat olika projekt för att gemensamt försöka korta handläggningstiderna av de hårt brottsbelastade asylsökande. Det är inte heller ovanligt att de polismän som handlägger verkställighetsärenden har en daglig kontakt med den på Migrationsverket ansvariga handläggaren. Samarbete med att fastställa den asylsökandes identitet pågår också på sina håll. Även om enskilda polismän och handläggare på Migrationsverket kan samarbeta, har emellertid i många fall motsvarande samarbete på regional nivå inte kunnat utvecklas.

I princip samtliga myndigheter som utredningen har haft kontakt med har uppgett, att såväl sekretess- som registerlagstiftningen motverkar ett effektivt samarbete myndigheterna emellan. Många har uppgett att för att få den information som behövs för personkontrollen och för att bekämpa brott mot utlänningslagen och annan gränsöverskridande brottslighet, måste den enskilda tjänstemannen i princip mer eller mindre bryta mot lagstiftningen. Även rent datatekniska problem och frågor om behörighet till vissa register och uppgifter, såväl inom myndigheterna som myndigheterna emellan, uppges utgöra hinder för en effektiv kontrollverksamhet.

Exempel på genomförda aktioner

I Stockholms län föreligger, som nämnts, ett regelbundet samarbete med andra myndigheter i den s.k. Krogsaneringen. Vid i princip samtliga kontroller påträffas utländska medborgare som arbetar utan arbetstillstånd eller som vistas i Sverige utan tillstånd samt personer som är efterlysta för verkställighet. Även i andra regioner genomförs motsvarande riktade kontroller.

Utöver "Krogsaneringen" har Polismyndigheten i Stockholms län endast gjort ett mindre antal gemensamma kontroller, och några beslut om att genomföra mer regelbundna aktioner har inte träffats. Under julen 2003 företogs dock en med Kustbevakningen gemensam inre utlänningskontroll, i syfte att kontrollera om det på de båtar i Stockholms skärgård som serverade julbord arbetade personer som saknade arbetstillstånd eller tillstånd att vistas i Sverige. Vidare gjorde Polismyndigheten på initiativ av Migrationsverket och tillsammans med Tullverket, en riktad, underrättelsebaserad inre utlänningskontroll på färjorna mellan Stockholm och Helsingfors. Syftet var att undersöka om utländska medborgare, och närmast olika kriminella grupper från främst f.d. Sovjetunionen tog sin in illegalt i Sverige via färjetrafiken från Finland. Inte vid någon av kontrollerna uppdagades personer som försökte ta sig in illegalt i Sverige. Andra gemensamma aktioner har också skett i det s.k. Östersjösamarbetet.

Det mest omfattande gemensamma kontrollarbetet sker dock i Skåne län; flertalet utländska medborgare reser också in i Sverige via Skåne, legalt eller illegalt. Under år 2002 genomförde myndigheterna i Skåne län sammanlagt 20 gemensamma kontroller vid Lernacken (i anslutning till den fasta Öresundsförbindelsen), i Falsterbokanalerna och i Höör, den senare i samband med en trafikkontroll. Vid knappt 30 tillfällen skedde annan form av samverkan och då främst i de skånska hamnarna. Också i samband med den tillfälliga inre gränskontrollen under EU-toppmötet i Köpenhamn i december 2002, var både Tullverket och Kustbevakningen Polisen behjälplig i gränskontrollen. Vid denna senare kontroll upptäcktes bl.a. två fall av människosmuggling, två fall rörande missbruk av urkund, en olovlig körning samt två narkotikabrott. Därutöver sökte 24 personer asyl, varav 23 fall överlämnades till Migrations-

verket.⁴¹ I princip vid varje kontroll har en eller flera asylsökande påträffats.

Under år 2003 genomfördes ett flertal gemensamma aktioner, bl.a. en kontroll som gjordes av containertrafiken i Trelleborg, liksom av viss busstrafik och av holländskregistrerade fordon på Öresundsbron samt av bussar tillhörande vissa bussbolag i Helsingborg. I den senare kontrollen upptäcktes, med något undantag, endast ringa brottslighet mot utlänningslagen; flera personer som reste mellan Sverige och Danmark hade sökt asyl i Sverige och saknade rätt att lämna Sverige, då de saknade erforderligt tillstånd härför. Några åtgärder vidtogs emellertid inte. Den riktade kontrollen på Öresundsbron fick däremot avbrytas i förtid på grund av att ingripandena var så många, att man inte hade resurser att fortsätta kontrollen enligt plan. Bland annat greps en person misstänkt för människosmuggling, en person misstänkt för att ha hjälpt en utlänning att illegalt ta sig in i Sverige, två personer misstänktes för urkundsförfalskning. En person direktavvisades och 33 ärenden överlämnades till Migrationsverket, varav sju ärenden avsåg asylsökande.

Under år 2004 har man företagit ett flertal gemensamma aktioner och då främst riktade inre utlänningskontroller. Kontrollerna har grundats på underrättelser vilka polismyndigheten utarbetat. Polismyndigheten i Skåne har också under år 2004 aktivt arbetat för att på olika sätt integrera underrättelseverksamheten med utlänningskontrollen, vilket resulterat i att flertalet av de personkontroller som gjorts under år 2004 också varit underrättelsebaserad. En viktig faktor är att utlänningsenheten, som numera är en länsenhet, finns som en avdelning under länskriminalpolisen. Inre utlänningskontroller har främst gjorts på Öresundsbron, men även på andra platser i länet.

Med stöd av det mellan de nordliga myndigheterna träffade samverkansavtalet genomfördes en samlad gränskontroll i Väster-norrland under två veckor våren 2003. Polisen, Kustbevakningen och Tullverket medverkade. Kontrollen avsåg handelsfartyg. Ombordkontroller på fartygen skulle göras varvid samtliga personer skulle kontrolleras, såväl vid in- som utresa. Riktade tullkontroller skulle också göras. Under perioden ankom sammanlagt 73 fartyg, varav 35 kom från tredje land. Sammanlagt gjordes 31 inresekontroller och 18 utresekontroller. Utfallet av kontrollerna blev tullbeslag på sex fartyg, avseende sprit, tobak och en mindre mängd narkotikaklassade

⁴¹ Varför alla ärenden inte överlämnades till Migrationsverket framgår inte av det material som utredningen tagit del av.

tabletter. Nio rapporteftergifter för bristande förhandsanmälningar meddelades. Därutöver har några mindre gemensamma aktioner genomförts.

6.6 Sammanfattning om samverkan och informationsutbytet mellan myndigheterna

Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket har endast en begränsad författningsreglerad skyldighet att lämna upplysningar till varandra om omständigheter, händelser eller annan information som en myndighet uppmärksammar i den egna verksamheten, och vilka kan ha betydelse för en annan myndighets verksamhet. I princip saknas bestämmelser om att Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket skall upplysa Polisen, när dessa myndigheter i sin verksamhet finner anledning att anta, att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Detta gäller såväl brott mot utlänningslagen som annan brottslighet. Inte heller har Polisen någon skyldighet att meddela de andra myndigheterna om omständigheter som kan påverka deras verksamhet eller beslutsfattande.

Sedan kommissionen ifrågasatt om den ovan (se avsnitt 6.5.2) beskrivna samarbetsformen mellan Tullverket och Polismyndigheten i Skåne innebar, att Tullverket bedrev en otillåten personkontroll, när verket på olika sätt kontrollerade en utlännings identitet, har samarbetet i denna del närmast upphört. Sedan hösten 2001 informeras Polisen inte längre regelmässigt om att en utlänning inte kunnat identifiera sig och inte heller vid annan misstanke om illegal invandring. Om en utlänning vänder sig till en tulltjänsteman och ansöker om asyl hänvisas denne till Migrationsverket. Enligt uppgift informerar dock flera av tulltjänstemännen likväl Polisen, trots utfärdade riktlinjer, sina iakttagelser om misstänkt illegal invandring eller människosmuggling.

Myndigheterna har inte heller generellt tillgång till uppgifter som en annan myndighet samlar i olika databaser eller register. En orsak till det begränsade informationsutbytet mellan myndigheterna är att en i ett register behandlad personuppgift enligt huvudregeln inte får användas för annat oförenligt ändamål än för vilket den har registrerats. En annan orsak är de sekretessfrågor som förekommer (se avsnitten 4.10 och 4.11). Inte minst gäller detta för under rättelseverksamheten, eftersom man normalt i sådan verksamhet

behandlar mycket känsliga uppgifter, för vilka det ofta råder sträng sekretess. Tullbrottsdatautredningen har, som framgått, också förordat att man i en särskild ordning bör se över möjligheterna till ett förbättrat och utvecklat samarbete och informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna.⁴²

Behovet av ett förbättrat och utvecklat samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna har behandlats i olika sammanhang. Regeringen, gav i myndigheternas regleringsbrev för år 2004 Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket i uppdrag att gemensamt redogöra för det nuvarande informationsutbytet mellan myndigheterna inom ramen för den brottsbekämpande verksamheten, och vilka eventuella hinder som finns för ett rationellt informationsutbyte och lämna konkreta förslag på hur det kan förbättras. Av redovisningen framgår bl.a. följande.⁴³

Som en övergripande synpunkt anger myndigheterna, att en helt avgörande förutsättning för en brottsbekämpande myndighets förmåga att upptäcka, förhindra, utreda och lagföra brott är myndighetens möjligheter att få tillgång till korrekt information och väl underbyggda underrättelser, vid den tidpunkt då informationen eller underrättelserna faktiskt behövs. Eftersom brottsligheten i dag är anpasslig, dvs. kriminella individer och organisationer ägnar sig inte enbart åt en typ av brottslighet, eller håller sig till ett visst område eller visst land, är informationsutbytet myndigheterna emellan än viktigare.

I redovisningen framkommer vidare, att även om det i dag förekommer informationsutbyte, finns flera hinder för ett rationellt utbyte. Hindren anges huvudsakligen vara av rättslig, teknisk och organisatorisk natur. Det har, enligt myndigheterna, framför allt sin grund i att brottsbekämpningen av hävd har ett myndighetsfokus och inte ses myndighetsövergripande. Detta avspeglas också i den lagstiftning som aktualiseras vid informationsutbyte, främst sekretesslagen och registerlagstiftningen. Identifierade rättsliga hinder anges vara att lagstiftningen är omfattande, komplex, svårtolkad, och som sagt myndighetsbaserad till den egna verksamheten och många gånger med sikte på enskilda brott. Oklarheterna kan i sin tur leda till, att

⁴² Se också Mobilisering mot narkotika, Organiserad kriminalitet, grov narkotikabrottslighet slutrapport (2004), <http://www.mobilisera.nu/upload/4988/OKGNB.pdf>.

⁴³ Redovisning av återrapporteringskrav (uppdrag nr. 31) i regleringsbrevet budgetåret 2004 avseende Kustbevakningen, Kustbevakningens Dnr 20-1079/03:10.

den osäkerhet som uppstår hos myndigheten sänker ambitionen att dela med sig av information till andra myndigheter.

Slutsatsen som utredningen kommit till är att det i landet föreligger en hel provkarta på samverkansformer, från dem som styrs av formella överenskommelser eller annan utarbetad grund, till dem som enbart vilar på de personella kontakter som från tid till annan utvecklats inom och mellan myndigheterna. Också inom en och samma myndighet finns exempel på brister i informationsutbyte, samarbete och ledarskap. Avsaknaden av en gemensam organisation och en samlad författningsreglering synes dock vara huvudorsaken till den splittrade bild som den nuvarande gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen uppvisar.

Det finns dock många goda exempel på väl fungerande samarbete, såväl informella som avtalsreglerade samverkansformer. Samtidigt synes det dessvärre också finnas många exempel på att det reella samarbetet består av sammankomster av närmast social karaktär, där en målmedveten och resultatriktad hållning saknas. Många efterlyser en ordning där strategiska och operativa frågor står i förgrunden för den myndighetsgemensamma uppgiften att förhindra och bekämpa den gränsanknutna brottsligheten.

7 Gränsöverskridande brottslighet i Sverige, m.m.

7.1 Inledning

Gränskontroll och inre utlänningskontroll i ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv är i huvudsak riktad mot den gränsöverskridande brottsligheten. Någon klar och entydig definition av denna brottslighet finns inte, men den innefattar i vart fall en brottslighet som på olika sätt har koppling till fler länder än Sverige, bl.a. genom resande- och invandrarströmmar.¹ Därigenom får den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten särskild stor betydelse vid Sveriges gränser.

Gränsöverskridande brottslighet kan givetvis begås av såväl svenska som utländska medborgare. Vissa brott är dock sådana, att de definitionsmässigt enbart kan begås av utlänningar, exempelvis brott mot inrese- och uppehållsbestämmelserna i utlänningslagen. Medan en svensk medborgare har en grundlagsskyddad rätt att resa in och ut ur Sverige, uppreser lagen olika hinder för utländska medborgare (se avsnitt 4.4). Särskilda brott såsom människosmuggling är en direkt följd av den reglering av invandringen som vår migrationspolitik innefattar, liksom den särskilda rättsverkan som utvisning utgör, vilken enbart kan drabbar utländsk medborgare, oavsett slaget av brott.

Den gränsöverskridande brottsligheten kan alltså inte enbart begränsas till vissa brottstyper eller brott begångna av utlänningar.

En fullständig bedömning kräver även att också omfattningen av invandringen liksom brottsligheten i stort i landet beaktas. Utredningen har därför inhämtat uppgifter från Migrationsverket och låtit Brottsförebyggande rådet (BRÅ) sammanställa uppgifter om i vilken omfattning svenska respektive utländska medborgare begår (lagförsör) brott. BRÅ:s redovisning har kompletterats med uppgifter

¹ I FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, artikel 3.2 återfinns en definition som är jämförbar med utredningens beskrivning av gränsöverskridande brottslighet, se prop. 2002/03:146, bilaga 2.

från Kriminalvårdsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB) (se avsnitt 2).

Därutöver har utredningen tagit del av ett flertal rapporter om gränsöverskridande brottslighet och hotbilder sammanställda av Polisen, Migrationsverket och Tullverket

I följande avsnitt redovisas omfattningen av asylansökningar och asylprövningen (avsnitt 7.2), utlänningsars resväg till och vistelse i Sverige (avsnitt 7.3), brott mot utlänningslagen och annan brottslighet (avsnitt 7.4), gränsöverskridande brottslighet i ljuset av EU-utvidgningen (avsnitt 7.5) och missbruk av asylrätten (7.6).

7.2 Asylansökningar och asylprövning

7.2.1 Antalet asylsökande

Antalet asylsökande har efter Sveriges inträde i Schengensamarbetet ökat.² Under 1980- och 1990-talen varierade antalet asylsökande mellan drygt 5 000 som lägst och 84 000 som högst. Den högre siffran, som avser år 1992, har sin förklaring i de då pågående stridigheterna i dåvarande Jugoslavien. Från år 1984 till år 1998, inkluderat år 1992, var det genomsnittliga antalet asylsökande 22 000 personer årligen, och exklusive år 1992, 17 000. Den senare halvan av 1990-talet vara antalet asylsökande lågt. År 1995 ansökte 9 000 och år 1999 drygt 11 200 personer om asyl i Sverige. Denna siffra ökade med över 50 procent nästföljande år för att därefter fördubblas år 2001. År 2002 uppgick antalet asylsökande till drygt 33 000, medan antalet år 2003 minskade med fem procent eller till cirka 31 300.

Det går emellertid inte att av de statistiska uppgifterna avgöra om ökningen beror på Sveriges operativa deltagande i Schengensamarbetet eller har andra förklaringar. Schengeninträdet, med ett upphävande av dokumentkontroll vid inre gräns, liksom den svenska migrationspolitiken, är naturligtvis viktiga faktorer som påverkar antalet asylsökande, vid sidan av de mera övergripande faktorerna som kriser och konflikter i vår omvärld utgör.

Sett ur ett internationellt perspektiv har trenden varit densamma i hela västvärlden som i Sverige.³ Antalet asylansökningar ökade

² Uppgifter om förhållandena i Sverige har inhämtats hos Migrationsverket, om inte annat anges.

³ Uppgifter om de internationella förhållandena har hämtats ur UNHCR:s rapport den 24 februari 2004.

kraftigt under början av 1990- talet i hela västvärlden, dvs. i samband med kriget i Jugoslavien. På samma sätt ökade ansökningarna runt millenniumskiftet, för att för första gången sedan år 1997 sjunka under år 2003. Emellertid var minskningen inte lika stor i Sverige som i övriga I-länder; minskningen i hela västvärlden var 20 procent och i EU 22 procent, jämfört med Sveriges fem procent. I Danmark har antalet asylansökningar under de två senaste åren sjunkit med nästan två tredjedelar, vilket torde förklaras av en stramare invandringspolitik där.

Sverige har alltså en hög andel asylansökningar i förhållande till övriga I-länder. Av det totala antalet asylansökningar i EU under år 2003 (288 000) gjordes elva procent av ansökningarna i Sverige, och 6,8 procent av ansökningar i samtliga I-länder gjordes i Sverige. Detta kan jämföras med Danmark som svarade för två procent av de totala asylansökningarna i EU. Norge svarade för 3,4 procent av samtliga asylansökning i I-länderna och var i Europa det andra största landet efter Sverige. Också i förhållanden till befolkningmängden har Sverige en mycket stor andel asylsökande. Under åren 1990–2003 mottog de dåvarande 15 EU-staterna i genomsnitt 14 asylsökande per 1 000 invånare, medan Sverige tog emot 39,4 ansökningar per 1 000 invånare, näst följt av Österrike med 30,8. Nämnas kan, att Norge och Schweiz, vilka inte omfattas av EU-statistiken, också tog emot en stor andel asylsökande (25,06 respektive 52,33 per tusen invånare). Under år 2003 var Sverige det femte största mottagandelandet i västvärlden och under en tioårsperiod det klart största mottagandelandet i EU.

Antalet asylsökande har också sjunkit under år 2004. Vid utgången av juli 2004 hade 13 300 personer sökt asyl, och enligt Migrationsverkets beräkningar kommer antalet asylsökande för innevarande år att uppgå till cirka 23 000, en minskning som enligt gjorda prognoser kommer att fortsätta. Minskningen antas av Migrationsverket bero bl.a. på Eurodacs ökade användbarhet och Dublinreglernas fortsatta implementering, men också införandet av nya regler, med sanktionsmöjligheter om sökande inte medverkar i ärendet, anges som en förklaring.⁴

⁴ Se avsnitten 3.3 och 9.3.

7.2.2 Antal beviljade uppehållstillstånd

Antalet meddelade uppehållstillstånd, på grund av skyddsbehov eller humanitära skäl, i förhållande till antalet ansökningar uppvisar en minskande trend. År 1999 beviljades knappt 5 600 uppehållstillstånd. År 2000 ökade antalet beviljade uppehållstillstånd till drygt 10 500, för att därefter sjunka till drygt 7 900. År 2003 beviljades cirka 6 500 uppehållstillstånd. Under redovisade år har cirka två tredjedelar av uppehållstillstånden beviljats på humanitära grunder. Antalet beviljade uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning är betydligt högre. Under den senaste 20 års-perioden har årligen cirka 20 000 uppehållstillstånd beviljats på denna grund, varav de flesta personerna kom från Irak och forna Jugoslavien.

Dessa siffror kan emellertid inte jämföras med antalet asylansökningar samma år, eftersom en ansökan inte alltid prövas samma år som den görs. Siffrorna visar dock att antalet beviljade uppehållstillstånd i förhållande till antalet asylansökningar minskar. En jämförelse enbart mellan antalet ansökningar och antalet beslut visar att år 1999 beviljades 50 procent av ansökningarna, medan motsvarande siffra för år 2003 endast är 20 procent. I Migrationsverkets årsredovisning för år 2003 anges, att 15 procent av de asylsökande beviljades uppehållstillstånd, och att siffran minskat successivt sedan år 2000.

Under de senare åren har Migrationsverket förkortat handläggningstiderna avsevärt och meddelat fler beslut per år. Cirka en tredjedel av alla asylärenden handläggs som s.k. korta ärenden, dvs. beslut fattas redan inom tre månader. År 2001 avgjordes knappt 17 000 ärenden, medan antalet år 2003 var nästan dubbelt så stort eller drygt 31 000.

7.2.3 Närmare om asylansökningarna

Var söks asyl?

Före Sveriges inträde i Schengensamarbetet ansökte knappt hälften av alla sökande om asyl i samband med inresan (år 1999 ansökte drygt 4 000 om asyl i samband med inresa och 6 800 efter inresan). Numera ansöker de flesta om asyl först efter inresan i Sverige (93 procent under år 2003). Under år 2001, dvs. det år som Sverige blev operativ medlem i Schengensamarbetet, sökte i januari 67 procent asyl först efter inresa, och i december hade denna siffra ökat till 90 procent. Bakom ökningen ligger naturligtvis, att det sedan

den inre gränskontrollen upphört inte finns någon polisman eller passkontrollant vid våra inre gränser, och att en tulltjänsteman inte har annan befogenhet än att hänvisa en asylsökande till Migrationsverket. Därmed föreligger större praktiska svårigheter än förut att söka asyl vid gränsen, och flera av de inresande söker också asyl kort tid efter inresan. Men ökningen torde också beror på att fler asylsökande än tidigare försöker ta sig in illegalt i Sverige och ansöker om asyl först, när de blir utsatta för en kontroll eller på annan sätt kommer i kontakt med myndigheterna.

Asylansökarnas medborgarskap

Även om antalet asylansökningar från medborgare i forna Jugoslavien har minskat kraftigt, utgör de fortfarande en stor andel av ansökningarna. De flesta asylansökningarna under 2003 gjordes av medborgare i Serbien och Montenegro (5 305 ansökningar), följt av i fallande ordning Somalia, Irak, kategorin statslösa, Bosnien-Hercegovina och Ryssland. Dessa svarade tillsammans för 50 procent av det totala antalet ansökningar. Samma grupper har dominerat under de senare åren, och någon skillnad i detta avseende kan inte urskiljas efter Sveriges Schengeninträde.

7.2.4 Av- och utvisningsbeslut samt verkställighet

År 1999 fattades drygt 5 500 avvisningsbeslut, varav cirka hälften avsåg direktavvisning till hemlandet eller avvisning till ett tredjeland p.g.a. Dublinförordningen (då Dublinkonventionen, se avsnitt 3.3). Avvisningsbesluten har ökat konstant, och år 2002 meddelades knappt 17 700 avvisningsbeslut, varav 6 500 avsåg direktavvisningar. Under första halvåret 2004 avslogs eller avskrevs 91 procent av asylansökningarna.

Migrationsverket kan kombinera ett avvisnings- eller utvisningsbeslut med ett återreseförbud, men mot bakgrund av den effekt ett återreseförbud kan få för den enskilde, dvs. att ett sådant beslut normalt innebär ett förbud att vistas i hela Schengenområdet, har antalet återreseförbud minskat sedan år 2001, från drygt 6 800 beslut år 2000 till knappt 600 år 2003. Polisen, som inte kan meddela återreseförbud, meddelade år 2000 knappt 4 800 avvisningsbeslut. Antalet beslut minskade i samband med Schengeninträdet, och år

2003 meddelade Polisen drygt 2 700 avvisningsbeslut. Under det första halvåret 2004 hade Polisen meddelat drygt 650 avvisningsbeslut.

Enligt huvudregeln ansvarar Migrationsverket för verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut. Målet är att utlänningarna frivilligt skall återvända till sitt hemland, eller annat land som de önskar resa till och där de också blir mottagna. Emellertid uppstår många gånger problem vid verkställigheten, bl.a. på grund av svårigheter med att fastställa identitet på den avvisade och att många länder vägrar att ta emot sina medborgare, om dessa saknar pass eller annan resehandling. Det är inte heller ovanligt att personer som skall avvisas avviker eller på annat sätt undandrar sig verkställighet. Enligt uppgifter avseende december 2003 hade drygt 11 500 personer avvikit från Migrationsverkets anläggningsboende eller från annat boende, dvs. verket saknade uppgift om var de uppehöll sig. När en person håller sig undan eller det bedöms nödvändigt att använda våld för att lyckas med verkställigheten, överlämnas verkställighetsärendet till Polisen. Antalet överlämnade ärenden har också ökat kraftigt under senare år, främst på grund av att utlänningen håller sig undan. År 1999 överlämnades drygt 1 500 ärenden och under år 2002 uppgick antalet ärenden till drygt 5 100.⁵ Polisen får i dag överlämnat till sig drygt hälften av Migrationsverkets avvisnings- och utvisningsbeslut, och vid halvårsskiftet 2004 hade knappt 6 000 ärenden överlämnats för verkställighet. Många av dessa ärenden avser avvikna personer. Under år 2003 hade Polisen efterlyst sammanlagt 7 600 personer för verkställighet, och den 30 juni 2004 var nästan 8 500 efterlysta.⁶

Den största delen, eller 40 procent, av verkställighetsärendena överlämnas till polismyndigheterna i de tre storstadsregionerna. Fördelningen av ärenden till övriga polismyndigheter i landet är relativt jämn, förutom i de nordligt belägna polismyndigheterna, där antalet överlämnade ärenden är litet, 9 ärenden överlämnades år 2002 till Polismyndigheten i Norrbottens län, mot exempelvis 706 ärenden till Polismyndigheten i Stockholms län och 342 ärenden till Polismyndigheten i Kalmar län.⁷ Som närmare framgår i avsnitt 6.3, använder Polisens utlänningsenheter en stor del av sina resurser just till verkställighetsarbete.

⁵ Källa: Rikspolisstyrelsen.

⁶ Källa: Rikspolisstyrelsen.

⁷ Källa: Rikspolisstyrelsen.

7.3 Utlänningars resväg till och vistelse i Sverige

Några säkra uppgifter om hur många utlänningar som befinner sig illegalt i Sverige finns inte. Som framgått söker de flesta utlänningar asyl först efter inresan i Sverige. Alla dessa kan emellertid inte anses vara "illegala" invandrare. Eftersom flertalet söker asyl på eget initiativ och strax efter inresan, kan uppgifter om antalet personer som inte söker asyl i samband med inresa i Sverige alltså inte läggas till grund för någon slutsats om hur många personer som vistas i Sverige utan att ha lagligt tillstånd. Med "illegal" invandrare bör i stället avses de personer som utan tillstånd, där sådant krävs, reser in Sverige utan syfte att ansöka om asyl eller på annat sätt ge sig till känna för myndigheterna och således under en längre eller kortare tid befinner sig i Sverige utan att ha rätt till det. Utlänningar som undandrar sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut bör således inte heller omfattas av begreppet "illegal" invandrare.

Det saknas säkra uppgifter om hur många utlänningar som med denna avgränsning vistas illegalt i Sverige. Vissa skattningar som gjorts inom Polisen visar dock att det bara i Stockholmsområdet år 2002 fanns över 7 000 illegala invandrare.⁸ Även om uppgifterna är bräckliga får det antas att antalet illegala invandrare i Sverige är långt högre än vad lagföringsstatistiken visar.

Inte heller finns säkra bekräftade uppgifter om omfattningen av den organiserade människosmugglingen eller hur utlänningar tar sig in i Schengenområdet och vidare in i Sverige. I Polisen skattning uppges dock, att den illegala invandringen och organiserade människosmugglingen kan komma att öka, då den anses lönsam och medför lägre upptäcktsrisk än exempelvis narkotikasmuggling samt att straffet oftast är lägre än för sådant brott.

Uppgifter finns som visar att flertalet av de personer som smugglats in i Sverige inte gett sig till känna i annat Schengenland, utan att ansökan om asyl ingetts först i Sverige. En indikation på att många personer reser in illegalt i Sverige är att en så stor andel som 93 procent saknar pass eller andra identitetshandlingar, trots att det finns skäl att tro att flera av de asylsökande har någon form av resehandling när de reser in i Schengenområdet. Enligt uppgift söker också flertalet av de personer som smugglas in i Sverige asyl. I Polisens bedömning framgår, att huvuddelen av de asylsökande för Migrationsverket uppger, att de har smugglats till Sverige eller fått hjälp av kri-

⁸ KUT Illegal invandring Sverige 2002.

minella nätverk med att få falska passhandlingar eller hjälp på annat sätt.

Rikskriminalpolisens kartläggning visar att sättet att resa till Sverige är olika beroende på vilken del av världen man kommer från. Sannolikt reser många in i Schengenområdet med en giltig Schengenvisering och ett äkta eller förfalskat pass. Många gånger beviljas visum på falska grunder och utan avsikt att resa till det uppgivna destinationslandet. Visum söks vanligen vid den ambassad eller konsulat där det är "lättast" att få visum. Många smugglas dock in i Schengenområdet och Sverige utan visum eller annat tillstånd. Väl inne i Schengenområdet gör man sig av med sina handlingar eller gömmer dem. Det har förekommit att utlänningar, när de vid en gräns kontrolleras av Polisen, har giltiga identitetshandlingar men saknar dem när de senare söker asyl hos Migrationsverket. Det förekommer också att Polisen i verkställighetsärendena påträffar de identitetshandlingar som den avvisade tidigare uppgett sig sakna.

Hur någon reser till Sverige varierar också beroende på ursprungslandet. Det är inte ovanligt att någon reser in i Schengenområdet med en Schengenvisering och att denne före inresa i Sverige också vistats en längre eller kortare tid i ett annat EU-land. Även länder utanför Europa fungerar som transitländer.⁹ Enligt Rikskriminalpolisen reser många in via Danmark och Öresundsförbindelsen, men även färjan från Helsingfors till Stockholm används, liksom landvägen från Finland. I vissa delar av världen finns regelrätta "resebyråer" som marknadsför "asylresor" till Sverige. Dessa resebyråer hjälper inte bara till med att ordna handlingar utan också med en tillrättalagd berättelse, att användas i samband med asylansökan hos Migrationsverket. Även Internet och dagspressen används för att annonsera om möjligheterna att få uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Europa. En del av informationen är enbart fakta om hur man ansöker om asyl och hur ansökningsförfarandet går till i olika länder, men det förekommer också information med instruktion om hur man bör bete sig för att uppehållstillstånd skall beviljas.

Det framgår också, att de utlänningar som reser till Sverige ofta har hjälp av forna landsmän. En förklaring som framförts till varför vissa nationaliteter ofta söker sig till Sverige är just att det här finns egna landsmän som vistas legalt i Sverige, antingen med uppehålls-

⁹ Exempelvis kan asylsökande från Afghanistan ha vistats i Pakistan eller Iran, innan de rest in i Sverige. Se Migrationsverkets Verksamhets- och utgiftsprognos 2004-08-03, dnr. HK-211-2004-36.

tillstånd eller efter vunnet svenskt medborgarskap; i forsknings-sammanhang används det engelska begreppet ”pull-factor” eller dragningskraft.

7.4 Brotts mot utlänningslagen och annan brottslighet

7.4.1 Inledning

Utredningen har som huvuduppgift enligt sina direktiv att undersöka behovet av en förstärkt personkontroll i syfte att kunna förhindra olika former av gränsöverskridande brottslighet. En förstärkt personkontroll har en nödvändig koppling till vilka som svarar för sådan brottslighet och hur den framdeles kan komma att utvecklas. Kunskap i denna del krävs också för att närmare kunna bedöma hur personkontrollen, såväl vid gräns som inne i landet, bäst bör bedrivas och organiseras.

En grundläggande fråga är således att försöka klargöra omfattningen av gränsöverskridande brottslighet. Någon klar och entydig definition av denna brottslighet finns, som nämnts, inte. Olika former av smuglingsbrott – av varor, narkotika och människor – är naturligtvis att betrakta som gränsöverskridande brottslighet. Men det finns flera andra brott som kan vara gränsöverskridande. Även stöld, bedrägeri, vapenbrott, förfalskningsbrott och mord kan utgöra gränsöverskridande brottslighet. Det kännetecknande för den gränsöverskridande brottsligheten är att brotten har en koppling till fler länder än Sverige. En stöld får betraktas som ett gränsöverskridande brott, om egendom stjäls i Sverige för att sedan avyttras i ett annat land. Ett pass som förfalskas i Sverige eller i annat land och som används när en utländsk medborgare reser in i Sverige eller annat land, utgör också ett gränsöverskridande brott, liksom om en utländsk medborgare reser in i Sverige, för att exempelvis på uppdrag av en kriminell organisation eller annan i Sverige begå mord på en i Sverige bosatt person.

Även om inte alla typer av brott med lätthet kan inordnas under gränsöverskridande brott, går det inte att utan vidare särskilja dem som faller utanför, eftersom den transnationella karaktären kan ta sig så olika uttryck. Det faller emellertid utanför ramen för utredningens uppdrag att på djupet analyserar all brottslighet och dess orsaker, vilken i vid mening kan sägas ha gränsöverskridande karaktär. Utredningen har sett sig nödgad att begränsa undersökningen

till det material som är någorlunda lätt tillgängligt och avser de brott som hör under allmänt åtal med tonvikt på brottsbalksbrott, brott mot utlänningslagen, narkotikastrafflagen, vapenlagen, smugglingslagen och brott mot trafikbrottslagen och omfatta dem som misstänks eller lagförts¹⁰ för sådana brott. På grund av den indelning och avgränsning som det använda materialet innefattar, innebär det oundgängligen att i redovisningen också ingår brott som helt kan sakna transnationell karaktär, vid sidan av dem som i likhet med exempelvis människosmuggling och narkotika- och varusmuggling har en klar koppling till fler länder än Sverige och därför utgör typfall av gränsöverskridande brottslighet.

Medborgarskapet hos gärningsmannen är inte en avgörande faktor, eftersom brott av nu beskrivet slag kan begås av såväl utländska som svenska medborgare, oavsett hur medborgarskapet förvärvats.¹¹ Som framgår nedan kan det emellertid i vissa fall ha betydelse för en bedömning av hotet och risken för framtida brottsutveckling.

En nyckelgrupp är givetvis utländska medborgare utan hemvist i Sverige, som exempelvis reser in i Sverige uteslutande för att begå brott och sedan lämnar landet. En undersökning som enbart skulle omfatta dessa personer skulle emellertid ge en missvisande bild, eftersom gränsöverskridande brott kan begås också av personer som har fast hemvist i Sverige, oavsett medborgarskap. För att få en mer korrekt beskrivning av omfattningen av sådan brottslighet bör därför även personer som är bosatta i Sverige omfattas av undersökningen, och då både svenska och utländska medborgare. Enligt vad som framkommit, är det inte ovanligt, att olika former av organiserad internationell brottslig verksamhet får ett fotfäste i Sverige genom en koppling till kriminella personer som är födda i ett annat land men som sedermera erhållit svenskt medborgarskap. Den eller de personer som ingår i det svenska nätverket är ”säkrare”, eftersom de inte kan riskera att också utvisas på grund av brott, om de anträffas och lagförs. Uppgifter tyder vidare på att det inte är ovanligt, att personer som har erhållit svenskt medborgarskap, organiserar människosmuggling eller på annat sätt hjälper tidigare

¹⁰ I begreppet lagförts ingår domstols dom, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande.

¹¹ I det följande avses med utländsk medborgare en person som inte förvärvat svenskt medborgarskap. Med en person som saknar hemvist i Sverige, avses en person som inte är folkbokförd här eller som saknar s.k. samordningsnummer och därför inte förekommer i Statistiska centralbyråns (SCB) register över totalbefolkningen (RTB), och med en person med invandrabakgrund avses en person som är född utrikes eller inrikes född av förälder som är född utrikes.

landsmän att resa in i Sverige (jfr vad som nämnts om ”dragningskraft” i avsnitt 7.3). Mot denna bakgrund bör en undersökning även omfattat födelseland, förutom medborgarskap.

En fullständig beskrivning av omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten bör således sammanfattningsvis omfatta utländska medborgare, vilka saknar hemvist i Sverige, och svenska och utländska medborgare som är bofasta i Sverige, och mot bakgrund av nämnda dragningskraft också utrikes födda personer.

Utredningen vill särskilt understryka att syftet med undersökningen inte är att kartlägga här bosatta utländska medborgares eller utlandsföddas kriminalitet utan enbart att söka avgränsa och kartlägga den gränsöverskridande brottsligheten. Som också betonas nedan får materialet bedömas med stor försiktighet.

BRÅ har tidigare gjort en undersökning över invandrades och invandrarbarns brottslighet, men denna svarar inte mot utredningens behov.¹² Utredningen har därför gett BRÅ i uppdrag att redovisa olika statistiska uppgifter från BRÅ:s och andra myndigheters databaser om brottsligheten, mot den bakgrund och avgränsning som nu redovisats. Resultatet av arbetet behandlas i det följande, medan uppgifter om brott mot utlänningslagen redovisas mer i detalj i avsnitt 4.4.8.

Utredningen har vidare låtit inhämtat uppgifter från Kriminalvårdsstyrelsen angående i anstalt intagna personer samt rörande personer som dömts till utvisning.

Slutligen har utredningen haft tillgång till olika rapporter från Polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne och Blekinge län, Migrationsverket Syd, Rikskriminalpolisen samt Tullverket.

7.4.2 Analys av Brottsförebyggande rådets statistik, m.m.

Undersökningen avser en fyraårsperiod, som delats upp i två redovisningsperioder, åren 1999 och 2000 respektive 2001 och 2002. Åren har valts för att kunna göra en jämförelse mellan tiden närmast före och tiden närmast efter Schengeninträdet. Som framgår nedan kan man inte se några markanta skillnader mellan mätperioderna, och de mindre skillnader som finns mellan olika år utgör i de flesta fall naturliga variationer i utvecklingen; studien har avsett utvecklingen under ett kort tidsperspektiv.

¹² Invandrades och invandrarbarns brottslighet, En statistik analys. BRÅ 1996:2 och Statistiska Centralbyråns Promemoria 1994:1, utländska medborgare i kriminalstatistiken 1993.

Uppgifter om de urval och metoder som använts, liksom statistiken i sin helhet, är tillgängliga i utredningens samlade material, men redovisas inte ytterligare på grund av sin omfattning.¹³ Det bör understrykas att redovisningen inte innehåller någon information om samband mellan brottslighet och nationalitet, så kallad brottspecialisering. Det beror på dels att endast en del av misstankepopulationen (företrädesvis folkbokförda personer) har kunnat indelas efter födelseland och medborgarskap i materialet, dels att det mellan individer som indelas efter ursprung och medborgarskap föreligger en rad andra skillnader vilka har betydelse för brottsligheten, och om vilka statistiken inte ger någon närmare vägledning. Som framgått innehåller redovisningen inte heller någon information om huruvida varje enskild gärning är att betrakta som gränsöverskridande.

Andelen utländska medborgare under undersökningsperioden 1999–2002 av samtliga i Sverige folkbokförda individer var cirka 5 procent, och andelen utrikes födda cirka 11,5 procent. Den största gruppen utländska medborgare kommer från Europa, och inom denna grupp är en majoritet medborgare i Bosnien-Hercegovina samt Serbien och Montenegro, dvs. stater bildade ur det forna Jugoslavien. Näst största gruppen är medborgare i ett annat nordiskt land, främst Finland. Den tredje största gruppen utländska medborgare är medborgare i Asien, varav majoriteten är medborgare i Irak. Därefter kommer, i fallande ordning, medborgare från Afrika, Sydamerika och Nordamerika, med en majoritet av medborgare i Chile och Somalia. I genomsnitt cirka 40 000 utländska medborgare förvärvade under perioden svenskt medborgarskap. Såväl invandringen som utvandringen var som störst i de tre storstadslänen, dvs. Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Invandringen var som lägst i Gotlands län, följt av Jämtlands, Blekinge, Gävleborgs och Västernorrlands län.

Av BRÅ:s framställda statistik framgår att av antalet för brott lagförda personer är den överlägset största andelen svenska medborgare som också är folkbokförda i Sverige; för båda mätperioderna drygt 80 procent. Av *samtliga lagförda personer efter huvudbrott och medborgarskap* hade cirka tolv procent av dem med fast hemvist i Sverige utländskt medborgarskap. Knappt 30 procent av de utländska medborgarna hade nordiskt medborgarskap, och lika stor andel var medborgare i övriga Europa. Ytterligare omkring sex procent (samanlagt under åren 1999–2002 knappt 30 000 personer) av de lagförda

¹³ Se också bilaga 2.

personerna kunde inte matchas med eller förkom inte i SCB:s register över totalbefolkningen (RTB). För drygt hälften av dessa personer är det rimligt att anta, att det rör sig om personer som under det aktuella lagföringsåret saknade anknytning till Sverige. Sannolikt är en större andel av dessa också utländska medborgare. För övriga tre procent är osäkerhetsfaktorn när det gäller anknytningen till Sverige större. Dessa siffror kan jämföras med att andelen icke folkbokförda personer bland de för brott lagförda personerna var för år 1992 6,8 procent och för år 1993 8 procent.¹⁴

Antalet *dömda*¹⁵ personer efter huvudbrott och medborgarskap visar att 1999–2000 hade 13 procent utländskt medborgarskap, medan uppgift om medborgarskap saknas för fem procent av de dömda. Huruvida dessa har svenskt eller utländskt medborgarskap går alltså inte att utläsa. För åren 2001–2002 var andelen likaså 13 procent, och osäkerhet om medborgarskap angavs för sex procent. Någon förändring mellan de två tidsperioderna har alltså inte skett.

Av antalet brottsdeltaganden bland personer misstänkta för brott, efter brottstyp och medborgarskap och här folkbokförda personer, hade under hela perioden (1999–2002) 13 procent utländskt medborgarskap.

Antalet lagförda personer som är födda utomlands var något högre. Av samtliga för brott lagförda personer, efter huvudbrott och födelse-land var för båda mätperioderna drygt 20 procent födda utomlands. Alla dessa utländska medborgare hade hemvist i Sverige. I materialet saknas uppgift om den lagfördes födelse-land beträffande knappt 15 000 personer, eller drygt sex procent av den totala brottsligheten. Det är möjligt att denna andel avser personer som saknar anknytning till Sverige, men någon slutsats om medborgarskap eller hemvist går inte att dra.

Utländska medborgare och personer födda utomlands lagförs och misstänks för i huvudsak samma brottslighet som svenska medborgare och här födda personer, men vissa undantag framkommer.

Ett givet undantag är brott mot utlänningslagen som i huvudsak endast begås av utländska medborgare. Endast utländska medborgare kan fällas till ansvar för att ha vistats i Sverige utan erforderliga tillstånd. Men trots att också svenska medborgare kan lagföras för att på olika sätt medverka till att personer smugglas till Sverige, visar statistiken att även dessa brott huvudsakligen begås av utländska

¹⁴ Källa BRÅ.

¹⁵ Med dömda avses en fällande dom i tingsrätt. I statistiken framgår inte om domen ändrats i högre instans, och inte heller om en i tingsrätt friande dom ändrats till fällande.

medborgare eller personer som är födda utrikes. Under den första mätperioden dömdes 150 personer för brott mot utlänningslagen, och av dessa hade 33 personer svenskt medborgarskap. Motsvarande siffror för den andra mätperioden är 225 dömda personer, varav 43 med svenskt medborgarskap. För båda mätperioderna sammanlagt saknades uppgift om medborgarskap för knappt 190 personer som dömts för brott mot utlänningslagen.

Av de *dömda* personerna under perioden 1999–2000 för människosmuggling (10 kap. 2 a § utlänningslagen) kunde svenskt medborgarskap konstateras i drygt 30 procent, och för organiserande av människosmuggling (10 kap. 5 § utlänningslagen) dömdes ingen konstaterad svensk medborgare. Av det totala antalet personer som dömts för människosmuggling och organiserande därav under samma tidsperiod (47 dömda personer), hade 15 personer svenskt medborgarskap, nio personer utländskt medborgarskap och för resterande av de dömda saknades uppgift om medborgarskap. Av antalet *lagförda personer efter huvudbrott och födelseland*, här folkbokförda personer, under första mätperioden för båda brottskategorierna, var endast sex procent födda i Sverige.

Under åren 2001–2002 dömdes 28 personer för människosmuggling (10 kap. 2 a § utlänningslagen), varav 11 personer med svenskt medborgarskap, och för resterande personer saknades uppgift om medborgarskap. Under samma period dömdes 25 personer för organiserande av människosmuggling (10 kap. 5 § utlänningslagen), och ingen av dessa kunde konstateras vara svenska medborgare. Statistiken för samma period avseende antalet *lagförda personer efter huvudbrott och födelseland*, här folkbokförda visar att ingen av dem som dömts för människosmuggling eller organiserande därav var inrikes född.

Antalet utvisningsdomar för brott mot utlänningslagen har ökat efter Schengeninträdet. Åren 1999–2000 utvisades i anledning av brott mot utlänningslagen sammanlagt 6 personer, eller 3,8 procent, och under nästföljande två år 13 personer eller 5,8 procent.

Folkbokförda misstänkta personer med utländskt medborgarskap står även för fler *registrerade brottsdeltaganden* avseende brott mot utlänningslagen, än de med svenskt medborgarskap. Emellertid är skillnaden inte lika stor; år 2000 svarade misstänkta utländska medborgarna för 37 procent av brottsdeltagandet mot 16 procent bland de svenska medborgarna. Motsvarande siffror år 2001 var 22 procent resp. 19 procent, och 28 procent resp. 17 procent för år 2002.

Mellan 34 och 36 procent av antalet brottsdeltagande bland personer misstänkta för brott mot utlänningslagen ledde under åren 2001–2002 till ett åtalsbeslut, beslut att utfärda strafföreläggande eller beslut att meddela åtalsunderlåtelse.¹⁶

Utöver brott mot utlänningslagen *lagförs* utländska medborgare i högre grad för tillgreppsbrott, främst rån och stöld. I genomsnitt för båda mätperioderna var för stöld och grov stöld lagförda personer 15 procent utländska medborgare, och för rån och grovt rån var cirka 22 procent utländska medborgare. Om man ser till uppgifterna om för brott *lagförda personer efter huvudbrott och födelseland* är andelen högre. I genomsnitt för båda mätperioderna var 23 procent av de för stöld och grov stöld, och 36 procent av lagföringarna för rån och grovt rån, lagförda personerna födda utrikes. Eftersom uppgifterna beträffande antalet lagförda personer efter födelseland endast omfattar personer som är folkbokförda i Sverige, saknas uppgifter huruvida den lagförde var född inom eller utom riket i mellan tre och tio procent av det totala antalet personer som lagförts för stöld och rån. Någon ökning sedan Sveriges operativa deltagande i Schengensamarbetet kan inte urskiljas.

Personer som är födda utrikes synes *lagföras* i större omfattning för narkotikabrott. Av samtliga personer lagförda för grovt narkotikabrott var i genomsnitt 25 procent födda utomlands, och 16 procent hade utländskt medborgarskap.

Av Kriminalvårdsstyrelsens statistik framgår att åren 1999–2000 *dömdes* sammantaget knappt 25 000 personer till fängelse, och för åren 2001–2002 var motsvarande siffra ca 26 000. Av de personer som år 2002 *togs in i fängelse* var 26 procent utländska medborgare (totalt togs drygt 10 000 personer in).¹⁷ Från 1998 till 2002 har andelen fängelseintagna utländska medborgare ökat med närmare 20 procent. BRÅ:s statistik visar att av de cirka 26 000 fängelsedomarna under åren 1999–2002 avsåg årligen i genomsnitt 15 procent utländska medborgare och 76 procent svenska. Eftersom uppgifterna endast omfattar i Sverige folkbokförda personer, är det inte orimligt att anta att resterande nio procent också avser utländska medborgare. Antalet lagförda personer efter huvudpåföljd och födelseland visar att 71 procent av alla lagförda personerna var födda i Sverige.

Av de för brott dömda utländska medborgarna utvisades under åren 1999–2000 drygt 1 000 personer, eller knappt en procent av samt-

¹⁶ BRÅ, Sveriges officiella kriminalstatistik, tabell 160.

¹⁷ Uppgifterna har hämtats ur Kriminalvårdsverkets statistik, varför antalet i fängelse intagna personer kan skilja sig från antalet till fängelse dömda.

liga dömda personer, och för åren 2001–2002 knappt 1 400, också drygt en procent. Utvisningsbeslut meddelades främst där huvudbrottet avsåg människosmuggling, organiserande av människosmuggling, varusmuggling och narkotikabrott, men också vid rån och bedrägeribrott.

Fördelningen på huvudbrott för fängelseintagna utländska medborgare är ungefär densamma som för svenska medborgare, med undantag för brott mot utlänningslagen, vilka alltså i allt väsentligt begås av utlänningar, var andelen intagna för brott mot trafikbrottslagen något lägre för utländska medborgare, medan andelen med narkotikabrott var något högre. En högre andel, sex procent, av de utländska medborgarna avsåg långtidsdömda, dvs. de som avtjänade straff på fyra år eller längre, jämfört med svenska medborgare, för vilka motsvarande andel var fyra procent, dvs. en skillnad på över 65 procent.

Av de utländska medborgare som lagförs, och också misstänks, för brott är, förutom nordiska medborgare, flertalet medborgare i ett asiatiskt land (cirka 23 procent), följt av medborgare i forna Jugoslavien (cirka 13 procent). Även av lagförda personer vilka är födda utrikes är flertalet födda i Asien och forna Jugoslavien. Undantag gäller dock för narkotikabrott där medborgare i Afrika, eller personer födda i Afrika, ligger högt (cirka 14 procent av alla utländska medborgare vilka lagförts för narkotikabrott). Bland de fängelseintagna dominerar i gruppen utomnordiska medborgare, medborgare från forna Jugoslavien. De största invandrargrupperna kommer, som framgått, också från forna Jugoslavien och Asien.

7.4.3 Ungdomsbrottslighet i Skåne och Västra Götaland

Med hänsyn till vad som i utredningen framkommit om att det inte är ovanligt, att utländska kriminella personer och organisationer knyter kontakter och skapar kriminella nätverk med sina forna landsmän som är bosatta i Sverige, har utredningen funnit det vara av betydelse, att också redovisa några av de undersökningar som gjorts om kriminalitet i Sverige bland ungdomar med utländsk bakgrund. Ur denna grupp kan nämligen på sikt utvecklas personer med vilka utländska kriminella element söker kontakt (jfr betydelsen av ”dragningskraft” i avsnitt 7.3)

Polismyndigheterna i Skåne och Västra Götalands län har undersökt omfattningen av ungdoms- och gängbrottslighet inom sina

respektive polisdistrikt. Rapporterna visar att det inom båda länen finns en mer organiserad gängbrottslighet. Undersökningarna visar att brottsligheten i huvudsak begås av unga män i åldern 15–20 år och att många har utländsk bakgrund; vissa är utländska medborgare eller i utlandet födda och andra är födda i Sverige, men av utländska föräldrar. I rapporten från Polismyndigheten i Skåne län anges att personer från f.d. Jugoslavien och Albanien, följt av personer födda i Mellanösterregionen utgjorde de största grupperna av utomlands födda personer. I Västra Götalands län var de kriminella huvudsakligen andra generationens invandrare med svenskt medborgarskap. Av de unga som var födda utrikes nämns Nordafrika, Turkiet och andra länder i Europa (förutom Norden) som vanliga födelseplatser. I rapporten poängteras dock att den etniska bakgrunden inte har så stor betydelse för huruvida ungdomarna begår brott eller inte, utan att det snarare beror på vilket bostadsområde och miljö den unge lever i. Undersökningen visar att ungdomarna vanligen lever i en segregerad bostadsmiljö, med hög arbetslöshet, stort bidragsberoende och vuxna med låg utbildningsnivå.¹⁸

7.5 Gränsöverskridande brottslighet i ljuset av EU-utvidgningen

Polisen har gjort vissa undersökningar av den brottslighet som kan knytas till Östersjöstaterna och de nya EU-medlemmarna, dvs. Estland, Lettland, Litauen och Polen. Vidare har Polisen och Tullen i skilda rapporter allmänt redovisat sina bedömningar av vad EU-utvidgningen kan komma att medföra i befarad brottslighet, vilka redovisas i följande avsnitt.

7.5.1 Undersökning av förhållandena i Blekinge län, m.m.

En av de första undersökningar Polisen gjort angående gränsöverskridande brottslighet har sin koppling till Polismyndigheten i Blekinge. Polismyndigheten hade där noterat, att i samband med att visumtvånget för litauiska medborgare avskaffades år 1997 ökade antalet inresande litauiska medborgare med färjan från Gdynia (Polen) till Karlskrona, samtidigt som man kunde konstatera, att

¹⁸ Se också SCB:s rapport nr 96/2002 Integration till svensk välfärd? Om invandrares välfärd på 90-talet, BRÅ:s rapport 1996:2 "Invandrare och invandrares barns brottslighet" samt artikel i BRÅ:s tidskrift Apropå 3/2002 av Jan Ahlberg och Heléne Lööv.

antalet stölder och inbrott i södra Sverige också ökade. Mot denna bakgrund beslutade Rikspolisstyrelsen att en försöksvis anordnad utresekontroll skulle bedrivas av färjetrafiken mellan Polen och Karlskrona.¹⁹ Arbetet pågick under tiden den 1 juli 1998 till den 19 december 2000. Undersökningen visade att inte bara litauiska och polska medborgare i allt större omfattning reste in i Sverige över Karlskrona, utan också att brottsligheten ökade. Brottsligheten avsåg främst s.k. vardagsbrottslighet såsom inbrott i bilar, villor och sommarstugor samt stöld och snatteri i butik. Av de personer som greps i samband med utresekontrollen fanns främst litauiska och polska medborgare, men även andra nationaliteter förkom. Undersökningen ledde till att ett stort antal personer i samband med utresan greps misstänkta för brott och flera personer som tidigare begått brott i Sverige kunde avvisas direkt vid gräns i samband med inresa. Av undersökningen kunde man också fastställa att det rörde sig om återkommande kriminella individer eller grupper, som begick brott inte bara i södra Sverige utan också i övriga delar av landet. Polismyndigheten i Blekinge konstaterade att merparten av de brott som låg bakom gripandena hade begåtts utanför länet och bl.a. även i Norge.

Mot bakgrund av resultatet av undersökningen i Blekinge har Rikskriminalpolisen gjort en riksomfattande strategisk analys av den brottslighet som har koppling till litauiska medborgare. Analysen visar att i takt med att antalet resande ökat från Litauen till Sverige har i stort sett hela landets polismyndigheter också rapporterat ett stigande antalet gripna litauiska medborgare, men att kriminaliteten särskilt hade uppmärksamats i Norrbottens, Stockholms, Blekinge och Skåne län. All typ av brottslighet noterades, men den primära brottstypen kategoriserades som vardagsbrottslighet, jämte rån och smuglingsbrott (av människor, narkotika, sprit och cigaretter).

Analysen visar att typen av de brott som begås skiljer sig i viss omfattning åt i olika delar av landet, men generellt rör det sig om snabbt genomförda tillgreppsbrott, där förövarna förflyttar sig mellan olika län. Eftersom brottsligheten huvudsakligen avser vardagsbrottslighet, väcker brotten var för sig sällan någon uppmärksamhet inom Polisen. Detta medför i sin tur att förövarna sällan lagförs. Normalt släpps en för brott misstänkt person efter ett polisförhör. Eftersom den misstänkte därefter oftast lämnar landet, avskrivs som regel ärendet. I många fall upptäcks inte heller förövarna, utan de kan

¹⁹ Beslut 1998-02-29 Dnr. POB-272-531/98.

ostört lämna brottsplatsen, länet och landet. Att man i Blekinge har upptäckt brott i en större omfattning än i andra delar av landet har sannolikt sin förklaring i just den nämnda försöksverksamheten med en intensiv utresekontroll, och inte i att det där begås brott av detta slag i en större omfattning än på andra platser i landet.

Rikskriminalpolisens analys uppvisar ett mönster, där unga män, resande från Litauen via Polen, Tyskland och Danmark, färdas i bilar som ofta iordningsställs med olika lönnfack, där det tillgripna godset kan gömmas. Det är inte heller ovanligt att tillgripet gods sänds med post till hemlandet.

7.5.2 EU-utvidgningens påverkan på brottsligheten i Sverige

I det följande redovisas de prognoser Rikskriminalpolisen och Tullverket gjorde om EU-utvidgningens möjliga påverkan på brottsligheten i Sverige. Eftersom det endast förflutit ett halvår sedan utvidgningen genomfördes, är det givetvis för tidigt att avgöra i vad mån bedömningarna visat sig vara korrekta.

Polisens bedömning

År 2004 gjorde Analysroteln inom Rikskriminalpolisen i samverkan med KUT-enheterna vid polismyndigheterna i Sverige en särskild undersökning av hur EU-utvidgningen skulle komma att påverka kriminaliteten i Sverige. Även sambandsmän och specialister vid Rikskriminalpolisen samt Tullverket, Kustbevakningen och Försvarets Forskningsinstitut har deltagit i arbetet. Projektets syfte var att studera om EU:s utvidgning den 1 maj 2004 skulle komma att påverka kriminaliteten, och därmed Polisens arbete i Sverige, och i så fall i vilken utsträckning och på vilket sätt. Uppdraget inkluderade inte ekonomisk brottslighet.

I rapporten anges, att kriminaliteten i Sverige med koppling till de nya EU-länderna är marginell, men ökande. Detta gäller speciellt kriminalitet med koppling till medborgare från Litauen och Polen. Ett exempel är att antalet litauer i svenska fängelser ökat fjortonfalt mellan åren 1995 och 2002. Materialet uppvisar dock stor statistisk osäkerhet beroende på skiftande ingångsvärden.

Dock framkommer det, att det kan finnas risk för att en mer kvalificerad och organiserad brottslighet med anknytning till de nya med-

lemsstaterna får fotfäste i Sverige inom de närmsta åren. Sannolikt är brottsligheten på grund av sin karaktär svårbekämpad och även svårbedömd. Brotts som t.ex. hot mot person och finansiellt inriktad kriminalitet är ofta besvärliga att klara upp och därmed svåra att påvisa. De nämnda brottstyperna är utbredda i t.ex. Polen och de baltiska staterna. Den inventering Analysroteln gjort vid samtliga polismyndigheter i Sverige visar, enligt rapporten, en likartad problembild. Polismyndigheterna i Skåne och Stockholms län, och till viss del Blekinge och Uppsala län, uppvisar emellertid en mer omfattande problembild.

Någon helhetsbild av brottslighet med anknytning till medborgare från de nya medlemsländerna har inte gått att få fram. I statistiken dominerar mer eller mindre organiserade snatterier, stölder och inbrott i hus och bilar, men uppgifter om grövre brott såsom narkotikasmuggling och människohandel är inte ovanliga.

Det tillgängliga statistiska materialet visar att brottslighet från de nya medlemsstaterna i Sverige f.n. är marginell, jämfört med den samlade brottsligheten, men att den förefaller vara i stigande.²⁰

Av de tio nya medlemsländerna förefaller Polen och Litauen stå i särklass vad gäller belagd brottslighet i Sverige; medan antalet registrerade polacker är högst i absoluta tal, har antalet litauer som dömts till fängelse i Sverige mer än tiodubblats mellan åren 1997 och 2002. Estland, Ungern och Slovakien befinner sig på en mellannivå av de tio nya medlemsstaterna, medan övriga länder i stort sett inte förekommer alls i statistiken.

Den bedömning som görs är att på kort sikt, dvs. ett år, kommer inga större förändringar att ske i kriminaliteten i Sverige på grund av EU-utvidgningen. Viss risk finns för en ökning av vardagsbrott (stölder, inbrott, m.m.), penningförfalskning av eurosedlar och ett ökat antal ärenden med koppleri eller prostitution, liksom viss förändring såvitt avser smugglingsbrott.

På medellång sikt, två till tre år, anses det finnas risk att en organiserad kriminalitet med koppling till Polen, Litauen och i någon mån Estland kommer att öka i Sverige, framför allt avseende koppleri, prostitution och narkotikasmuggling. Syntetdroger som amfetamin och ecstasy kan bli mer lättillgängliga samtidigt som den kriminella konkurrensens om narkotikamarknaden hårdnar. Det anses också finnas

²⁰ Uppgifterna baseras på bl.a. misstankeregistret (MR), belastningsregistret (BR), Polisens allmänna spaningsregister (ASP), Rationellt anmälningsrapport (RAR) och Schengens informationssystem (SIS).

en risk för ökad införsel av illegalt avfall till Sverige (animaliskt, brännbart avfall samt smittat skrot).

På lång sikt, tre till fem år, bedöms det finnas en risk att våld och hot mot myndigheter och företag ökar, liksom att farligt avfall (bl.a. hormoner i konsumentprodukter) kan komma att öka på den svenska marknaden. En marginell ökning av försäkringsbedrägerier kan också ske.

På mycket lång sikt, fem till tio år, görs antagandet, att det finns en stor risk att mer sofistikerad organiserad brottslighet, exempelvis ekonomiska brottslingar, från de nya medlemsstaterna också får fäste i Sverige. Eventuellt kan också korruptionsnivån komma att öka något. Däremot väntas människohandel från de nya medlemsländerna komma att minska något.

Man har bedömt att handel med stulna bilar samt smuggling av illegala vapen och rån av värde transporter troligtvis inte kommer att påverkas av EU-utvidgningen. Vad avser brott kopplade till MC-miljö förekommer uppgifter om att svenska kriminella har kontakter med MC-miljöer i de baltiska staterna, men än så länge finns inga tecken på framtida gemensamma brottsföretag i Sverige.

I rapporten görs bedömningen att Skåne, Stockholms och Blekinge län även framgent sannolikt kommer att vara mest utsatta när det gäller brott med anknytning till de nya medlemsländerna. Öresundsbroförbindelsen och utökade färjelinjer i Stockholm står här i förgrunden. Men även i Uppsala, Västra Götalands och i Västmanland län kan man befara en viss ökning av kriminalitet i samband med utvidgningen.

Tullverkets bedömning

Tullverket har i en rapport²¹ analyserat hur utvidgningen kommer att påverka Tullverkets verksamhet och hur verket skall kunna bedriva en framgångsrik brottsbekämpande verksamhet även efter utvidgningen. I rapporten konstateras det bl.a., att en uppenbar konsekvens av utvidgningen kommer att bli en förstärkt hotbild beträffande den organiserade brottsligheten, i synnerhet vad gäller narkotikasmuggling och annan grov yrkesmässig smuggling, t.ex. av vapen, sprit och cigaretter. Hotet kommer också att öka avseende olika former av avancerade gränsöverskridande bedrägeriförsök och annan gräns-

²¹ Europeiska unionens utvidgning österut – påverkan på Tullverket på kort och medellång sikt (slutrapport daterad 2003-04-10).

överskridande brottslighet. Som särskilt försvårande omständigheter nämns korruptionsproblematiken samt det faktum att de nya medlemsländerna är dokumenterade produktionsområden avseende narkotika.

På kort sikt, två år, förväntar sig Tullverket ett ökat antal försök till smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet i inre gränstrafiken. På medellång sikt, tre år, kan en fortsatt ökad gränsöverskridande brottslighet förväntas, såsom att ett flertal kriminellt styrda företag eller organisationer inleder en kortare period av legal handel för att sedan övergå till en väl maskerad storskalig smuggling. Det väntas medföra ett stort antal försök till bedrägerier och momsiffel med en ökad arbetsbörda för flera svenska myndigheter. Trafikströmmarna väntas allmänt öka och därmed försöken att identifiera var det finns en låg kontrollnivå för misstänkt brottslighet.

7.6 Missbruk av asylrätten

Migrationsverket Region syd²² och Polismyndigheten i Stockholms län²³ gjorde under åren 2002 och 2003 vissa utredningar över utländska medborgare som med hänvisning till bestämmelserna om asyl kunde misstänkas resa in i Sverige främst i syfte att begå brott. Bakgrunden till båda undersökningarna var att både Polisen och Migrationsverket hade uppmärksammat en ökad kriminalitet bland asylsökande från forna Sovjetunionen. Antalet asylsökande hade från år 2001 till år 2002 ökat med 113 procent. I båda undersökningarna konstaterades också, att det bland de asylsökande från f.d. Sovjetunionen fanns personer som reste till Sverige endast i syfte att begå brott. Drygt hälften av de ärenden som handlades i Migrationsverkets projekt klassades som specialärenden, dvs. den för brott misstänkte personen förekom under två misstankeavsnitt i Rikspolisstyrelsens vandelsregister. I knappt 35 procent av dessa ärenden fattades beslut om omedelbar verkställighet²⁴ och 77 beslut förenades med återreseförbud.

Polismyndighetens undersökning visade att minst 150 asylsökande under undersökningstiden gripits i Stockholm eller i andra delar av

²² Slutrapport Specialprojekt vid missbruk av asylrätten. Undersökningen avsåg totalt 423 asylärenden under perioden oktober 2002 till och med mars 2003.

²³ Brottslighet bland asylsökande från f.d. Sovjetunionen, Rapport 33/2002. Arbetet genomfördes inom ramen för en särskild undersökning (3 § polisdatalagen, 1998:622) under perioden den 1 januari till den 31 maj 2002.

²⁴ 8 kap. 8 § utlänningslagen (1989:529).

landet för upprepade stölder, narkotikabrott och våldsbrott. I båda rapporterna uppges, att vissa av medborgarna i forna Sovjetunionen sökte asyl redan vid inresan till Sverige för att på sätt kunna vistas legalt i Sverige under en tid, och då mer ostört kunna begå brott, medan andra inte sökte asyl, förrän de påträffats såsom misstänkta för brott. Båda undersökningarna visar att det i Sverige finns ett utbrett kriminellt kontaktnät och att i vissa av staterna i f.d. Sovjetunionen finns en god kunskap om hur det svenska samhället och asylrätten fungerar. I asylansökan uppgiven bostadsadress i Sverige är i dessa fall enbart en s.k. brevlådeadress eller en adress där orimligt många personer bor. Vidare lämnas ofta en nästan identisk redogörelse för resväg och asylskäl. Två eller tre standardberättelser cirkulerar, vilket tyder på att det finns en bakomliggande kriminell organisation. Falsa identitetshandlingar och påhittade identiteter förkom ofta.

Migrationsverkets undersökning pekar emellertid också på att flera av de personer som kommer hit förefaller sakna kontakter i Sverige och att de sannolikt lämnar landet, när deras brottsliga verksamhet upptäcks.

Rapporternas slutsats är att en stark bidragande orsak till det ökande antalet kriminella asylsökande är Migrationsverkets relativt långa handläggningstider och det faktum, att Polisen inte uppmärksammar det systematiska i brottsligheten, eftersom de enskilda brotten i sig är av ringa omfattning och därför inte leder till att Migrationsverket informeras. För att komma till rätta med problemen föreslår man ett utvidgat samarbete mellan Polisen och Migrationsverket. En införd rutin, som innebär att Polisen i princip underrättar Migrationsverket varje gång en asylsökande grips för brott, har också fått till följd att Migrationsverket kunnat handlägga ärendet under en kortare tid.²⁵ I polismyndighetens rapport påtalas också vikten av att alla gripanden av asylsökande också antecknas i Polisens allmänna spaningsregister (ASP), för att på så sätt säkerställa att information når ut till övriga polismyndigheter i landet.

²⁵ Vad utredningen erfarit har Polismyndigheterna i Stockholms, Blekinge och Skåne län infört en sådan rutin.

8 Förhållanden i vissa andra länder

8.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ingår i uppdraget att inhämta information från andra Schengenstater, och därvid särskilt beakta huruvida dessa införts s.k. gränsnära zoner samt vilka kontrollåtgärder som får vidtas inom dessa zoner. Att inhämta information från samtliga Schengenstater har inte varit möjligt, utan utredningen har valt ut ett mindre antal stater. Dessa är *Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Nederländerna* och *Tyskland*. Såvitt avser Frankrike har informationen hämtats från rapporter redovisade av Schengens undersökningsgrupp, och beträffande Tyskland är underlaget den tyska Polisens egen Schengenuvärderingsrapport för år 2002.

Utredningen har också gjort studiebesök i de nordiska länderna och i Nederländerna. Vid samtliga besök har utredningen fått träffa företrädare för ansvarigt departement samt från de myndigheter som ansvarar för eller på annat sätt medverkar i personkontrollen eller i handläggningen av asylärenden. Utredningen har också besökt gränskontrollövergångsställen och även närvarat vid personkontroll.

Nedan redovisas vem som har ansvaret för personkontrollen i respektive stat (avsnitt 8.2), inrättande av gränsnära zoner och hur och var personkontroll sker (avsnitt 8.3 och 8.4), vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i kontrollen (avsnitt 8.5) samt samarbetet med andra myndigheter (avsnitt 8.6).

8.2 Ansvarsfördelningen

8.2.1 Personkontrollen

Liksom i Sverige är det Polisen som är ansvarig för gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen i *Danmark* och *Norge*. I *Frankrike* har Polisen och Tullen ett gemensamt ansvar, men på de

internationella flygplatserna ansvarar i praktiken endast Polisen för kontrollen. Kontrollen av den yttre och inre gränsen i *Tyskland* utförs av "Bundesgrenzschutz" (nationell gränskontrollmyndighet), "Bundeszollverwaltung" (nationell tullmyndighet), "Landespolizei Bayern" (delstatspolisen i fristaten Bayern) och "Wasserschutzpolizeien von Hamburg und Bremen" (sjöpolisen i Hamburg och Bremen). I *Finland* och *Nederländerna* finns en särskild myndighet som är ansvarig för personkontroll vid och i närheten av gränserna; Gränsbevakningsväsendet i Finland och "De Koninklijke Marechaussee" i Nederländerna (förutom i Rotterdams hamn där den nederländska Polisen ansvarar för gränskontrollen). Båda dessa myndigheter har såväl polisiära uppgifter som försvarsuppgifter.¹ Den inre utlänningskontrollen skall i båda dessa länder utföras av Polisen, men enligt uppgift till utredningen bedrivs, i vart fall i Finland, inre utlänningskontroll i princip endast i närheten av gränserna, och då av nämnda myndigheter.

På samma sätt skall inre utlänningskontroll i de andra undersökta länderna utövas inom samtliga polisdistrikt, och i vissa polisdistrikt finns särskilt inrättade utlänningsenheter. Egentlig inre utlänningskontroll bedrivs dock i liten omfattning utanför de områden som kan definieras som gränsnära zoner.

Gränsbevakningsväsendet i *Finland* och "De Koninklijke Marechaussee" i *Nederländerna* ansvarar också för personkontrollen till sjöss. I övriga länder finns enheter motsvarande svenska Kustbevakningen, som har ansvaret för bevakningen till sjöss. Organisatoriskt är dock dessa vanligen inordnade som en enhet inom Polisen eller försvarsmakten. Omfattningen av befogenhet att utföra en personkontroll varierar, och i de fall försvarsmakten har ansvaret har de sällan befogenhet att fullt ut genomföra en personkontroll; när så bör ske tillkallas polis. Såvitt känt är har samtliga stater, förutom *Frankrike*², en reglerad skyldighet för befälhavare på fartyg att lämna en s.k. förhandsanmälan med uppgifter om sin ankomst och sin besättning. Endast i *Finland* görs emellertid en personkontroll av samtliga ombordvarande, och i övriga stater görs normalt endast en granskning av anmälan, varvid bl.a. en sökning i SIS görs.

¹ "De Koninklijke Marechaussee" ("Den Kungl. Gränspolisen") har flera andra arbetsuppgifter, av vilka vissa kan jämföras med svenska säkerhetspolisens uppgifter.

² Förhandsanmälan inges dock av befälhavare på handelsfartyg, vid ankomst till vissa hamnar.

8.2.2 Utlänningsärenden

I samtliga nordiska länder och i Nederländerna har en särskild migrationsmyndighet ansvaret för handläggningen och beslutsfattandet avseende ansökningar om uppehållstillstånd och andra utlänningsärenden. Emellertid ansvarar Polisen, eller i Finland Gränsbevakningsväsendet och i Nederländerna "De Koninklijke Marechaussee", för en s.k. förutredning i samband med att en utlänning söker uppehållstillstånd.³ Bland annat undersöker man utlänningens identitet och resväg. Därutöver tar man fingeravtryck och jämför dem med Eurodac. Gränsbevakningsväsendet kontrollerar också i övrigt om utlänningen sökt asyl i ett annat Schengenland, allt i enlighet med Dublinförordningen. I *Norge* fortsätter Polisen också utredningen, även efter det att ärendet överlämnats för asylprövning, om den asylsökandes identitet eller resväg inte kunnat utrönas under denna första utredning, vilket vanligen inte sker. I *Norge* har man också inrättat en databas, vari samtliga uppgifter i utlänningsärendet antecknas, dvs. såväl uppgifter från Polisens utredningar som migrationsmyndighetens. I *Danmark* och *Norge* har Polisen rätt att direktavvisa en utländsk medborgare vid gränsen, medan gränsbevakningsväsendet i Finland helt saknar denna befogenhet. I *Danmark* och *Norge* har Polisen ansvaret för all verkställighet.

Hur *Frankrike* och *Tyskland* uppdelat ansvaret mellan personkontrollen och handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd m.m. har utredningen inte närmare undersökt.

8.2.3 Gränsbevakning

Finlands gränser övervakas alltid, oavsett om det rör sig om inre eller yttre gräns och över hela det finska territoriet i övrigt, en uppgift som ankommer på Gränsbevakningsväsendet. Man skiljer således på gränskontroll och gränsövervakning. Syftet är att övervaka att gränsordningen upprätthålls, och att förebygga, avbryta och uppdaga brott. För att kunna utföra en personkontroll i samband med gränsövervakningen krävs att det föreligger en misstanke om brott. Man har också mot den ryska gränsen ett markerat gränsområde som är förbjudet att beträda. Övervakningen till sjöss har till syfte både att

³ I Nederländerna diskuteras dock om denna ordning skall upphöra.

övervaka det finska territoriet och att utöva tillsyn över sjöfarten och miljön till sjöss.

Övervakning och patrullering av de *norska* gränserna handhas av det norska försvaret, men till viss del på Polisens vägnar. I huvudsak är det gränsen mot Ryssland som övervakas, både till havs och till land. Bevakningen till land utförs av värnpliktiga, vilka dock inte har befogenhet att utföra en personkontroll. Sjöförsvaret, underavdelningen Kustvakten, ansvarar för övervakningen till havs. Också i *Danmark* har försvarsmakten ansvaret för gränsbevakningen.

”De Konkinklijke Marechaussee” har också del i gränsbevakningen av Nederländernas gränser.

8.3 Gränsnära zoner

Frankrike har inrättat gränsnära zoner som sträcker sig 20 km in i landet från gränsen. I *Tyskland* sträcker sig den gränsnära zonen 25 km in från gränsen och i *Nederländerna* tre km. Också i *Danmark* och *Norge* bedrivs en mer intensiv personkontroll i områden som kan jämföras med gränsnära zoner.

I *Danmark* har man behållit de s.k. Baglandsområdena, som fanns redan före inträdet i Schengensamarbetet. Det finns i dag tre baglandsområden: Köpenhamns polisdistrikt, Lolland och Falster – med hamnarna Rödby och Gedser – samt Perborn – med landgränsen mot Tyskland. Baklandskontroll får ske på hela Jylland och Fyn, men endast efter begäran av polismästaren i respektive polisdistrikt, något som i praktiken sker ytterst sällan. Gränskontroll på andra orter och den inre utlänningskontrollen skall skötas av varje polisdistrikt. Inre utlänningskontroll sker emellertid i huvudsak endast i baglandsområdena och i de områden som ingår i av Rikspolitiet beslutade projekt.

Vilka geografiska områden som skall vara gränsnära områden i *Norge* är inte författningsreglerat, utan det ankommer på respektive polismyndighet att bestämma. Hur ett gränsnära område bestäms kan variera beroende på bl.a. bebyggelse, vägförhållanden och restid. Ett gränsnära område kan utgöra ett helt polisdistrikt. Exempelvis har Polismästaren Oslo polisdistrikt fattat beslut om att hela Gardemoen, Oslos flygplats, järnvägsstation och bussterminal är gränsnära områden. Ordningen benämns som ”baglandskontroll”.

Som en kompensation för avskaffandet av den inre gränskontrollen har man i *Nederländerna* en ordning kallad ”Mobielt Toezicht

Vreemdelingen (MTV)⁴. Detta innebär att ”De Konkinklijke Marechaussee” i ett område om 3 km från gränsen i viss omfattning kontrollerar resehandlingar m.m. på områden direkt i anslutning till gränsen, där det i det närmast inte finns någon nationell trafik.⁵ Sådana kontroller får endast ske vid inresa i Nederländerna, men enligt representanter för ”De Konkinklijke Marechaussee” borde också utresekontroller få vidtas, eftersom Nederländerna ofta fungerar som ett transitland.

Finland har inga gränsnära zoner, men om det behövs för att trafiken skall löpa obehindrat, får gränskontroll och därvid också kroppsvisitation av personer som färdas i fordon, tåg, fartyg och flygplan i allmän trafik, som är på väg in i eller ut ur landet, ske på område mellan avgångsplats i *Finland* och rikets land- eller vattengräns eller mellan gränsövergångsställe och gränsen. Detta får ske även på områden som ligger utanför Gränsbevakningsväsendets bevakningsområde. Vid särskilda skäl får också fordon som är på väg in i eller ut ur landet kontrolleras på områden mellan ett gränsövergångsställe och gränsen.

Såvitt känt är har kommissionen inte haft synpunkter eller invändningar mot ordningen med gränsnära zoner, utom såvitt avser Frankrike, där påpekande har lämnats om att de där utförda kontrollerna kan uppfattas som en förtäckt inre gränskontroll.

8.4 Hur personkontrollen bedrivs

8.4.1 Personkontroll vid yttre gräns

I samtliga undersökta länder vidtas inresekontroll vid yttre gräns, på särskilt fastställda gränsövergångsställen. Därvid kontrolleras bl.a. pass och andra resehandlingar, deras äkthet och giltighetstid, att den inresande har erforderliga tillstånd, sökning görs i SIS och i förekommande fall i nationella misstanke- och brottsregister. Som en del i personkontrollen kontrolleras i *Norge* regelbundet om visumtiden löpt ut. Man jämför den registrering som gjordes i samband med inresa över yttre gräns med resultatet av utresekontrollen. Om man saknar uppgift om utresa, görs inledningsvis förfrågningar hos olika transportörer om personen i fråga rest ut från annan plats i *Norge*. Om inte heller detta ger resultat skickas en efterlysning

⁴ ”Rörlig utlänningskontroll”

⁵ ”De Konkinklijke Marechaussee” har hos den Nederländska regeringen framställt en begäran om att området skall utsträckas till 30 km från gräns.

till ansvarigt polisdistrikt, och vanligen är det baklandskontrollen som får till uppgift att spana efter personen i fråga.

Vid vissa gränsövergångsställen i *Finland* finns också ett system innebärande att alla fordon som passerar gränsen filmas, fordonets registreringsnummer och en containers serienummer registreras och jämförs med andra tillgängliga register. Genom detta system får man snabbt svar på om fordonet eller containern är stulen eller efterlyst. Eftersom alla uppgifter förs in i ett register och sparas under en längre tid, kan man också få uppgifter om ett visst fordon färdas regelbundet över gränsen. Uppgifterna har ett stort värde för myndigheternas gemensamma underrättelseverksamhet och för profilerings (se avsnitt 8.6 om det s.k. PTG-samarbetet).

Utresekontroll vid yttre gräns sker normalt, men inresekontrollen prioriteras.

8.4.2 Personkontroll i gränsnära områden

I samtliga undersökta länder bedrivs en mer eller mindre omfattande personkontroll i de gränsnära områdena. I *Danmark* har Rikspolitiet i ett cirkulär (den 7 mars 2001) gett riktlinjer om hur verksamheten skall ske. Kontrollerna skall inriktas på brott mot utlänningslagen, mot gränsöverskridande brottslighet och det allmänna brottsundersökande arbetet. I cirkuläret anges att de kontroller som skall ersätta gränskontrollen skall definieras som *systematisk personkontroll*. Kontroll skall kunna göras i hela baglandsområdet, men bör koncentreras till områden nära gränsen.

De tre baglandsområdena har ansvaret för in- och utresekontroll, gränskontroll, baglandskontroll och handläggningen av utlänningsärendena. Baglandskontrollenheten i Köpenhamns polisdistrikt är också en jourenhet för de andra enheterna, och där har expertisen för dokumentgranskning samlats.

Personkontroller görs regelbundet inom dessa områden, både i närheten av gräns och inne i områdena. Kontrollerna är mål-inriktade, men görs både med och utan misstanke om överträdelse av utlänningslagens bestämmelser eller strafflagstiftning. Även stickprovskontroller genomförs.

Kontrollerna inne i samtliga tre baglandsområden riktas huvudsakligen mot restauranger, pizzerior, kiosker och andra arbetsplatser. Eftersom Polisen har en lagstadgad skyldighet att utöva tillsyn över matinrättningar och kiosker, krävs inte någon misstanke

om brott för att kontrollera dessa, och kontrollen kan utgöra såväl en utlänningskontroll som en kontroll av att andra bestämmelser iakttas. Riktade kontroller mot andra platser, såsom exempelvis byggarbetsplatser, förutsätter att det finns en misstanke om brott. Det förekommer också att man under en viss tid och på en viss plats kontrollerar samtliga fordon som passerar där; vanligen sker detta på motorvägar och inte inne i städerna.

Någon systematisk patrullering av flygplatserna sker inte, men vid misstanke om illegal invandring, människosmuggling eller annan gränsöverskridande brottslighet, görs en personkontroll direkt i anslutning till planets angöringsplats, och då oavsett om flygplanet kommer från tredje land eller ett Schengenland.

Vid färjelägena i Rödbby och Gedser görs mer sedvanliga personkontroller. Kontroller görs i de båda hamnarna, vanligen efter den tidtabell som vissa långfärdsbussar använder färjan, och inne i området. De målinriktade personkontrollerna sker i tre nivåer.

Nivå 1: Polisen gör kontroller vid färjelägena eller på andra platser i området.

Nivå 2: Motsvarande kontroll men med en operativ chef närvarande som kan inleda en förundersökning på plats.

Nivå 3: Större aktioner som planerats centralt, och vanligen medverkar andra myndigheter i kontrollen. Exempelvis kontrolleras med hjälp av väggsparrar alla fordon på motorvägen norrut två gånger per månad.

Vid utredningens besök i Rödbby hamn, stoppade Polisen flertalet av de bilar som lämnade färjan från Tyskland (nivå 2). Polisen kontrollerade förarens, och ibland passageras, identitet, och ställde frågor om syftet med resan till Danmark och varifrån man kom. Ett fall av illegal inresa uppdagades. Till utredningen uppgavs, att vid kontroll vid färjelägena, och då särskilt vid kontroll i långfärdsbussar och i av privatpersoner hyrda bussar eller större fordon, påträffas personer som bryter mot utlänningslagen. Det är inte ovanligt att det uppges, att personerna skall resa vidare till Sverige eller Norge.

Inte heller i Norge finns någon särskild författning som reglerar polisens kontrollverksamhet i gränsnära eller andra områden i riket. Riktlinjerna för kontrollverksamheten, såväl för yttre gränskontroll som för kontroll i gränsnära områden, har lagts fast i ett av Politidirektoratet utfärdat cirkulär (Rundskriv. 01/021). Den kontroll

som sker inom de gränsnära områdena är sedvanligt polisiärt brottsbekämpande arbete, och till den del den avser kontroll av utlännningar, är den att beteckna som inre utlänningskontroll. Några skillnader i personkontroll inom och utom sådana områden finns således inte, och inte heller tillämpas skilda regelverk. Inrättandet av gränsnära områden har sin egentliga förklaring i att man i samband med inträdet i det operativa Schengensamarbetet, på ett tydligt sätt ville markera att Polisen även framgent skulle bedriva brottsbekämpande och brottsutredande arbete i hela Norge, dvs. även vid och i närheten av en inre gräns. Cirkuläret är med andra ord ett pedagogiskt arbetsredskap för polismännen. Det övervägdes också att samla bestämmelserna om gränskontroll och inre utlänningskontroll i en gemensam författning, men det fullföljdes inte.

Syftet med kontrollen och hur den skulle bedrivas har i cirkuläret i huvudsak angetts enligt följande.

För att bekämpa illegal invandring, människosmuggling och annan gränsöverskridande kriminalitet kan Polisen använda olika metoder för kontroll och ingrepp, vilka i huvudsak kan delas in i regler om allmän polisiär kontroll av personer (i strafflagen och polislagen), straffprocessuella regler (om t.ex. tvångsmedel av olika slag), specialregler om utlänningskontroll (i utlänningslagen) samt övriga regler om poliskontroll (t.ex. i vägtrafiklagen).

Genom efterforskning, kartläggning och analys skall polisdistrikten skaffa sig en bild av de kriminella förhållandena i respektive distrikt. Med detta som underlag kan misstankeprofiler tas fram. Den bild som skapas skall också utgöra underlag för planering och genomförande av kontroller, både i gränsnära områden och på andra ställen. Detta kallas *informationsstyrd kontrollverksamhet*.

Som riktlinjer för olika kontroller i gränsnära områden anges i cirkuläret följande. Var och en som passerar genom området och som antas vara utländsk medborgare kan stannas för kontroll av identitet och rätt till inresa och vistelse i Norge, förutsatt att Polisen har erhållit information som motiverar kontroll för att förebygga eller avslöja illegal inresa. Om avsikten är att avslöja brottslighet, bedöms verksamheten som efterforskning, och då krävs förutom skäligen misstanke om brott att åtgärden står i proportion till syftet med kontrollen och att syftet kan förväntas nås. När utlänningskontroll genomförs får misstankeprofiler – byggda på kvalitets-säkrad information eller tidigare erfarenhet – användas. Kontrollen får inte som enda urvalskriterium ha att personerna som kontrolleras

tillhör viss etnisk grupp eller religion eller har utländskt utseende eller andra kännetecken.

För verksamheten inom de gränsnära områdena har normalt en särskild arbetsordning utfärdats, innehållande utfyllande regler till nämnda cirkulär. I dessa har bl.a. anmärkts att även EU/EES-medborgare skall undersöka mer noggrant, om det finns en misstanke som är baserad på en profilering om att de begått brott mot utlänningslagen, strafflagen eller annan nationell lagstiftning. Det anges också att stickprovskontroller skall göras med passande intervaller.

I arbetsordningen kan vidare anges, att en kontroll på gränsnära område kan initieras efter ett samtal eller en annan kontakt med en person, där en misstankeprofilering ger indikation på att kontroll bör ske. Någon faktisk misstanke om brott behöver emellertid inte föreligga, utan det räcker att tjänstemannen efter egen erfarenhet och intuition samt med saklig grund, anser att kontroll skall göras. En konkret brottsmisstanke måste dock föreligga för att straffprocessuella tvångsmedel skall få användas. Kontrollen skall primärt vara att undersöka personens resedokument och andra identitetshandlingar. Om denna kontroll stärker tjänstemannens intuition m.m. skall en utförligare kontroll vidtas. I arbetsordningen anges särskilt att kontrollen inte skall utgöra en förtäckt inre gränskontroll. Det anges att en mycket viktig del i arbetet med misstankebaserade profilering är den erfarenhet som de tjänstgörande tjänstemännen får genom sitt dagliga arbete på flygplatser eller andra områden, och den information de får från de tulltjänstemän som arbetar på platsen. Även kontroller av passagerarlistor, förfrågningar hos flygbolagen om en inresande har en returbiljett och hur resvägen till Norge sett ut (biljetthistorik), samt kontroller bl.a. i Utledningsdirektoratets⁶ datasystem har stor betydelse.

I *Nederländerna* görs slumpvisa kontroller i närheten av de nederländska gränserna i syfte att upptäcka illegal invandring, människosmuggling, annan gränsöverskridande brottslighet och att en utländsk medborgare inte annars befinner sig utan tillstånd i landet. Kontrollerna görs på vägar, på tåg, inom sjöterritoriet och på flygplan vilka anländer från en annan Schengenstat. Det finns sammanlagt 14 mobila enheter ("MTV") för utlänningskontroll med totalt 640 tjänstemän.⁷ För att kontrollerna skall vara så effektiva som möjligt görs de vid olika tider och på olika platser. Kon-

⁶ Norska motsvarigheten till Migrationsverket.

⁷F.n. diskuteras att minska antalet enheter och i stället arbeta mer med underrättelsebaserade kontroller, varvid tjänstemännen också skall kunna arbeta i hela landet.

trollerna görs dock inte alltid helt slumpmässiga. "MTV" har ett mycket nära samarbete med den tyska Polisen. Vid landgränserna mot Tyskland posteras vanligen en tjänsteman från "De Konkinklijke Marechaussee" eller en tysk polisman (eller två tillsammans från vardera landet) i en bil för att där kunna göra observationer av vem eller vilka personer som har för avsikt att resa in i Nederländerna. När tjänstemannen gör bedömningen att en bil eller annat transportmedel skall stoppas och kontrolleras, kontaktas en MC-förare från "De Konkinklijke Marechaussee" eller från tysk Polis. MC-polisen kör upp vid sidan av det utvalda fordonet, gör iakttagelser och bedömer om fordonet bör stoppas och verkställer i så fall också beslutet. Eftersom "De Konkinklijke Marechaussee" inte har rätt att stoppa ett fordon på tyskt territorium, stoppas fordonet av tysk Polis så nära den nederländska gränsen, att fordonet också stannar på nederländskt territorium. Kontrollerna utförs efter vissa kriterier, såsom utländska registreringsskyltar, ett fordons standard, en persons uppträdande, om flera bilar från samma land reser tillsammans samt andra liknande omständigheter. Kontroller görs även av nederländskt registrerade fordon. Motsvarande samarbete sker vid inresa från Nederländerna till Tyskland. Inom kort kommer också ett samarbete med regelrätt sampatrullering på båda ländernas territorium att inledas. Man har också i Nederländerna diskuterat ett motsvarande samarbete med Belgien, men detta har hitintills inte utvecklats fullt ut. En förklaring som anges, är att Belgien inte har ett system med gränsnära zoner. Belgien har också vid något tillfälle framfört synpunkter om att Nederländernas system är att anse som en förtäckt inre gränskontroll.

I *Frankrike* synes kontrollerna inom de gränsnära områdena ske mer eller mindre slumpmässigt, men i vissa fall och till viss del är de dock baserad på underrättelser. Kontroller sker av resenärer såväl på vägar som på tåg. Schengens undersökningsgrupp har ifrågasatt om kontrollerna inte är att betrakta som inre gränskontroll, snarare än sedvanlig polisiär brottsbekämpning. Kontrollen i det mot Spanien gränsnära området, och särskilt mot Baskien, synes dock i huvudsak bygga på underrättelser, och ha som främsta syfte att förhindra och bekämpa terrorism, bl.a. att ETA-medlemmar inte fritt kan röra sig mellan länderna. Den inre gränsen vid landsvägarna mellan Frankrike och Spanien uppvisar inte sällan en hög polisiär närvaro på fransk sida, och den föreskrivna hastigheten är som regel i det omedelbara gränsområdet nedsatt till 10 km/tim.

8.4.3 Inre utlänningskontroll

Någon inre utlänningskontroll bedrivs i princip inte i *Finland*, främst för att man anser att det saknas behov av sådan kontroll.⁸ Det är också få polisdistrikt som har en särskild utlänningspolis. Det arbete som polisen utför och som har koppling till invandringen och utlänningskontrollen, sker i samarbete i det s.k. PTG-samarbetet (se avsnitt 8.6).

Politidirektoratet i *Norge* har för utredningen uppgett, att på många platser i Norge utförs inre utlänningskontroll, utanför de gränsnära områdena, i icke önskvärd omfattning. Detta förklaras bl.a. av brister i ut- och fortbildning, svårigheten att tillämpa lagstiftningen samt rädslan i att kontrollen skall uppfattas som diskriminerande. Inte heller i *Danmark* bedrivs inre utlänningskontroll i någon större omfattning utanför baglandsområdena.

I *Nederländerna* bedrivs inre utlänningskontroll också på andra ställen än i närheten av de inre gränserna, men även här i betydligt mindre omfattning än vid gränserna. Som närmare redovisas nedan har den nederländska Polisen inte samma möjlighet som ”De Koninklijke Marechaussee” att vidta en kontroll utan misstanke om att personen i fråga visats illegalt i Nederländerna.

Information om omfattningen av den inre utlänningskontrollen i *Tyskland* och *Frankrike* har inte stått att få.

8.5 Kontroll- och tvångsåtgärder

I samband med en personkontroll och när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd har Polisen i *Danmark* rätt att utan särskild misstanke om brott, företa kroppsvisitation, kroppsbesiktning och husrannsakan.

Mot bakgrund av Polisens rapport om hur Danmarks inträde i Schengensamarbete skulle påverka den samlade brottsligheten, ändrades utlänningslagen, såtillvida att en polisman numera har rätt att, oavsett misstanke om brott, stoppa ett fordon inne i landet, dvs. även utom baglandsområdena för att kontrollera om någon utlänning som färdas i fordonet vistas illegalt i landet.

Polisen har samma rätt att använda kontroll- och tvångsåtgärder i samband med en utlänningskontroll som i annat brottsutredande

⁸ År 2003 var drygt 100 000 utländska medborgare bosatta i Finland, drygt 3 000 personer ansökte om asyl och cirka 2 500 uppehållstillstånd meddelades samma år.

och brottsförebyggande arbete, och liksom i Sverige krävs det en misstanke om brott för att straffprocessuella tvångsmedel skall få användas och att det för den misstänkta gärningen är föreskrivet en påföljd av viss svårighetsgrad. Eftersom straffet för människosmuggling som sker i vinstsyfte är högt i Danmark (fängelse upp till åtta år) har Polisen vid spaning mot sådan brottslighet rätt till telefonavlyssning och annan hemlig övervakning. Därutöver har särskilt reglerats att telefonavlyssning och annan hemlig övervakning får ske vid misstanke om annan form av medverkan i och bistånd vid illegal invandring till och illegal vistelse i Danmark, eller där Danmark används som transitland. Några särskilda regler för personkontroll eller för att vidta kontroll- och tvångsåtgärder i de gränsnära områdena finns inte

I Norge är alla utlänningar skyldiga att, utan misstanke om brott, identifiera sig. Även en tulltjänsteman, en tjänsteman vid Kustvakten⁹ och andra företrädare för försvarsmakten har rätt att kräva legitimation av alla och envar. Dessa har också rätt att kvarhålla en person som de misstänker har gjort sig skyldig till brott, liksom de har en skyldighet att anmäla en brottsmisstanke till Polisen. Även Utledningsdirektoratet skall anmäla om en asylsökande misstänks för att ha begått brott.

I övrigt har den norska Polisen i huvudsak samma möjligheter att använda tvångsmedel, såväl vad avser administrativa som straffprocessuella tvångsmedel,¹⁰ som den svenska Polisen har, dvs. samma krav ställs för att få kroppsvisitera en person, vidta en husrannsakan, ta fotografier och fingeravtryck. Med undantag av bestämmelserna om kontroll av trafiken, måste det i princip alltid finnas en grund för en kontroll. Personkontroll får inte ske slumpmässigt, och några särskilda regler för personkontroll i de gränsnära områdena finns inte.

Det finska Gränsbevakningsväsendets uppgifter, ansvarsområde och befogenheter är reglerade i 1999 års lag om gränsbevakningsväsendet. Lagen är i princip heltäckande för Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Förutom att den innehåller bestämmelser om den reella verksamhet och vilka medel man får tillgripa i sin kontroll- och övervakningsverksamhet, regleras bl.a. hur personuppgifter skall behandlas, dvs. registerfrågor och rätten att bedriva

⁹ Kustvakten är en underavdelning i Sjöförsvaret.

¹⁰ Med straffprocessuella tvångsmedel avses sådana som får tillgripas i en förundersöknings-situation och som regleras i rättegångsbalken, och med administrativa tvångsmedel avses sådana som används utan samband med en brottutredning och vanligen i myndighetsutövning, se vidare avsnitt 4.3.

förundersökning. Straffansvaret för olaga överträdelse av gränser och andra bestämmelser om rätten till inresa och vistelse i Finland finns i strafflagen, och i viss mindre omfattning i utlänningslagen. Gränsbevakningsväsendet har inom sitt ansvarsområde samma befogenheter som Polisen och har på Polisens begäran också att sköta polisuppgifter som enligt polislagen tillkommer Polisen.

För att sköta sina gränskontroll- och gränsövervakningsuppgifter har Gränsbevakningsväsendet rätt att bl.a. stoppa fordon, om det behövs för att utföra en åtgärd som ingår i gränsbevakningen eller gränskontrollen. I samband med gränskontrollen får fordonet också undersökas om det behövs för att vidta en åtgärd som ingår i gränskontrollen. Någon misstanke om brott krävs inte. Vidare får en gränsbevakningsman gripa den som är efterlyst för brott, den som i samband med gränskontroll misstänks för att ha begått ett brott som faller inom Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde, samt den som vägrar lämna eller lämnar falska uppgifter om sin identitet eller andra uppgifter som är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in och vistas i Finland.

Kroppsvisitationen får utföras för att försäkra sig om att den in- eller utresande personen inte har med sig föremål eller ämnen som äventyrar den inre säkerheten eller allmänna ordning, samt att utröna om personen har rätt att resa in och vistas i Finland. Kroppsvisitation skall vid behov företas för att utreda om den inresande bär på sig dokument som kan utröna dennes identitet, falska resedokument, narkotika samt genom brott åtkomna medel eller egendom. Eftersom rätten att företa en kroppsvisitation ingår som ett led i gränskontrollen, krävs inte att det föreligger någon misstanke om brott eller att personen försöker ta sig in i landet olagligen, för att en visitation skall få ske.

Även när man i samband med gränsövervakningen får anledning att anta att en person har begått brott som faller utanför Gränsbevakningsväsendets ansvarsområde, har Gränsbevakningsväsendet rätt att ingripa på olika sätt. Eftersom Gränsbevakningsväsendet normalt saknar befogenhet att i denna situation utreda brottsligheten, får de hålla kvar den misstänkte till dess att Polisen kommer till plats, eller själva överlämna den omhändertagna till Polisen. Även i denna situation har Gränsbevakningsväsendet normalt rätt att kroppsvisitera den misstänkte för att utröna dennes identitet och också använda det våld eller tvång som situationen kräver.

”De Konkinklijke Marechaussee” (”MTV”) i *Nederländerna* har, utan misstanke om att en person reser in eller vistas i Neder-

länderna utan erforderliga tillstånd, befogenhet att stoppa och kontrollera personen i fråga. Det skall dock gå att fastställa, att denne har rest in i Nederländerna, vilket man klarlägger genom det ovan nämnda samarbetet med tysk Polis. Tjänstemännen har, enligt vad som uppgivits vid utredningens studiebesök, befogenhet att utföra en kroppsvisitation och företa husrannsakan i fordonet, I tveksamma fall samarbetar tjänstemännen vid "De Konkinklijke Marechaussee" med den nederländska tullmyndigheten, som har rätt att utföra husrannsakan utan misstanke om brott. Tjänstemännen vid "De Konkinklijke Marechaussee" har inom den gränsnära zonen fulla polisiära befogenheter och har också rätt att ingripa mot brott som inte har koppling till illegal invandringen. "De Konkinklijke Marechaussee" har också rätt att med fulla polisiära befogenheter förfölja ett fordon som färdas ut ur den gränsnära zonen längre in i landet. "De Konkinklijke Marechaussee" kan också, om åklagare fattar beslut därom, ha befogenhet att fortsätta utredningen av misstänkt brott, och då oavsett vilket brott det rör sig om. För att en nederländsk polisman skall få vidta motsvarande kontroll- och tvångsåtgärder krävs alltid att det finns en konkret brottsmisstanke.

8.6 Samarbete

Samtliga undersökta länder har ett utvecklat samarbete med myndigheterna i sina respektive grannländer, såväl informellt som med stöd av bilaterala samarbetsavtal.

Även inom länderna finns ett samarbete med andra myndigheter. I både *Danmark* och *Norge* arbetar Polisen och migrationsmyndigheten gemensamt på den för respektive land centrala mottagningsenheten (Sandholm i Danmark och Oslo i Norge). Även på central nivå finns ett nära samarbete mellan Polisen och migrationsmyndigheten. I samtliga undersökta länder finns också ett tätt samarbete mellan Polisen och Tullen, men liksom i Sverige utgör sekretess- och registerlagstiftningen vissa hinder för ett effektivt samarbete. I *Norge* förs dock sekretessen över från Polisen till Tullen och omvänt. I *Norge* sker i princip inget annat samarbete mellan Polisen och Tullen än att man delger varandra information och underrättelser, och på central nivå har det inrättats ett gemensamt samordningskontor (Polis-Tull-samarbetet, PTS). Som nämnts har Polisen och Tullen i *Frankrike* ett gemensamt ansvar för person-

kontrollen, och på de platser Tullen sköter personkontrollen finns ingen polis.

I *Frankrike* har man också ett samarbete, till största del i form av informationsutbyte, med det lokala Gendarmeriet¹¹, med försvaret, sjöövervakningsmyndigheten och med olika skeppsmäklare och rederier. Även de andra länderna har motsvarande samarbete.

Finland synes ha det mest utvecklade samarbetet, det s.k. PTG-samarbetet där Polisen, Tullverket och Gränsbevakningsväsendet medverkar. Uppfattningen är att i ett litet land som Finland måste myndigheterna samarbeta för att effektivt bekämpa såväl gränsöverskridande som annan brottslighet. Vidare bör resurserna användas på effektivt sätt, genom att alla tre myndigheter har befogenhet att vid behov utföra varandras uppgifter. Avsikten med samarbetet är att man skall arbeta mot samma mål, med samma metoder och med samma uppgifter. Ett samarbete som sker inom hela det brottsbekämpande området, såväl i det faktiska kontrollarbetet, som vad gäller underrättelsearbete och registerhantering.

Samarbetet regleras i förordning, Statsrådets förordning om samarbete mellan, polis- tull- och gränsbevakningsmyndigheterna 22.3.2001/257. Samarbetet skall särskilt gälla förebyggande, avslöjande och utredning av brott, övervakning av import och export av varor, övervakning av personers in- och utresa, utlänningars vistelse i landet samt uppgifter som har samband med myndigheternas internationella samarbete. I förordningen anges att de främsta samarbetsmetoderna är

att utse en gemensam representant för internationellt samarbete,

att en eller flera polismän, tulltjänstemän och gränsbevakningsmän gemensamt företar övervakning av gränsövergångstrafiken, tullkontrollen och varukontrollen,

att myndigheterna biträder den myndighet som i första hand ansvarar för förundersökning,

att man samordnar PTG-myndigheternas informationsverksamhet, samt

¹¹ Gendarmeriet är en nationell polis men finns stationerad över hela Frankrike, i likhet med prefekturen, som är statens exekutiva lokala närvaro. Härutöver finns, även på mindre orter, som regel en "Police Municipal", som är kommunal. Gendarmerna är i tätorterna förlagda till särskilda slutna garnisoner, med plats också för deras familjerna, för att hindra icke-önskvärd fraternisering; ett arv från Napoleons dagar i syfte att förhindra en försvagning av slagkraften mot lokala uppror.

att man utvecklar gemensam användning av varandras register och att kompatibla datasystem skapas, så att det nödvändiga utbytet av information blir möjligt.

En förutsättning för samarbetet är bl.a. att respektive myndighet svarar för de kostnader som föranleds av samarbetet, oavsett om uppgiften utförs inom det egna verksamhetsområdet eller inte. Endast i undantagsfall kan ersättning för kostnader erhållas.

Med förordningen som legal grund sluter PTG-myndigheterna centrala riksomfattande, regionala och vissa lokala samarbetsavtal. I avtalen regleras bl.a. vid vilka gränsövergångsställen samarbete skall ske, hur information skall utbytas och gemensamma register utvecklas, vilken myndighet som skall ansvara för vilka kontroller och andra övervakningsuppgifter samt vilken myndighet som har huvudansvaret för att utreda viss brottslighet.

Samarbetet fungerar i praktiken enligt följande.

Vid i princip samtliga gränsövergångsställen kontrolleras varor och personer vid ett och samma tillfälle. Normalt arbetar en tulltjänsteman och en gränsbevakningsman sida vid sida och utför båda kontrollerna samtidigt. På flera ställen samarbetar man också på så sätt att gränsbevakningsmannen kontrollerar både varor och personer i personbilar och bussar, medan tulltjänstemannen gör motsvarande kontroll av lastbilstrafiken. Som nämnts ansvarar Gränsbevakningsväsendet också för varukontrollen och tullövervakningen på platser som Tullverket inte anordnat övervakning. Även all registerkontroll sköts gemensamt.

Informationsutbytet och användandet av olika registeruppgifter har stor betydelse för PTG-samarbetet. Nyligen har man inrättat en gemensam databas där uppgifter från myndigheternas olika register samlas. Till den gemensamma databasen förs uppgifter från Polisens databas, Utlänningsverkets och utlandsmyndigheternas databas, Gränsbevakningsväsendets databas, nationella SIS och vissa andra databaser. Tullverket databas ingår ännu inte i systemet, men avsikten är att så skall ske. I den gemensamma databasen finns således bl.a. uppgifter från finska motsvarigheten till Säkerhetspolisens och Rikskriminalens spanings- och underrättelseregister, uppgifter från misstankeregister, efterlysningsregister över bl.a. efterlysta personer, föremål och resedokument, passregister, viseringsregister och register över personer för vilka återreseförbud har meddelats. Alla myndigheter har rätt att både ta del av uppgifterna i den gemensamma databasen, och själva föra in uppgifter. Systemet är upp-

byggt så att "en fråga" ger svar från alla register. Antalet tjänstemän som har tillgång till den gemensamma databasen är få och det råder omfattande och skilda behörighetsbegränsningar.

PTG-samarbetet innebär också att myndigheterna gemensamt arbetar med underrättelser, analyser och profileringar. På central nivå arbetar myndigheterna med gemensam brottsbekämpningsstrategi och analysarbete. Den centrala PTG-enheten arbetar också med gemensam lagstiftning, gemensam utbildning och är den gemensamma enheten för internationellt informationsutbyte. Centralt har inrättats en gemensam ledningsgrupp, brottsbekämpningsgruppen, som ansvarar för kartläggningen av organiserad grov brottslighet. Det egentliga arbetet utförs på regionalnivå och i olika arbetsgrupper, både på regional och på lokal nivå.

Vid flera gränsövergångsställen arbetar PTG-myndigheterna gemensamt med underrättelseverksamhet. Vid den största gränsövergången till Ryssland, Vaalimaa, arbetar, Gränsbevakningsväsendet, Tullen och Polisen gemensamt med underrättelseverksamhet och analysarbete m.m. Redan i dag sker också ett sådant samarbete på Helsingfors flygplats. Inom kort kommer den finska Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Helsingfors polis, Gränsbevakningsväsendet och Tullverket att i samma lokal arbeta med underrättelseverksamhet m.m.

I *Nederländerna* har "De Konkinklijke Marechaussee" ett nära samarbete med den lokala Polisen, tullmyndigheten och, som nämnts, den tyska Polisen. I princip varje månad gör den nederländska myndigheterna gemensamma aktioner. Utbytet av information och underrättelser är väl utvecklat. "De Konkinklijke Marechaussee" förbereder f.n. också en framtida ordning, där kontrollerna i de gränsnära zonerna skall vara underrättelsebaserade och inte som i dag mer eller mindre slumpmässiga. I *Nederländerna* efterlyser man också möjligheten att, på sätt som bl.a. sker i Finland, kunna fotografera och registrera inresande fordon.

9 Allmänna utgångspunkter för en reform

9.1 Inledning

Utredningens uppgift är att ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv se över och utvärdera nuvarande ordning med personkontroll vid våra gränser, liksom den inre utlänningskontrollen. Sveriges fullvärdiga deltagande i Schengensamarbetet sedan år 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.

Personkontrollen, och den inre utlänningskontrollen, syftar i första hand till att fastställa behörigheten för icke-svenska medborgare, dvs. utlänningslagens mening, att resa in och vistas här i landet. I huvudsak inriktas kontrollen på att identitet, pass, visering och andra handlingar är i ordning. Den som saknar behörighet, eller exempelvis brutit mot återreseförbud i samband med avvisning och utvisning, kan också i vissa fall straffas för detta enligt utlänningslagen. 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 samtidigt som man kan värna asylrätten, dvs. kan upprätthålla en hög skyddsnivå för dem som behöver en fristad i vårt land eller annars har rätt att vistas här inom ramen för den reglerade invandringen. Syftet är emellertid också att motverka gränsöverskridande brottslighet i vid mening, där bl.a. varje form av människosmuggling ingår.

Förutom den brottslighet som är direkt knuten till utlänningslagen, såsom exempelvis människosmuggling, står annan allvarlig brottslighet som terrorism, narkotikasmuggling, människohandel (trafficking) och övrig organiserad brottslighet i förgrunden, när

det gäller att hindra att internationella brottslingar använder vårt land som bas eller transitland för sina illegala operationer.

Huvudtanken är att Schengenområdet, dvs. i princip de staters territorier inom EU som deltar fullt ut i Schengensamarbetet (f.n. alla utom Irland och Storbritannien samt de nya medlemsstater som inträdde i maj 2004), skall vara ett enda område inom vilket alla kan röra sig fritt. Motsvarande gäller för Nordens del för icke-EU-staterna Island och Norge, som också är anslutna till Schengensamarbetet. Men borttagandet av de traditionella gränskontrollerna förutsattes emellertid att medlemsstaterna skulle införa s.k. kompensatoriska åtgärder i form av ökat polissamarbete och annat rättsligt samarbete för att höja effektiviteten i den transnationella brottsbekämpningen. Schengenkonventionen och det fortsatta arbetet inom EU på detta område har också sin tyngdpunkt i det polisära samarbetet (se avsnitt 3). Den yttre gränskontrollen reglerar visserligen invandringen, men den syftar också till att freda hela Schengenområdet från brott begångna av dem som inte har rätt att vistas inom området. Ett viktigt hjälpmedel i sammanhanget är den gemensamma databasen Schengens Informationssystem (SIS). En effektiv inre utlänningskontroll för att upptäcka och förhindra såväl brott mot de regler, vilka styr tredjelandsmedborgares rätt att resa in i, ut ur eller vistas i Schengenområdet, som gränsöverskridande brottslighet är också en viktig kompensatorisk åtgärd. Samma sak gäller för en effektiv brottsbekämpning inom de olika Schengenstaterna också i vidare mening. Inom EU, där de nya medlemsstaterna knyts till Schengensamarbetet först efter en provotid, går utvecklingen också mot en ökad grad av integration och samarbete på gränskontrollområdet. Strävan är att ha en gemensam hög gränsskyddsnivå och likformig tillämpning, medan nationella regler styr brottsbekämpningen på medlemslandets eget territorium.

Som ett exempel på ytterligare kompensatoriska åtgärder, som har betydelse i varje medlemsland, kan nämnas förekomsten av nationella identitetshandlingar, liksom skyldigheten för hotell och andra att registrera besökande gäster. För Sveriges del innebär detta en omorientering, eftersom vi hittills saknat bestämmelser om obligatorisk identitetshandling och hade avvecklat vår egen hotellkontroll långt före vår anslutning till Schengen. Nationella identitetshandlingar i länder som Belgien, Frankrike och Tyskland ses som något naturligt, medan kravet på att medföra och visa upp identitetshandlingar i vissa andra EU-länder, framför allt Storbritannien, närmast leder tankarna till totalitära kontrollstater.

Å andra sidan är den svenska offentlighetsprincipen, omfattningen av personuppgiftsregistreringen och möjligheten att med personnummer som nyckel kartlägga den enskilde något som skiljer oss från de flesta övriga EU- och Schengenländer.

Principen om fri rörlighet för personer inom Schengenområdet har inom EU sin motsvarighet när det gäller varor, vilket har medfört en omläggning av den varukontroll för vilken främst Tullverket traditionellt har varit huvudansvarig. EU:s karaktär av tullunion med fri rörlighet för varor manifesteras redan i medlemskapet i EU och är alltså inte knuten till Schengensamarbetet. Även om syftet när det gäller den fria rörligheten för personer och varor i princip är detsamma, har regelsystemet olika utformning. Det innebär att Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter på varuområdet inte är utformad på samma sätt som de befogenheter Polisen och Kustbevakningen har när det gäller personkontroll. Den omständigheten, att dessa myndigheter har ett gemensamt operativt ansvar, när det gäller att exempelvis förhindra narkotikasmuggling, men olika utgångspunkter för sin kontroll vid gränsen, kan lätt leda till missförstånd vid ingripanden mot enskilda. EU-kommissionen har också en skyldighet, att förhindra att medlemsländerna inför en förtäckt personkontroll vid den inre gränsen i hägnet av den legitima nationella brottsbekämpningen.

Förutom Tullverket och Polisen, har i vårt land Kustbevakningen ett självständigt ansvar för såväl varu- som personkontrollen till sjöss. De tre myndigheterna, som alltså i varierande grad har brottsförebyggande och brottsbekämpande uppgifter, skiljer sig därigenom från Migrationsverket. Verket svarar för tillämpningen av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Migrationsverkets medverkan i gränsskyddet är alltså inte huvudsakligen av brottspreventiv eller brottsbekämpande karaktär, utan syftar till att kontrollera att en utlänning som reser in i eller ut ur Sverige eller vistas här uppfyller de formella och materiella kraven enligt utlänningslagstiftningen, vilket dock bl.a. omfattar en kontroll av att denne inte begått grova brott eller kan förväntas begå brott i Sverige. Med beaktande av att migrationspolitikens syfte alltså inte primärt är brottspreventivt men med utgångspunkt i att det är ett övergripande allmänt mål att förhindra och beivra all brottslighet, såväl den som är av allmänt slag som den som är knuten till exempelvis de specialstraffrättsliga bestämmelserna i utlänningslagen, skall dock inte skillnaderna när det gäller gränskontrollen mellan Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, å ena sidan, och Migrationsverket, å den andra, överdrivas.

En viktig utgångspunkt för framtiden är, såsom direktiven förutskickar, dock att för Sveriges del inte föreslå omfattande organisatoriska förändringar utan att bibehålla den nuvarande myndighetsstrukturen. Andra länder har här valt en annan inriktning, exempelvis Finland och Nederländerna, vilka har en mera integrerad gränsskyddsorganisation, som också förefaller högst effektiv genom att personkontrollen där samtidigt getts en särskild prioritering och fått en tydlig ansvarsfördelning.

Förändringarna i vår gränskontroll måste säkerställa en sådan skyddsnivå och ha en sådan effektivitet, att vårt land inte, med rätt eller orätt, uppfattas som en svag punkt inom EU eller Schengenområdet och därmed drar till sig en oproportionerligt stor andel av de personer som vistas i Schengenområdet utan tillstånd eller kan misstänkas för brottslighet. Bristerna i vår kontroll är alltså inte bara till omedelbar nackdel för Sverige utan också för de övriga medlemsstater som omfattas av den fria rörligheten. Även om utgångspunkten för en reform inom ramen för förevarande utredning är att förändra de svenska reglerna, har övervägandena således en vidare EU-dimension vid sidan av det utvecklingsarbete som sker på unionell nivå.

Den inriktning mot ökat samarbete för att bekämpa internationell terrorism som terrorattackerna i och utanför EU aktualiserat efter den 11 september 2001 understryker ytterligare behovet av en effektiv gränsövervakning och kontroll.

9.2 Bristerna i nuvarande gränskontroll

I Sverige uppvisar gränsövervakningen och gränskontrollen en splittrad bild. Tullverket betecknar sig som gränsskyddsmyndighet, men har inget ansvar för personkontrollen, samtidigt ser sig Polisen som gränskontrollmyndighet endast när det gäller visst kontrollarbete och Kustbevakningen som brottsbekämpande gränskontrollmyndighet även i ett vidare perspektiv.

Utredningens undersökningar (se avsnitt 2) visar att anslutningen till Schengen tidigt kom att missförstås eller feltolkas inom framför allt Polisen. Avskaffandet av pass- och annan dokumentkontroll vid den inre gränsen kom på sina håll nämligen att uppfattas som att inga polisiära ingripanden alls fick förekomma i anslutning till den inre gränsen; den inre gränsen uppfattades närmast som en immun zon. Samtidigt kunde emellertid Tullverket och Kustbevakningen

fortsätta med varukontrollen och ingripanden med anledning av smugglingsbrott med den inriktning som dikterats av vårt medlemskap i EU år 1995.

Reglerna om den fria rörligheten för varor tillåter inte stickprovskontroll vid gräns mot annat EU-land, men väl att Tullverket och Kustbevakningen med stöd av riskanalyser utvecklar metoder som effektiviserar en selektiv varukontroll mot vissa målgrupper, ett arbetssätt som dessa myndigheter tidigt använde och förfinade.

I sitt metod- och utvecklingsarbete för att integrera gränskontrollen och kriminalunderrättelseverksamheten har Polisen hittills haft svårt att nå en operativt effektiv nivå. Arbetet försvåras också av att informationsflödet mellan Tullverket och Polisen är strängt reglerat och inte underlättar samarbetet. En rapport från EU-kommissionen (se avsnitt 6.6), som gällde hur Polisen och Tullverket samverkade i Skåne kort efter Schengenanslutningen, kom också att tolkas i en riktning som snarare underströk oviljan att samarbeta och ingripa vid den inre gränsen.

Arbetet inom Polisen kan sägas ha inledningsvis präglats av en stor förtrogenhet med artiklarna 2 och 6 i Schengenkonventionen, dvs. att kontrollen vid den inre gränsen skall avskaffas och att gränskontroll vid den yttre skall ske efter gemensamma principer i alla medlemsstaters intresse, medan insikten om att Schengensystemet inte upphäver vare sig rätten eller skyldigheten till sedvanlig brottsbekämpning också vid den inre gränsen inte varit lika påtaglig (jfr artikel 2.3). Till denna uppfattning kan ha bidragit att man från centralt håll, genom utbildningsinsatser m.m., varit helt inriktad på att personkontrollen skulle upphöra vid den inre gränsen utan att samtidigt tillräckligt tydligt göra klart, att svensk Polis alltjämt har ansvar för brottsprevention och brottsbekämpning över hela territoriet, dvs. också i anslutning till den inre gränsen. Personkontrollen, både i form av gränskontroll och inre utlänningskontroll, synes inte heller, vare sig genom direktiv i regleringsbrev eller genom andra centrala riktlinjer, ha getts en tillräckligt prioriterad ställning inom Polisen, vilket även kan ha medverkat till vissa missförstånd och en oklar inriktning på gränsskyddet. I de två senaste budgetpropositionerna kan dock en förändring skönjas.¹

¹ I budgetpropositionen för 2004 (prop. 2003/04., utgiftsområde 4, s. 57) påpekar regeringen att för att gränskontrollen skall hålla en hög och jämn standard är det angeläget att Rikspolisstyrelsen undersöker möjligheten till nationell samordning av gränskontrollarbetet.

En viktig slutsats för en framtida ordning är således att personkontroll, brottsprevention och brottsbekämpning ges tydliga avgränsningar, så att varken den fria rörligheten och andra EU-intressen eller intresset av en effektiv brottsbekämpning i Sverige eftersätts.

En annan iakttagelse som utredningen gjort, vilken tyder på bristande effektivitet i ärendehantering, är att informationsförsörjningen inom och mellan myndigheterna är otillräcklig, särskilt mellan Tullverket och Polisen. Vår sekretesslagstiftning, ett viktigt undantag från offentlighetsprincipen, är omfattande och i delar svårtillgänglig också för myndigheterna. Till detta kommer omfattande registerförfattningar, som styr hur personuppgifter får behandlas.²

Sekretess- och registerbestämmelserna är utformade med skilda syften, inte minst för att tillgodose den enskildes integritetsskydd. Sammantaget ställs höga krav för att bryta den presumtion för hemlighållande som finns mellan myndigheterna. Utan en uttrycklig sekretessbrytande bestämmelse finns det omfattande begränsningar för en myndighet att få informera och lämna uppgifter till en annan, även om det sker för att tillgodose ett gemensamt angeläget ändamål som brottsbekämpning. För hantering av persondata, där bestämmelserna finns dels i personuppgiftslagen, dels i skilda registerförfattningar, består hindren för överföring mellan myndigheter främst i förbudet att behandla uppgifter insamlade för ett klart begränsat ändamål för ett oförenligt annat syfte. Också inom samma myndighet finns behörighetsgränser som försvårar informationsflödet. Datainspektionen övervakar fortlöpande att dessa regler också följs.

Utgångspunkten bör vara att med bibehållande av den struktur som nu finns på sekretess- och personuppgiftsområdet – det är inte utredningens uppgift att här föreslå några omfattande allmänna förändringar, även om sådana kan tänkas – undanröja de hinder som finns, utan att väsentliga skyddsintressen eftersätts. Allmänt gäller också att brottsprevention och brottsbekämpning är sådana intressen, där andra allmänna och enskilda intressen kan få vika på personuppgiftsområdet. Den lagtekniska utformningen och kravet på enkelhet och tydlighet är här av särskild betydelse, liksom tydliga behörighetsgränser inom och mellan myndigheterna.

² Med behandlas avses varje åtgärd som vidtas, bl.a. insamling, registrering, bearbetning, användning, utlämnande, spridning och samkörning. Se vidare avsnitt.4.11.

9.3 Omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten, m.m.

Den gränsöverskridande brottsligheten har inte någon klar definition eller naturlig avgränsning.³ Utredningen har dock gjort ett försök att närmare bestämma begreppet, bl.a. mot den bakgrund som omfattningen av antalet asylsökande utgör.

Utvecklingen under en följd av år har gjort Sverige attraktivt för utlänningar att bosätta sig och söka en fristad i.

Konjunkturen, när det gäller antalet som söker sig till vårt land, följer de dramatiska händelserna i vår omvärld, där bl.a. krigen i det forna Jugoslavien under de senaste tolv åren medfört en omfattande flyktingström. Statistiken visar att av länderna i Europa och andra I-länder hade Sverige under åren 2001–2003 den i förhållande till sin population tredje största andelen asylsökande (endast Österrike och Norge hade fler). Under tiden 1990–2003 hade Sverige den största andelen asylsökande av EU:s länder. Under 2003 har Dublinförordningen ersatt Dublinkonventionen, vilket har medfört en effektivare tillämpning av första asyllandsprincipen inom EU (se avsnitt 3.3). Flera EU-länder har också genomfört åtgärder för att minska antalet asylsökande utan skyddsbehov och för att motverka problemet med oklara identiteter. Bland annat har förmånerna i mottagningsverksamheten försämrats. Detta bidrar förmodligen till att en större andel av de sökande väljer Sverige framför andra länder. (Se Migrationsverkets årsredovisning för år 2003.)

Även i Sverige vidtas åtgärder i liknande riktning. Bland annat är det sedan den 1 juli 2004 möjligt att helt eller delvis sätta ned en asylsökandes dag- och bostadsersättning, om denne försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga identiteten eller genom att hålla sig undan.⁴

I begränsat avseende hör till den gränsöverskridande brottsligheten de utlänningar som i strid med utlänningslagens bestämmelser reser in eller vistas i vårt land. Antalet personer lagförda för brott mot utlänningslagen uppgår de senaste åren (1999–2002) till cirka 1 000 eller knappt 2 promille av de lagförda personerna. Av det totala antalet som lagförts för brott mot utlänningslagen var knappt 900 utländska medborgare. Under samma period lagfördes cirka 400 personer för annat än bötesbrott mot utlänningslagen, och

³ Jfr FN:s konvention mot gränsöverskridande brottslighet, artikel 2.2.

⁴ 10 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214.

drygt 100 personer togs in i anstalt. Andelen lagförda personer som begått brott mot utlänningslagen har efter Sveriges inträde i Schengen ökat; under åren 1999–2000 lagfördes sammanlagt drygt 400 personer för brott mot utlänningslagen och de två följande åren steg siffran till knappt 600. Ökningen har främst avsett utläningar som vistats i Sverige utan erforderliga tillstånd och brott mot återreseförbud.

Det är ovisst huruvida människosmuggling, dvs. att i mer eller mindre organiserad form hjälpa andra att ta sig in i landet, faktiskt har ökat de senaste åren. Statistiken visar att antalet lagförda som dömts för att ha hjälpt en utlänning att komma in i Sverige (människosmuggling) har minskat (65 lagföringar åren 1999–2000 mot 39 under åren 2001–2002), medan antalet som lagförts för att i vinstsyfte ha organiserat eller planlagt illegal invandring (organiserande av människosmuggling) har ökat (från 3 personer åren 1999–2000 till 27 åren 2001–2002).

Någon hållbar uppgift om i vilken omfattning utläningar smugglas in i landet har utredningen inte kunnat få fram. Det kan dock antas att det sker i betydligt större omfattning än vad statistiken visar. En av anledningarna till det låga antalet fall kan vara bristande personkontroll eller den oprioriterade ställning som brott mot utlänningslagen synes ha inom Polisen och åklagarväsendet. En annan förklaring kan vara att asylansökningar numera enbart handläggs av Migrationsverket, och inte som tidigare också av Polisen.⁵ Numera får Polisen, som har att utreda brottsligheten, kontakt med ärendena först om verket uttryckligen begär biträde med verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut. Denna ordning innebär att Polisen inte får tillgång till den information som är viktig för att bekämpa människosmuggling. En tredje bidragande orsak kan vara att Polisen ännu inte kunnat utveckla effektiva spaningsmetoder.

Straffet för människosmuggling har, som framgått, emellertid skärpts, senast fr.o.m. den 1 oktober 2004, och maxstraffet för grov människosmuggling och grovt organiserande av människosmuggling är nu sex år. En höjning av straffet har också skett för normalgraden av brottet, men inte i sådan grad att straffprocessuella tvångsmedel såsom hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervak-

⁵ Före 1989 års utlänningslag hade polismyndighet rätt att besluta om avvisning även om asylskäl hade åberopats. Den 1 januari 1999 övertog Migrationsverket huvudansvaret från Polisen för verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Eftersom personkontrollen upphört vid inre gräns, och utläningar vanligen ansöker om asyl först när de kommit in i landet, framställs också ansökan om asyl till Migrationsverket. Se vidare avsnitt 4.4.

ning direkt kan användas i bekämpningen av människosmuggling.⁶ Reformen är ett led i vår EU-anpassning.⁷

Utlänningslagen innehåller också bestämmelser om utvisning av den utlänning som begått brott. Utvisning på grund av brott skall förenas med förbud att återvända till riket på bestämd tid eller för begränsad tid. Även Migrationsverket kan i samband med ett beslut om av- eller utvisning meddela ett återreseförbud. Brott mot återreseförbud straffas enligt utlänningslagen med fängelse i högst ett år, och i ringa fall med böter.

Åren 1999–2002 utvisades knappt 2 400 personer för olika brott, medan drygt 100 dömdes för brott mot återreseförbudet. Antalet lagförda personer som överträtt ett beslut om återreseförbud har ökat sedan Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet; åren 1999–2000 lagfördes cirka 45 personer mot cirka 65 personer under åren 2001–2002, en ökning på drygt 40 procent.

Med gränsöverskridande brottslighet bör i vidare mening förstås den brottslighet som begås av såväl utlänningar som svenskar och har en internationell anknytning, dvs. att planering eller genomförande inte enbart sker i Sverige utan också att andra länder är inblandade. Hit hör förstas varusmugglingsbrott, där narkotikasmuggling intar en framträdande plats. Under åren 1999–2002 lagfördes sammanlagt drygt 50 000 personer för brott av detta slag, varav drygt 30 000 avsåg brott mot narkotikastrafflagen och knappt 20 000 mot smugglingslagen.

Organiserade vålds- och egendomsbrott, som rån och grova stölder, vilka begås i Sverige av personer som inte har hemvist här, bör också räknas hit. För närvarande är det inte möjligt att av statistiken urskilja antalet sådana brott. Rent allmänt visar de statistiska uppgifter, som finns (se avsnitt 7.4), att andelen utlänningar av de i Sverige lagförda personerna är 18 procent, och att cirka sex procent saknar anknytning hit. Människosmuggling synes i huvudsak begås av utrikes födda personer.

Sverige har hittills varit förskonat från terrordåd, dvs. brott såsom mord, sabotage eller allmänfarlig ödeläggelse (jfr 3 § lagen [2003:148] om straff för terroristbrott), som begås i omstörtande syfte; mord

⁶ I 27 kap. 18 § rättegångsbalken och 2 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning har emellertid införts en s.k. straffvärdesventil, innebärande att hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning får användas även för brott vilka det är föreskrivet lindrigare minimistraff än fängelse än två år om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse två år (se prop. 2002/03:74).

⁷ Rådets direktiv 2002/90/EG den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt rådets rambeslut samma dag om förstärkning av de straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse.

på två statsråd de senaste 20 åren är dock en påminnelse om att vi ändå inte varit helt fredade från allvarliga attentat. Den internationella karaktären på terroristbrott har kommit att betonas efter terrordåden i New York den 11 september 2001 och i Madrid den 11 mars 2004.

För svensk del går det att konstatera (se avsnitt 7.4), att det allmänt skett en ökning av andelen utländska medborgare som dömts till fängelse de senaste fem åren, och att andelen nu uppgår till över 25 procent av fångpopulationen eller mer än fem gånger så många som de utländska medborgarnas andel av befolkningen.⁸

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) redovisade år 1996 uppgifter som pekade på att utlänningar eller personer med invandrabakgrund var överrepresenterade bland de personer som var skäligen misstänkta för brott. Den skattning som gjordes var att 14 procent av samtliga anmälda brott i Sverige under perioden 1985–1989 begicks av invandrare.⁹ Den uppdatering som utredningen låtit göra (se avsnitt 2 och 7.4) pekar också mot en ökning: 22 procent av de lagförda under åren 2001–2002 var födda utom Sverige, och för andelen misstänkta för brott var motsvarande andel 24 procent, dvs. mer än dubbelt av de utrikes föddas andel av befolkningen. Omkring 15 000 brottslingar årligen är personer som inte är folkbokförda här i landet.

Det statistiska materialet är emellertid ett mycket grovt mått som bör användas med stor försiktighet när det gäller nuvarande och framtida förhållanden. Hittills har inte heller exempelvis BRÅ:s arbete varit inriktat på att särskilja utlänningar eller invandrare i detta hänseende av uppenbara skäl; risken att ge stöd åt främlingsfientliga krafter eller att uppmuntra till diskriminering har bedömts vara för stor. Å andra sidan skapar en tystnad i detta avseende i sig en grogrund för spekulation och rasism. Mediernas av pressetiska skäl styrda återhållsamhet när det gäller att ange etnisk bakgrund vid rapporterade brott bidrar inte heller till att ge en rättvisande bild och kan därigenom motverka syftet att förhindra främlingsfientliga strömningar.

Andelen personer med invandrabakgrund utgjorde år 2002, som framgått, knappt tolv procent av hela befolkningen, och fem procent hade utländskt medborgarskap. Endast en mycket ringa del är över

⁸ Andelen utländska medborgare av samtliga i Sverige folkbokförda personer var under perioden 1999–2002 cirka 5 procent och andelen utrikes födda under samma period drygt 11 procent. Se avsnitt 7.4.

⁹ Som invandrare räknades personer födda i annat land och folkbokförda i Sverige.

huvud taget brottsbelastad. Det kan emellertid antas att också svenska medborgare med utländsk bakgrund utgör naturliga kontaktpunkter vid planering och genomförande av gränsöverskridande brottslighet, liksom svenska medborgare som bosatt sig utomlands kan göra i de länderna. Endast sex procent av dem som dömts för människosmuggling var födda i Sverige och knappt hälften var svenska medborgare (se avsnitten 4.4.8 och 7.4).

Sammanfattningsvis saknas det alltså heltäckande och uttömmande redovisningar av den gränsöverskridande brottsligheten, oavsett gärningsmannens nationalitet, vilket försvårar möjligheten att göra en korrekt bedömning av hotet.

Inom Polisen finns emellertid lokalt framtagna rapporter som försöker spegla och återge risken. Det gäller bl.a. Stockholm, Skåne och Blekinge (se avsnitten 7.5 och 7.6). Medan det av och till i medierna målas upp en bild av omfattande risk för organiserad brottslighet från bl.a. Baltikum och Ryssland, är de gjorda undersökningar inte lika entydiga. Det tillgängliga materialet pekar på att antalet asylsökande från f.d. Sovjetunionen visserligen har ökat, från drygt 3 000 ansökningar år 2001 till drygt 6 000 år 2002, eller en ökning med över 100 procent. Det går dock givetvis inte att belägga att asyl söks främst i syfte att begå brott här i landet.

I en studie (avser januari–maj 2002) gjord av Polismyndigheten i Stockholm har dock 150 asylsökande från f.d. Sovjetunionen, främst från Ryssland, identifierats som kriminella. Brottsligheten avser främst stöld och snatterier, men också narkotikabrott, vilka huvudsakligen begåtts av ett litet antal missbrukare. Även om undersökningen inte kunnat fastställa att brottsligheten varit organiserad, förekommer uppgifter om att verksamheten i vart fall varit samordnad; de asylsökande personerna har omedelbart efter ankomsten till Sverige etablerat kontakter med kriminellt aktiva som varit bosatta i Sverige under en längre tid.

En motsvarande undersökning (under tiden den 1 oktober 2002 t.o.m. den 31 mars 2003) i södra Sverige, utförd av Migrationsverket Region Syd, i syfte att påskynda handläggningen i ärenden där det fanns misstanke om att den asylsökande begått brott i Sverige, visar att flertalet av ärendena (drygt 400) gällde medborgare i f.d. Sovjetunionen och forna Jugoslavien, och att dessa personer enligt utredningen också kan misstänkas ha haft för avsikt att begå brott i Sverige. En slutsats som kunde dras var att flertalet av utlänningarna smugglats hit av kriminella ligor, som organiserats utomlands, och att syftet

var att dessa här skulle stjäla egendom för att sedan kunna sälja den i hemlandet.

Inför EU-utvidgningen i maj 2004 framfördes från olika håll farhågor om en ökad brottslighet. Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst har i samverkan med landets länskriminalenheter samt med deltagande av Tullverket, Kustbevakningen och Försvarets Forskningsinstitut i en rapport våren 2004 redovisat sin bedömning av hur utvidgningen kan komma att påverka kriminaliteten i Sverige. Rapporten bygger bl.a. på de polisundersökningar som gjorts i Stockholm, Skåne och Blekinge. Med reservation för svårigheten att skapa sig en helhetsbild av brottsligheten med anknytning till medborgarna i de nya medlemsländerna, görs bedömningen att under året närmast efter inträdet kommer utvidgningen endast i mycket ringa grad att påverka kriminaliteten. På längre sikt (två–fem år) kan brottslighet med koppling till vissa av de nya medlemsländerna, främst Polen, Litauen och Estland, förväntas att öka något, och då främst vad avser organiserad brottslighet kopplad till prostitution, människohandel och narkotikasmuggling, våld och hot mot tjänsteman samt att klimatet inom den kriminella världen kan hårdna. Även på mycket lång sikt (fem–tio år) kan den till de nya medlemsländernas relaterade brottsligheten befaras öka när det gäller ”s sofistikerad organiserad brottslighet” med en risk för ökad korruptionsnivå i Sverige. Huruvida EU-utvidgningen kommer att innebära en risk för ett ökat missbruk av eller ökad andel förfalskade pass och andra dokument anses vara ovisst. I rapporten finns ingen uppgift om hur man bedömer risken för ökad människosmuggling eller organiserande av människosmuggling eller annan illegal invandring. (Rapporten beskrivs närmare i avsnitt 7.5).

Tullverket har i sin rapport ”Europeiska unionens utvidgning österut – påverkan på Tullverket på kort och medellång sikt” (se avsnitt 7.5) för sin del redovisat en förstärkt hotbild beträffande den organiserade brottsligheten, i synnerhet vad gäller narkotikasmuggling och annan grov yrkesmässig smuggling, t.ex. av vapen och storskaligt av sprit och cigaretter, på såväl kort som medellång sikt (2006–2008).

En vägning av det statistiska materialet, med alla dess brister, från såväl migrationspolitisk som kriminalpolitisk synpunkt och det fåtal undersökningar som gjorts jämte de bedömningar som görs av erfarna handläggare inom Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket leder således till slutsatsen, att vi i Sverige i närtid kan förutse en ökning av den gränsöverskridande

brottsligheten. Denna slutsats ökar givetvis kraven på en effektiv gränskontroll och en samordnad brottsbekämpning. Utredningen har också lagt denna bedömning till grund som en viktig utgångspunkt för sina överväganden.

De föreslagna ändringarna ligger vidare helt i linje med att Sverige måste ansluta sig till ett flertal internationella ansatser i syftet att stärka det internationella samarbetet för att bekämpa allvarliga brott.

9.4 Kontrollansvar och befogenheter vid kontroll

Som framgått ovan föreslår utredningen inte att omfattande organisatoriska förändringar, exempelvis tillskapandet av en enda gränskontrollmyndighet, nu bör övervägas. Två viktiga utgångspunkter för det fortsatta gränskontrollarbetet behöver dock klargöras, dels vilken myndighet som skall ha det övergripande ansvaret för personkontrollen, dels vilka befogenheter som skall finnas för tjänstemännen vid de olika gränskontrollmyndigheterna – Polisen, Tullverket och Kustbevakningen.

Personkontrollen bör, liksom hittills, bl.a. syfta till att förhindra att utlänningar reser in i, ut ur eller vistas i Sverige i strid med gällande bestämmelser. Härutöver bör understrykas, vilket nu inte tydligt framgår, att personkontroll också skall utövas för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande brottslighet, oavsett gärningsmannens nationalitet, och att brottsbekämpande åtgärder därför både kan och skall vidtas inom hela riket. Varukontrollen bör dock, som hittills, lämnas utanför personkontrollen. Med hänsyn till den splittrade bild som verksamheten nu uppvisar bör det för de olika myndigheterna framdeles finnas en gemensam gränskontrolllag för att öka effektiviteten och rättssäkerheten på området. (Se vidare avsnitt 14.1).

Den hittillsvarande snäva avgränsningen av personkontrollen till i huvudsak utlänningslagens område har, som nämnts, bidragit till att det allmänna brottspreventiva och brottsbekämpande arbetet eftersatts främst vid de inre gränserna men i någon mån också inne i landet i övrigt. Med en vidare omfattning bör det därför uttryckligen anges, att Polisen, dvs. Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter, har huvudansvaret för personkontrollen. Kustbevakningen bör dock behålla sitt självständiga ansvar för personkontrollen till sjöss. Tullverket och Kustbevakningen bör också, lik-

som i dag, vara skyldiga att medverka i personkontrollen på polismyndighets begäran.

Polisen är den myndighet som har det övergripande ansvaret för brottsprevention och brottsbekämpning och bör därför ha huvudansvaret. Det bör dock vara möjligt att ta tillvara de resurser som Tullverket och Kustbevakningen förfogar över och, när det anses lämpligt, på dessa överlåta ansvaret för kontrollen även utöver vad som följer av Kustbevakningens ansvar för personkontrollen till sjöss. Reglerna bör på detta område göras tydligare, så att inte samverkan försvåras av den omständigheten att flera myndigheter och organisationer berörs. Valet av lagteknisk lösning är här också av stor betydelse.

Migrationsverket bör inte ansvara för personkontroll i brottsbekämpande eller brottspreventivt syfte, utan endast medverka i lämplig omfattning.

De befogenheter, dvs. rätt till kontroll- och tvångsåtgärder, som myndigheterna skall ha vid utövande av personkontroll bör utformas så, att de med vissa förtydliganden svarar mot den avgränsning som nu anges i dels utlänningslagen, dels rättegångsbalken och för Kustbevakningens del i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning. En viktig utgångspunkt är därvid att det inte tillskapas en lägre nivå av misstanke om brott för rätt till ingripande, än den som nu anges i allmänt straffprocessuellt hänseende. Den nuvarande tröskeln, dvs. att det måste finnas "anledning att anta" att ett brott har begåtts, bör således finnas kvar (jfr 23 kap 1 § rättegångsbalken).

När det gäller ingripande vid misstanke om brott av utlänning, gör sig reglerna om diskrimineringsförbud särskilt gällande. Detta har bl.a. påpekats av JO i samband med hur den inre utlänningskontrollen i en del fall utövas och av Lagrådet vid överväganden av gällande rätt vid vår anslutning till Schengen (se avsnitten 4.5.1 4.8.1 och 12.2.3). Det finns därför skäl att uppmärksamma denna aspekt ytterligare. Utredningens utgångspunkter är i denna del följande.

Regeringsformen förbjuder att såväl svenska medborgare som utlänningar i lag eller annan föreskrift missgynnas därför att de, med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung, tillhör en minoritet (2 kap. 15 § och 22 § 7 regeringsformen).

Dessa bestämmelser kan dock givetvis inte tolkas så, att svenska medborgare eller utlänningar, som genom ras, hudfärg eller etnisk bakgrund kännetecknas som en minoritet, skall fredas från varje

ingripande vid misstanke om brott. Redan reglerna om medborgarskap och utlänningslagens särskiljande bestämmelser om de olika krav som ställs på utlännings, vilka inte drabbar svenska medborgare, är i sig en form av tillåten diskriminering. Vad som avses med diskrimineringsförbudet är istället, allt annat lika, att den som utmärker sig genom ras, hudfärg eller etnisk bakgrund inte får missgynnas på grund härav.

En ordning för personkontroll vid inre gräns eller inre utlänningskontroll som uteslutande riktar in sig på att särskilja dem som på grund av sitt utseende förefaller avvika är givetvis diskriminerande, kränkande och olaglig. En sådan form av kontroll skulle riskera att drabba såväl svenska medborgare som utlänningar på ett orättfärdigt sätt och inte bara strida mot regeringsformen utan också mot Sveriges internationella åtaganden.

Rättegångsbalkens krav på att det skall föreligga ”anledning att anta” att brott har begåtts är, som nämnts, den lägsta graden av misstanke för ingripande med en straffprocessuell åtgärd. Diskrimineringsförbudet hindrar därmed inte Polisen, eller annan som har att utöva personkontroll, från att vid bedömning av huruvida det föreligger tillräcklig grad av misstanke att tillsammans med andra iakttagelser och annan information, också väga in utseende eller andra kännetecken hos en enskild. Iakttagelser av yttre förhållanden är tvärtom en av de mest betydelsefulla omständigheter som kan bidra till att fastställa huruvida en viss misstankenivå har uppnåtts. Efterlysningar av misstänkta personer skulle självfallet inte fungera, om inte alla kännetecken fick anges, såsom kön, ålder, längd, vikt, hårfärg, ögonfärg, hudfärg eller andra särdrag. Detta är i sig ingen diskriminering, när det är ett uttryck för faktiska förhållanden, dvs. att den misstänkte gärningsmannen verkligen har dessa karaktäristika.

Om däremot ingripanden grundas på felaktiga föreställningar, såsom att personer av viss ras eller etnisk bakgrund *typiskt* sett också är gärningsmän, är detta inte bara fördomsfullt utan också givetvis diskriminerande. Regeringsformen syftar till att skydda alla individer och att motverka schablonartade uppfattningar av detta slag.

Alla individer är olika och medborgarskapet framgår inte av utseendet. Vad som kan utgöra ett ”svenskt” utseende förändras över tid i takt med att personer med utländsk bakgrund i ökad utsträckning, liksom adopterade barn från olika kontinenter, också blir svenskar genom att vinna svenskt medborgarskap.

Yttre kännetecken som enda grund för en person- eller gränskontroll utan annan särskild information, vore i detta perspektiv således inte bara en diskriminerande omständighet utan också ett alltmer svårfångat rekvisit. Dessutom skulle ett sådant rekvisit lämpa sig mindre väl för analys i ett brottsförebyggande perspektiv.

Däremot går det för erfarna handläggare vid en gränskontroll att med någorlunda grad av säkerhet, på grund av iakttagelser av exempelvis hudfärg, kläder och andra särdrag, bedöma varifrån en inresande kommer. Vissa särdrag är sådana, att det är möjligt också för mindre erfarna tjänstemän att avgöra vilken nationalitet eller regional proveniens en resande har, omständigheter vilka kan ha betydelse för att avgöra om det finns anledning att företa kontroller.

Individuella kännetecken, om än aldrig så särpräglade, kan dock inte ensamma utgöra grund för ingripande vid inre gräns eller, för den delen, inne i landet. För kontroll krävs, som framgått, att det finns annan tillgänglig särskild information (underrättelser/tips/efterlysning) beträffande en viss person. Vid den yttre gränsen är däremot alla skyldiga att deklarerera sitt medborgarskap genom pass eller andra handlingar, och frågan om diskriminering uppkommer därför inte på motsvarande sätt.

En bedömning av huruvida misstanke om visst brott föreligger måste alltid förutsätta, att den samlade informationen är sådan, att den når upp till den angivna nivån, då ingripande får ske. Det kan röra sig om kriminalunderrättelser, analyserade riskprofiler eller annan mer övergripande bearbetad och analyserad information. Underrättelserna och analysen måste dock hålla hög kvalitet för att utgöra en grund för kontroll. Vaksamheten mot slentrianartade bedömningar och fördomsfullhet måste likaledes vara hög. Även med en sådan ordning är det emellertid inte möjligt att utesluta varje risk för misstag vid en så relativt låg grad av misstanke som anledning att anta utgör. Om graden av misstanke skulle sättas högre, exempelvis till ”skälig misstanke” eller ”sannolika skäl”, skulle dock effektiviteten i kontrollen gå förlorad, utan att några vinster i integritets-hänseende med nödvändighet behövde följa.

Sammanfattningsvis är utredningens utgångspunkt således, att risken för olaga diskriminering vid gränskontroll bäst motverkas genom att arbets- och analysmetoder utvecklas, som gör det möjligt att koppla samman den information om vissa brott som föreligger med de iakttagelser om den enskildes kännetecken och beteende m.m. som görs i varje enskilt fall. Motsvarande bedömning bör gälla också för den inre utlänningskontrollen. Den gemensamma graden

av misstanke bör vara den som enligt rättegångsbalken gäller för att inleda en förundersökning, dvs. ”anledning att anta.”

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden redovisar utredningen i det följande sina bedömningar och förslag när det gäller de gränskontrollerande myndigheternas kontrollansvar och befogenheter vid kontroll (avsnitt 10), nya regler för utresekontroll (avsnitt 11), effektivare regler och metoder för inre utlänningskontroll (avsnitt 12), förbättrade förutsättningar för samordning och utbyte av information (avsnitt 13), frågan om val av lagteknisk lösning (avsnitt 14) och förslagens genomförande (avsnitt 15).

10 De gränskontrollerande myndigheternas ansvar och befogenheter vid personkontroll

En huvuduppgift i utredningens uppdrag är att effektivisera personkontrollen och tydliggöra befogenheter och ansvar på området. I detta avsnitt redovisar utredningen, mot bakgrund av sina allmänna utgångspunkter, sina närmare överväganden och förslag om vem som skall ha ansvaret för personkontrollen och de befogenheter de kontrollerande myndigheterna skall ha. Inledningsvis redovisas vad som, enligt utredningens förslag, skall förstås med personkontroll och dess syfte.

10.1 Omfattningen av kontrollen

Utredningens förslag: 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 samt människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Syftet med personkontroll är att förhindra att utlänningar reser 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, omfattas av personkontrollen.

10.1.1 Syftet med kontrollen

Som redovisats i avsnitt 4.1 har Sverige en reglerad invandring. Detta innebär bl.a. att det uppställs vissa villkor för att en utlänning skall få resa in och vistas i Sverige, samt för att arbeta här. Det ställs normalt krav på att utlänningar skall ha pass, visum eller uppehållstillstånd för att vistas här, samt arbetstillstånd för att inneha en anställning i Sverige. Tillstånd skall normalt sökas före inresan. I vissa fall får tillstånd dock sökas i samband med inresan, och för vissa personer, främst EES-medborgare, finns undantag från kraven på pass och tillstånd. Medborgare i dessa stater skall dock kunna visa att passfrihet råder, dvs. de skall kunna styrka sin identitet och sitt medborgarskap. Vidare ställs krav på att den inresande har medel för sitt uppehälle och för sin hemresa, och att det inte kan antas att denne kommer att begå brott i Sverige.

Utlänningslagen innehåller straff- och andra sanktionsbestämmelser för den som på olika sätt bryter mot bestämmelserna om rätten till inresa och vistelse i Sverige.

Schengensamarbetet har inneburit att någon kontroll av personer inte skall ske, när inresa i eller utresa ur Sverige sker över gräns mot en annan Schengenstat, dvs. det råder fri rörlighet av personer inom Schengenområdet.¹ För att den fria rörligheten för personer inte som en oönskad bieffekt skall kunna utnyttjas av internationellt verk samma brottslingar har Sverige genom sitt deltagande i Schengensamarbetet förbundit sig att införa olika kompensatoriska åtgärder. Kriminella skall således inte kunna agera fritt inom Schengenområdet, utan alla Schengenstater skall inom ramen för sin nationella lagstiftning förhindra och bekämpa all gränsöverskridande brottslighet, dvs. det brottsbekämpande inslaget i gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen har fått en mer framträdande roll.

Kontrollen avser alltså att kontrollera personer, men består också i olika delar. För det första skall kontroll ske i syfte att kontrollera invandringen, dvs. att de personer som reser in i, ut ur eller vistas i Sverige uppfyller alla de krav – materiella och formella – som vår reglerade invandring ställer; dvs. det som i dag vanligen benämns gränskontroll respektive inre utlänningskontroll. Detta omfattar således en kontroll av att samtliga föreskrifter i utlänningslagstiftningen iakttas och upprätthålls. Kontrollen innefattar därför också en kontroll av att personer inte begår brott mot utlänningslagen och är således ett led i lagföringen av dessa brott.

¹ När en person anses ha rest in respektive ut ur Sverige redovisas i avsnitt 4.5.1 och 10.3.1.

Därutöver bör kontrollen avse personer som kan misstänkas för att begå eller ha begått brott, mot annan lagstiftning än utlänningslagen, som faller under allmänt åtal, för att på så sätt bekämpa *all* gränsöverskridande brottslighet, dvs. även den som inte är straffsanktionerad i utlänningslagen. Någon definition av gränsöverskridande brottslighet finns, som framgått, inte, men begreppet täcker sådan brottslighet som på ett eller annat sätt har anknytning till fler länder än Sverige (se avsnitt 7.1). Som exempel kan nämnas människosmuggling, människohandel, stöld av egendom i Sverige där det tillgripna förs ut ur Sverige för att avyttras i annat land och vice versa, smuggling av varor och narkotika, brukande av en falsk urkund, penningförfalskning, olika former av bedrägerier m.m. Huruvida det rör sig om brott mot utlänningslagen, eller mot allmän eller specialstraffrättslig lagstiftning, saknar således all betydelse.

Sammanfattningsvis bör kontrollen alltså omfatta en kontroll av att personer som reser in i, ut ur och vistas i Sverige också uppfyller de krav som ställs i formellt hänseende och en kontroll av att personer inte är misstänkta för brott; i samband med att en gräns passeras avses all form av brottslighet, medan kontrollen under vistelse i Sverige endast avser brott mot utlänningslagen och människohandel, vilket till skillnad från människosmuggling, regleras i brottsbalken.

Kontroll av varor omfattas inte, utan kontrollen är inriktad endast på kontroll av personer, i syfte att förhindra och bekämpa brott. I de fall en person olovligen för ut eller in varor i Sverige, vilket innefattar ett brott, skall personkontroll givetvis ske, men fokus är på personen och inte på varan. Efterlevnaden av exempelvis in- och utförselbestämmelser, där kontrollen har varan i fokus, faller således utanför personkontrollen.

Den nuvarande författningsregleringen saknar en entydig definition av kontrollen och dess skilda element. Som framgått kan detta ha bidragit till att ge den nuvarande gränskontrollen en oklar inriktning och orsakat missförstånd hos de myndigheter som för närvarande svarar för kontrollen.

För att tydliggöra att kontrollen, förutom att endast avse personer och inte varor, liksom att den med skilda syften får ske i hela landet, föreslår utredningen att kontrollen i lag ges en tydlig avgränsning och benämns *personkontroll*. Det bör vidare i författning anges att *syftet* med personkontrollen är dels att kontrollera den reglerade invandringen, dels att bekämpa all brotts-

lighet, och alltså inte bara den som har koppling till invandringen och straffbestämmelserna i utlänningslagen.

10.1.2 Var skall personkontroll ske?

Som framgår närmare av avsnitt 10.3.2, skall personkontroll ske i samband med att en yttre gräns passeras. Utredningen föreslår inga förändringar i detta avseende, dvs. personkontroll skall alltid ske i samband med inresa i och utresa ur Sverige över yttre gräns. Vissa förändringar och förtydliganden i de olika kontroll- och tvångsåtgärder som får användas i samband med personkontroll vid passerande av yttre gräns är dock påkallade (se avsnitten 10.4 och 11).

För att ytterligare kunna kontrollera och upprätthålla den reglerade invandringen, dvs. behörigheten för utlänningar att vistas i landet, finns för närvarande bestämmelser om att personkontroll också skall göras inne i landet, *inre utlänningskontroll*. Denna form av kontroll bör vara kvar. De förtydliganden av när inre utlänningskontroll får göras samt vilka kontroll- och tvångsåtgärder som därvid får användas redovisar utredningen i avsnitt 12.

Sverige har, som nämnts, genom sitt deltagande i Schengensarbetet förbundit sig att på olika sätt bekämpa och förhindra gränsöverskridande brottslighet. Denna uppgift, som inte regleras i utlänningslagen, knyter närmast an till den egentliga polisverksamheten (se avsnitt 4.6.4). Hit hör bl.a. att allmänt förebygga brott samt att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Det finns ingen geografisk begränsning av var detta arbete får och skall bedrivas. Det får, och skall, således även utövas på den del av territoriet som utgör gräns, också mot ett annat Schengenland och i anslutning därtill.

Utredningens undersökningar (se avsnitt 2) visar emellertid att konsekvenserna av anslutningen till Schengen tidigt kom att missförstås. Avskaffandet av pass- och annan dokumentkontroll vid den inre gränsen kom på sina håll att tolkas som om inga polisiära ingripanden skulle förekomma vid den inre gränsen, vilken närmast kom att uppfattas som en immun zon. Så är alltså inte avsikten med Schengenregleringen. Den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet innebär endast, att någon regelrätt, obligatorisk personkontroll i syfte att kontrollera *invandringen* inte får ske i samband med passerandet av en inre gräns. Den fria rörligheten för personer innebär alltså inte på något sätt, att Polisen eller andra

brottsbekämpande myndigheter är förhindrade eller befriade från skyldigheten att förebygga och bekämpa all slags brottslighet, dvs. också brott mot utlänningslagen. Exempelvis skall en misstänkt människosmuggling också vid en inre gräns förhindras och bekämpas; kontroll i detta syfte är inte att betrakta som en förtäckt inresekontroll utan som sedvanlig brottsbekämpning. Verksamheten får givetvis inte ges sådana former eller ta sig sådana uttryck, att den i själva verket utgör en förtäckt gränskontroll, dvs. en kontroll som sker såväl obligatoriskt som slumpmässigt utan brottsmisstanke. Sverige har fastmer en skyldighet att ingripa mot gränsöverskridande brottslighet, såväl vid den inre gränsen som i övriga delar av landet, och detta i enlighet med sin nationella lagstiftning (se art. 2.2 i Schengenkonventionen.)

Det måste dock för den personkontroll som sker vid inre gräns uppställas krav på att kontrollen är ett led i den lagföring som följer av allmänna bestämmelser, exempelvis i rättegångsbalken (se avsnitt 4.3). Det innebär ett krav på en lägsta misstankenivå, nämligen att de *finns anledning att anta* att personen i fråga har begått brott som hör under allmänt åtal.

Sammanfattningsvis skall det enligt utredningens förslag i lag anges, att personkontroll skall bedrivas över hela det svenska territoriet, dvs. såväl vid yttre och inre gräns som på andra platser i landet. Förutsättningarna och omfattningen av kontrollen bör dock regleras olika beroende på var den utförs. I det följande anger utredningen sina överväganden i denna del.

10.1.3 Vilka personer skall kontrolleras?

Enligt nuvarande ordning, vilken överensstämmer med Schengenregelverket, skall alla personer genomgå en personkontroll när de *passerar en yttre gräns*. Bestämmelserna i utlänningslagen ger emellertid inte klart uttryck för att också svenska medborgare skall kontrolleras. Utredningen föreslår därför att det i författning tydligt framgår att alla personer, oavsett medborgarskap, skall kontrolleras i samband med in- eller utresa över yttre gräns. Personkontroll vid yttre gräns skall således ske såväl av svenska som av utländska medborgare, och då oavsett om utlänningsen är medborgare i en EES/EU-stat eller inte (se dock avsnitt 10.3.2 om undantag från den annars obligatoriska personkontrollen). Såsom redovisas nedan och som också framgår av avsnitten 4.5 och 4.6 gäller

emellertid olika regler vid kontroll av tredjelandsmedborgare och andra utlänningar, samt av svenska medborgare.

Eftersom syftet med personkontroll i samband med *inre utlänningskontroll* enligt utredningens förslag, inte bara är att kontrollera utländska medborgares rätt till vistelse i Sverige, utan också att någon inte har begått annat brott mot utlänningslagen eller brottet människohandel, omfattas alla personer även av denna kontroll. Vilka uppgifter som skall kontrolleras är dock beroende av i vilket land personen är medborgare (se avsnitt 12).

Någon begränsning till vissa medborgare föreslås inte heller när det gäller den kontroll som syftar till att *förebygga och bekämpa brott*. Alla personer oavsett nationalitet kan begå och också misstänkas för brott, och då oavsett brottslighetens art. Flera av de straffbestämmelser som finns i utlänningslagen kan också begås av svenska medborgare, exempelvis människosmuggling, organiserande av människosmuggling och anställning av utländsk arbetskraft som saknar giltigt arbetstillstånd, men naturligtvis kan straffansvar för att vistas i Sverige utan erforderligt tillstånd, endast ådömas utländska medborgare.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen således att personkontrollen skall omfatta alla personer, oavsett medborgarskap och oavsett var den utövas.

10.2 Kontrollansvaret

Utredningens förslag: Liksom i dag skall Polisen ha huvudansvaret för personkontrollen. Kustbevakningen skall likaså även fortsättningsvis ha ett självständigt ansvar att utöva personkontrollen till sjöss och i anslutning till sjötrafiken.

Tullverket och Kustbevakningen skall vidare på beslut av Rikspolisstyrelsen medverka i eller ansvara för personkontrollen även i övrigt. Myndigheterna skall också, på begäran av polismyndighet och på sätt som polismyndigheten bestämmer, medverka i personkontrollen.

Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, när dessa myndigheter ansvarar för eller medverkar i personkontrollen, är *gränskontrollmyndigheter*.

Migrationsverket skall på sätt som regeringen bestämmer medverka i personkontrollen, men verket utgör inte en gränskontrollmyndighet.

Utredningens bedömning: Varje myndighet skall ansvara för de kostnader som föranleds av samarbetet efter regeringens närmare bestämmande.

10.2.1 Inledning

Enligt nuvarande förhållanden har Polisen ansvaret för kontrollen av personer i samband med att en yttre gräns passeras och för den inre utlänningskontrollen. Emellertid har Kustbevakningen ett självständigt ansvar för kontrollverksamheten, såväl vid yttre gräns som vid inre utlänningskontroll, när kontrollen utövas till sjöss (se under avsnitt 10.2.3). Kustbevakningen, liksom Tullverket, är därutöver skyldig att på Polisens begäran medverka i personkontrollen på annan plats i samband med passerande av en yttre gräns. Även Migrationsverket får medverka i personkontroll vid yttre gräns.

Skyldigheten för Tullverket och Kustbevakningen att medverka och bistå Polisen i in- och utreskontrollen infördes huvudsakligen för att myndigheternas resurser skulle användas effektivt och att man skulle ta tillvara varandras kunskap och kompetens. Det förhållandet att myndigheterna utgör skilda organisationer skulle inte hindra ett samarbete. I det på området senaste lagstiftningsarbetet angavs tydligt att syftet med lagändringarna (5 kap. 6 § utlänningslagen och 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning) var att stärka samverkan mellan Polisen, Tullverket och Kustbevakningen vid övervakningen av Sveriges gräns och att effektivisera verksamhet så långt det var möjligt med givna resurser.²

Migrationsverkets rätt att medverka i personkontrollen infördes i samband med att Migrationsverket övertog huvudansvaret för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut år 1999. Även här var ett av skälen för medverkan att myndigheternas resurser skulle utnyttjas effektivt, men också att det skulle bidra till ett effektivare verkställighetsarbete och en snabbare handläggning av asylärenden om Migrationsverket redan i inledningsskedet fick uppgifter om den asylsökandes resväg och vilka handlingar den asylsökande uppvisade, m.m.³

² Prop. 1995/96:159, bet. 1995/96:FöU5, rskr. 1995/96:238. Se också 6 § förvaltningslagen (1986:223) om samverkan mellan myndigheter.

³ Prop. 1998/99:81, bet. 1998/99:SfU11, rskr. 1998/99:236.

Utöver nu redovisade bestämmelse finns särskilt angivet i polislagen, att Polisen skall ha samarbete med myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Även i den lagstiftning som styr Tullverkets kontrollverksamhet finns bestämmelser om att Polisen och Kustbevakningen på begäran av verket skall medverka i denna. Riksdag och regering har också flera gånger påtalat vikten av att de brottsbekämpande myndigheterna samarbetar.

Som framgått är det Polisens uppgift att bekämpa, förhindra och utreda alla brott som hör under allmänt åtal, och det är alltså Polisen som har den grundläggande skyldigheten att ingripa mot brott. Emellertid är Polisen inte den enda brottsbekämpande myndigheten i Sverige. Även Tullverket och Kustbevakningen är inom ramen för delar av sin verksamhet brottsbekämpande myndigheter (se mer om myndigheternas brottsbekämpande uppgifter i avsnitten 4.7 och 6.2).

Migrationsverket är, å sin sida, som Sveriges centrala utlänningsmyndighet en förvaltningsmyndighet utan några uttryckligen ålagda brottsbekämpande uppgifter.

Begreppet samverkan

Begreppet *samverkan* kan ha olika innebörd, och enligt utredningens uppfattning omfattar begreppet flera olika former av samarbete. I författning förekommer begreppet "medverkan" men även begrepp som "biträde" och "bistånd" används, och detta måste avse en form av samverkan. Samverkan kan ske genom att olika myndigheter arbetar sida vid sida med samma uppgift eller vid en planerad aktion, att man arbetar med olika uppgifter men med samma mål, eller att en myndighet överlåter sitt ansvar till annan myndighet. Att överlåta ansvaret måste dock ha stöd i författning. Med samverkan bör också förstås, att myndigheter lämnar varandra information av olika slag och på olika sätt, samt att man gemensamt arbetar med underrättelseverksamhet, utbildning eller fortbildning. Samverkan kan emellertid också innebära att myndigheterna samordnar sin övervaknings- och kontrollverksamhet på så sätt, att man kompletterar varandra geografiskt genom att faktiskt undvika att befinna sig inom samma geografiska område samtidigt. I det följande bör med samverkan förstås olika former av samarbete och informationsutbyte myndigheterna emellan – där målet är att

effektivt kontrollera invandringen samt förhindra illegal invandring och annan gränsöverskridande brottslighet – med ett effektivt tillvaratagande av givna resurser och myndigheternas kunskap och kompetens.

10.2.2 Brister i samverkan

Trots att redan nuvarande lagstiftning inte bara innefattar en möjlighet för myndigheterna att samarbete och samverka på olika sätt, utan också en skyldighet härtill, och trots att statsmakterna påtalat vikten av samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna, visar utredningens undersökningar att samarbetet på sina håll i landet inte bara är otillfredsställande utan också på vissa platser obefintligt. Se vidare avsnitt 6. Migrationsverkets deltagande i personkontrollen vid inresa och utresa har, sedan starten av Schengensamarbetet och avskaffandet av den inre gränskontrollen, i princip också helt upphört.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 6 har Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket på flera håll i Sverige träffat överenskommelser om samarbete. Förutom överenskommelsen mellan Rikspolisstyrelsen och Tullverket, innebär emellertid inget samarbetsavtal att myndigheterna skall ta över varandras kontrolluppgifter. Det medför att vid de allra flesta gränsövergångsställena, såväl på flygplatser som i hamnar, ansvarar och utför Tullverket varukontroll och Polisen personkontrollen helt oberoende av varandra. Riksrevisionsverket har i en rapport år 2001 bedömt denna ordning som ineffektiv och ett dåligt sätt att ta till vara myndigheternas samlade resurser.⁴ Också vid de i avsnitt 6 beskrivna gemensamma insatserna händer det, att myndigheterna arbetar helt oberoende av varandra. Detta innebär inte bara att den in- eller utresande får utstå två på varandra följande kontroller av två olika myndighetspersoner, utan också att myndigheternas resurser inte utnyttjas optimalt.

Orsakerna till varför samverkan och ett mera effektivt resursutnyttjande inte förekommer i större omfattning är sannolikt flera. En huvudorsak är dock avsaknaden av en tydlig författningsreglering, liksom skilda myndighetskulturer. Redan förekomsten av formella avtal mellan förvaltningsmyndigheter, en ordning som utan uttryckligt lagstöd eller analys synes ha utvecklats på skilda håll inom den

⁴ RRV 2001:1.

statliga förvaltningen, tyder på en brist och ett behov av starkare styrning, närmast från regeringens sida; de berörda myndigheterna lyder i sin egenskap av förvaltningsmyndigheter alla under regeringen.⁵ Även om regeringen inte uttryckligen förespråkat att myndigheterna skall teckna överenskommelser om samverkan, har regeringen, som närmare behandlas i avsnitt 6.5, inte haft några invändningar däremot. Härigenom avsäger sig regeringen också ansvaret för och möjligheten att styra över myndigheternas resurser. Dessutom blir ansvarsfördelningen otydlig för den allmänhet som utsätts för kontroll.

För närvarande råder oklarhet i fråga om Tullverkets och Kustbevakningen skyldighet att bistå Polisen i personkontrollen; författningstexten klargör inte vilken polismyndighet, dvs. närmast Rikspolisstyrelsen eller den lokala polismyndigheten, som har att besluta om Tullverkets och Kustbevakningens medverkan i personkontrollen.

Trots de senaste årens reformer råder också viss oklarhet när det gäller ansvarsfördelningen. Det framgår således inte av den nuvarande regleringen om Polisen har rätt att överlåta hela ansvaret för personkontrollen på Tullverket eller Kustbevakning. En annan oklarhet är hur avgränsningen skall göras av de områden där Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för personkontrollen.

Ytterligare en omständighet som kan förklara det nuvarande bristande samarbetet är frågan om hur kostnadsansvaret skall fördelas mellan myndigheterna, dvs. närmast vilken myndighet som skall svara för de kostnader som uppstår till följd av samarbetet.

10.2.3 Utredningens bedömningar och förslag

En grundläggande förutsättning för en effektiv personkontroll är givetvis att de berörda myndigheterna samarbetar väl. De nuvarande formerna för samarbete är klart otillräckliga. Det är inte rimligt vare sig ur ett medborgarperspektiv eller ur ett statsfinansiellt perspektiv, att de tre brottsbekämpande myndigheterna tillåts arbeta i det närmaste oberoende av varandra, trots att de i mångt

⁵ I rapporten Bistånd via ambassader, En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet RiR 2004:10 framgår att samverkansavtal har träffats mellan utrikesdepartementet och SIDA beträffande riksdagens beslut att biståndskontoren skall integreras med utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen har därvid gjort samma bedömning som utredningen, dvs. att förvaltningsmyndigheter bör styras genom normgivning, alltså lag eller förordningar eller andra föreskrifter. I den mån avtalsmodellen fortsättningsvis tillämpas även inom andra förvaltningsområden bör det enligt utredningen göras en noggrann analys av de konsekvenser en sådan ordning kan medföra.

och mycket har samma befogenheter att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, bl.a. när det gäller möjligheten att vidta tvångsåtgärder (se avsnitt 10.5).

Den omständigheten, att statsmakterna hittills valt att organisera den samlade brottsbekämpande- och gränskontrollverksamheten i skilda myndigheter, ställer alltså stora krav på att på olika sätt undanröja alla hinder, såväl praktiska som författningsmässiga, som nu motverkar ett effektivt samarbete.

En första fråga att klargöra är vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för personkontrollen. Mot bakgrund av att syftet med personkontrollen är att kontrollera invandringen och att förebygga och bekämpa brott mot utlänningslagstiftningen och annan gränsöverskridande brottslighet, faller det sig naturligt att Rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter, i det följande "Polisen", som har den allmänna grundläggande skyldigheten att ingripa mot brott, också skall ha huvudansvaret för personkontrollen. Detta bör uttryckligen anges i den författning som skall reglera personkontrollen.

Kustbevakningen har ansvaret för tillsyn och övervakning av sjötrafiken och bör även framgent självständigt utöva personkontroll till sjöss. För att undvika tillämpningsproblem i denna del bör detta också klart framgå i författning.

Det råder i dag viss otydlighet i regleringen av Kustbevakningens geografiska ansvarsområde i relation till dels gränsövergångsställena, dels övriga delar av landterritoriet vilket ligger utanför Kustbevakningens ansvar.

När det avser kontrollverksamheten framgår det i dag av utlänningslagen att Kustbevakningen har ansvaret för dels in- och utresekontrollen av sjötrafiken, dels den inre utlänningskontrollen av och i anslutning till sjötrafiken (5 kap. 1 § och 6 §). Såvitt avser brottsbekämpningen anges i 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, att ansvarsområdet är till havs och i kustvattnen samt i Väner och Mälaren. Med stöd av förarbetesuttalanden anses emellertid även det senare ansvarsområdet omfatta områden i anslutning till det angivna sjöövervakningsområdet, exempelvis i hamnar samt på stränder, öar, kobbar och skär.

För att minska risken för missförstånd bör Kustbevakningens författningsreglerade ansvarsområde, såvitt avser personkontrollen, vara detsamma oavsett vilken form av personkontroll som avses. Detta bör framgå av lag. Kustbevakningens ansvarsområde bör också vara detsamma som gäller i dag (i det följande "till sjöss").

Genom utredningens förslag klargörs att de i förarbetena uppräknade områdena i anslutning till sjötrafiken, liksom kustremsan i övrigt, ingår i Kustbevakningens ansvarsområde inte bara vid den inre utlänningskontrollen utan också vid in- och utresekontrollen och vid brottsbekämpande åtgärder. Härav följer också att uppgifterna och befogenheterna för Kustbevakningen gäller även gentemot den som i samband med att en kontroll initieras till sjöss eller annars i omedelbar anslutning till sjötrafiken väljer att avvika från detta område.

Kustbevakningen har enligt förslaget således både ansvar och befogenheter att utöva personkontrollen av en person som exempelvis stiger av en båt eller ett fartyg och går i land på exempelvis en ö, en strand eller en kaj eller som annars befinner sig i anslutning till sjötrafiken eller övervakningsområdet till sjöss. Med hänsyn till Kustbevakningens föreslagna ansvarsområde kommer myndigheten, liksom idag, att alltid vara gränskontrollmyndighet. Detta innebär att Kustbevakningen har ett ansvar för personkontrollen av personer som vistas på alla typer av fartyg och båtar på berörda delar av svenskt sjöterritorium, liksom när de vistas i anslutning därtill. Förslaget i denna del påverkar däremot inte ansvaret för kontrollen vid och bemanningen av gränsövergångsställena, som även framgent faller under Polisens huvudansvar för gränskontrollen, såvida inte Polisen framställt en begäran om biträde eller annan medverkan. Förslaget påverkar inte heller Kustbevakningens uppgifter och befogenheter att bekämpa och beivra brott i andra fall än dem som faller under gränskontrollagen.⁶

Även Tullverket bör vara delaktigt och medverka i personkontrollen, liksom Kustbevakningen, utanför sitt primära geografiska ansvarsområde. Det bör i författning tydligt regleras hur samverkan på förevarande område skall ske och vad den skall omfatta. Att fortsätta på den nuvarande inslagna vägen och överlåta åt myndigheterna att träffa överenskommelser med varandra bör inte komma i fråga. Det kan tvärtom ifrågasattas om det över huvud taget finns någon rättsverkan knuten till denna form av samarbete; när det gäller myndighetsutövning bör, vid sidan av regeringens verkställande beslutanderätt exempelvis i regleringsbrev, endast författningsreglering gälla.⁷

⁶ Hur Tullverket och Kustbevakningen sinsemellan reglerar varukontrollen faller utanför utredningens uppdrag.

⁷ Se not 5.

Eftersom Polisen enligt utredningen förslag skall ha huvudansvaret för personkontrollen, bör det närmast ankomma på Rikspolisstyrelsen, att fatta beslut om de andra brottsbekämpande myndigheternas delaktighet i personkontrollen. Samverkansbeslut bör inte bara kunna omfatta ett beslut om att Tullverket och Kustbevakningen skall biträda Polisen i personkontrollen, utan också att dessa myndigheter, på viss plats och viss tid, övertar hela ansvaret för personkontrollen. Också myndigheterna sinsemellan kan behöva träffa överenskommelser om det praktiska samarbetet m.m. Se vidare avsnitt 16.1

Då det vidare kan uppstå situationer där Polisen i ett mer akut skede kan behöva biträde i personkontrollen, bör också en lokal polismyndighet ges befogenhet att begära medverkan i personkontrollen av Tullverket och Kustbevakningen, utan att Rikspolisstyrelsen dessförinnan har fattat beslut i frågan. En lokal polismyndighet bör dock inte anförtros att besluta att annan myndighet helt skall ta över ansvaret för personkontrollen, utan det bör ankomma enbart på Rikspolisstyrelsen, som har den samlade överblicken över behovet.

Utredningens förslag innebär alltså, att Tullverkets skyldighet till medverkan i eller ansvar för personkontrollen kommer att utsträckas till att avse inte bara personkontroll i samband med in- och utresekontroll över yttre gräns, utan också personkontroll vid inre utlänningskontroll och vid inre gräns, när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Det innebär på motsvarande sätt också en utökad befogenhet för Kustbevakningen, som enligt nuvarande förhållanden endast har rätt att utöva personkontroll vid passerade av yttre gräns och vid inre utlänningskontroll. Tullverket och Kustbevakningen får, till skillnad från vad som gäller i dag, inte bara en befogenhet utan också en författningsreglerad skyldighet, att förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet, med den avgränsning av begreppet personkontroll som utredningen föreslår. Detta bör få effekt inte bara i kampen mot människosmuggling och andra överträdelser mot utlänningslagen, utan också mot annan gränsöverskridande brottslighet. Tullverket och Kustbevakningen kan i framtiden förhindra att exempelvis stöldgods förs ut ur landet.

Nu redovisade befogenheterna bör dock ges åt Tullverket endast när de efter ett uttryckligt beslut av Polisen medverkar i eller ansvarar för personkontrollen. Kustbevakningen har som nämnts ett självständigt ansvar för personkontrollen till sjöss, varför en begäran

om biträde m.m. endast krävs när personkontroll skall ske inom andra områden än Kustbevakningens ansvarsområde, exempelvis vid ett gränsövergångsställe. Det saknar härvid betydelse om Tullverket eller Kustbevakningen övertagit hela ansvaret för personkontrollen eller endast medverkar, ensamt eller tillsammans med en eller flera gränskontrollmyndigheter; befogenheterna är alltid desamma oavsett om man utför kontrollen ensam eller tillsammans med Polisen eller annan gränskontrollmyndighet. Eftersom Kustbevakningen har ett självständigt ansvar för personkontrollen till sjöss, kommer den också att i huvudsak alltid ha nämnda befogenheter. I övriga fall bör dessa myndigheter inte ges brottsingripande eller brottsförebyggande befogenheter som ligger utanför deras nuvarande ansvarsområden. Som närmare framgår i avsnitt 13, föreslår utredningen dock att myndigheterna i andra fall uttryckligen skall vara skyldiga att anmäla misstänkt brottslighet till Polisen, och att en tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen också skall ges befogenhet att hålla kvar en brottsmisstänkt personen till dess polisen kommer till platsen.

Även om Rikspolisstyrelsen ensamt ges beslutanderätten vad gäller att överlåta ansvaret av personkontrollen till Tullverket och Kustbevakningen eller på annat sätt förordna om samverkan, bör dock styrelsen innan den fattar beslut samråda med den berörda myndigheten. Tullverket och Kustbevakningen skall inte heller vara skyldiga att överta ansvaret för personkontrollen, eller på annat sätt medverka i kontrollen, om ett begärt deltagande från deras sida allvarligt skulle hindra deras övriga verksamhet. En begäran om biträde som görs av en lokal polismyndighet i ett akut läge behöver dock inte föregås av ett samråd. Inte heller skall då Tullverket eller Kustbevakningen i princip ha möjlighet att vägra medverkan med hänsyn till andra uppgifter annat än i verkliga undantagsfall. Svårigheter eller hinder för medverkan i det enskilda fallet kan givetvis föreligga, såsom exempelvis framgår av lagen (2003:789) om skydd mot olyckor (se vidare avsnitt 16.1).

Migrationsverkets uppgift är att inom ramen för migrationspolitiken handlägga olika utlänningsärenden och inte primärt att bekämpa brott. Migrationsverket bör därför inte ha något eget ansvar för personkontrollen. Däremot bör Migrationsverket på samma sätt som i dag kunna bidra till en förstärkning av personkontrollen. Detta är särskilt viktigt för att på ett så tidigt skede som möjligt kunna få uppgifter om en asylsökandes identitet och resväg. I avsnitt 12.4 behandlar utredningen frågan om Polisen åter

skall svara för den inledande undersökningen av en asylsökandes identitet och resväg. Med en sådan ordning får det från handläggningssynpunkt mindre betydelse om Migrationsverket medverkar i personkontrollen eller inte. Under alla omständigheter bör, som behandlas i avsnitt 13, informationsutbytet mellan Migrationsverket och gränskontrollmyndigheterna stärkas för att effektivisera personkontrollen. Även i övrigt bör Migrationsverket kunna biträda i viss omfattning i personkontrollen. Det bör ankomma på regeringen att besluta om omfattningen härav, som ersättning för den avtalsform som nu förekommer.

För att samverkan skall fungera så effektivt som möjligt krävs en mellan myndigheterna långsiktig planering och en dialog dem emellan. För att underlätta dialogen mellan myndigheterna och för att samverkan skall nå sitt syfte, bör varje myndighet svara för de egna kostnaderna som personkontrollen medför. Det bör ankomma på regeringen att i bl.a. budgetarbetet beakta, att kostnaderna för personkontrollen fördelas jämnt mellan myndigheterna.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså, att Polisen skall ha huvudansvaret för personkontrollen, men att Tullverket och Kustbevakningen, efter ett beslut av Rikspolisstyrelsen skall vara skyldiga att medverka i eller överta ansvaret för personkontrollen. Därutöver skall Kustbevakningen ha ett självständigt ansvar för personkontrollen när den sker till sjöss. Som ett samlingsbegrepp föreslår utredningen att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, när de senare medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, skall kallas *gränskontrollmyndigheter*. Migrationsverket skall inte vara gränskontrollmyndighet och dess medverkan i personkontrollen bör regleras av regeringen.

10.3 När skall personkontroll ske?

10.3.1 Några definitioner

Utredningens förslag: Samma definitioner som i dag finns i utlänningslagstiftningen av Schengenkonventionen, Schengenstat samt inre och yttre gräns skall också gälla för personkontrollverksamheten. I avsnitt 12.1 lämnar utredningen förslag om utvidgning av omfattningen av den inre utlänningskontrollen.

Med inresa och utresa avses att en person passerar in respektive ut över gränsen för svenskt territorium.

I det följande redovisar utredningen sina förslag om när personkontroll skall ske. I avsnitt 10.1 föreslår utredningen ett förtydligande av att personkontroll skall ske på hela det svenska territoriet. Som utvecklas nedan föreslår utredningen emellertid att förutsättningarna för att utföra en kontroll skall vara olika beroende på var inom landet kontrollen sker. Det är därför av stor betydelse att det i författning klart framgår vad som avses med inre och yttre gräns, inre utlänningskontroll samt definitionen av Schengenregelverket.

Utredningen föreslår inte någon ändring i de definitioner som i dag finns i utlänningslagstiftningen, såvitt avser Schengenkonventionen, Schengenstat, inre och yttre gräns. Som närmare redovisas i avsnitt 12.1 föreslår utredningen att med inre utlänningskontroll skall förstås en kontroll av att personer som befinner sig i Sverige inte begår brott mot utlänningslagen eller gör sig skyldiga till människohandel enligt 4 kap. 1 a § BrB.

Emellertid saknas i dag i lag en definition av vad som avses med inresa respektive utresa.⁸ En person anses dock enligt huvudregeln f.n. som inrest i och utrest från Sverige, så snart han eller hon har passerat gränsen för svenskt territorium, såväl land – som sjöterritoriet.⁹ Denna bestämmelse bör även gälla framdeles, såvitt avser när personkontroll skall få ske, och den bör framgå av lag.

Såvitt utredningen kunnat finna synes emellertid de nuvarande in- och utresebestämmelserna missuppfattas i vissa delar. Bland annat har de på sina håll uppfattats så, att en person som befinner sig på ett fartyg, svenskt eller utländskt, inte anses inrest i Sverige, så länge han eller hon är kvar på fartyget eller luftfartyget, och att personkontroll därmed inte får ske ombord på fartyget eller luftfartyget. Redan år 1985 förklarade dock JK i ett ärende, att den omständighet att personen i fråga inte beträder svensk mark, inte betyder att han eller hon inte var att anse som inrest.¹⁰ Så snart en person passerat in över gränsen för svenskt territorium är denne alltså att betrakta som inrest, oavsett om svensk mark har beträffats eller inte. Några undantag från detta bör inte finnas, men som redovisas nedan bör i vissa situationer undantag från personkontrollen vid yttre gräns få föreskrivas (se avsnitt 10.3.2)

⁸ Regeringen har emellertid till riksdagen lämnat förslag om att vissa definitioner på detta område skall föras in i utlänningslagen, se prop. 2003/04:59. Ärendet är f.n. föremål för riksdagsbehandling.

⁹ Se prop. 1988/89:86, bet.1988/89:SfU19 och bet.1988/89:SfU 22, rskr 1988/89:325.

¹⁰ Se JK:s beslut den 22 februari 1985, Dnr 265-85-22.

10.3.2 Personkontroll vid yttre gräns

Utredningens förslag: Det skall i lag föreskrivas att alla personer som reser in eller ut över yttre gräns skall kontrolleras.

Undantag från personkontroll vid yttre gräns och frågan om var en gräns får passeras, dvs. var inresa och utresa skall ske, och i vilka kommuner i Sverige det skall finnas gränsövergångsställen bör regleras i förordning.

Personkontroll i samband med inresa eller utresa över yttre gräns

Sverige har i modern tid alltid haft någon form av personkontroll i samband med att en person reser in i Sverige, liksom annan övervakning av vårt territorium. Kontrollen har dock i princip endast utgjort en passkontroll och en kontroll av att den utlänning som reste in i Sverige hade visum eller uppehållstillstånd. I och med vårt Schengendeltagande har personkontrollen blivit mer omfattande. Dessutom har som nämnts kontrollen begränsats till de yttre gränserna, men den har samtidigt utvidgats, såtillvida att personkontrollen är obligatorisk också vid utresa över yttre gräns.

Schengenregelverket föreskriver att alla personer oavsett medborgarskap skall kontrolleras i samband med att inresa och utresa över yttre gräns.¹¹ Detta innebär att personkontrollen vid yttre gräns omfattar alla utlänningar, oavsett om de är medborgare i en EES/EU stat eller inte, och alla svenska medborgare. I utlänningslagen anges emellertid endast att utländska medborgare skall kontrolleras. Som redovisas nedan föreskrivs i dag i passlagen att svenska medborgare skall uppvisa pass i samband med utresa från Sverige, men någon annan kontroll är inte angiven. För att Sverige skall uppfylla sitt åtagande enligt Schengenregelverket, och för att uppnå de dubbla syftet med personkontroll, dvs. att kontrollera att utländska medborgare har rätt att resa in och vistas i Sverige samt att förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet, bör det i svensk författning tydligt regleras att alla personer, oavsett medborgarskap, omfattas av den obligatoriska personkontrollen vid yttre gräns. Att omfattningen av kontrollen är olika beroende på medborgarskap framgår av avsnitt 10.4.

¹¹ Artikel 6 Schengenkonventionen.

Inresa och utresa vid gränsövergångsställe

I enlighet med Schengenregelverket får enligt huvudregeln inresa in och utresa från Sverige endast ske vid de fastställda gränsövergångsställena. Regeringen bör i förordning ange vilka kommuner det skall finnas gränsövergångsställen (se avsnitt 14.1) Enligt nuvarande regelverk får dock en polismyndighet besluta att personkontroll i samband med resa över yttre gräns får ske på annan plats än vid ett gränsövergångsställe.¹² När en s.k. förhandsanmälan (se avsnitt 4.6.2) inkommit och den vid granskning inte föranlett någon anmärkning, betraktas det i praktiken också som ett tillstånd att resa till den i anmälan uppgivna platsen.¹³ Någon förändring i detta avseende föreslår utredningen inte. När en person anländer till Sverige eller lämnar Sverige vid ett gränsövergångsställe, eller på en av polismyndighet godkänd plats, skall alltså en personkontroll ske.

Utredningens undersökningar visar att personkontroll på ett tillfredställande sätt alltid sker när inresa och utresa sker vid ett gränsövergångsställe, liksom att kontrollen av förhandsanmälningarna sker tillfredsställande. Utredningen har därför inte funnit anledning att föreslå några förändringar eller förtydliganden i detta avseende. Som utvecklas nedan har utredningen emellertid funnit anledning att förtydliga vad kontrollen skall omfatta och vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidast i samband med personkontrollen (se avsnitt 10.4).

Passerande av yttre gräns på annan plats än vid ett gränsövergångsställe

Inresa in i och utresa från Sverige kan ske på andra platser än vid de föreskrivna gränsövergångsställena eller plats som polismyndighet godkänt. Någon yttre landgräns har Sverige f.n. inte, medan hela territorialhavsgränsen i princip är en yttre gräns. Fartyg och båtar kan i praktiken anlända på andra platser än vid de där inresa skall ske. Av nuvarande författning framgår emellertid inte att personkontroll skall ske annat än vid föreskrivna ställen eller särskilt beslutade gränsövergångsställen. Av utredningens undersökningar framgår emellertid att personkontroll, utan lagstöd, också görs

¹² Se också avsnitt 14.2 om förhandsanmälningarnas betydelse för personkontrollen.

¹³ 5 kap. 11–14 §§ utlänningsförordningen (1989:547).

även på andra platser, dvs. personkontroll sker även när personer anländer till Sverige, med ett fartyg eller en båt, till en hamn som inte utgör ett gränsövergångsställe eller på andra platser längs svenska kusten. Utredningen föreslår att det uttryckligen framgent skall framgå att personkontroll vid yttre gräns skall vidtas, oavsett var inresan eller utresan sker.

Undantag från personkontrollen

Även om personkontrollen är obligatorisk, när en person passerar en *yttre gräns*, bör det från huvudregeln om den obligatoriska personkontrollen finnas vissa undantag. Dessa bör motsvara dem som i dag i praktiken gäller i fråga om när en person anses in- eller utrest. Den som passerar svenskt luftrum, den som befinner sig inom transitområdet på en internationell flygplats i Sverige eller den som befinner sig på ett fartyg (exempelvis p.g.a. bestämmelserna om oskadlig genomfart), utan avsikt att lämna transitområdet eller fartyget, skall kunna undantas från personkontroll.¹⁴ Eftersom undantagen kan behöva ändras från tid till annan, bör regeringen få meddela närmare föreskrifter därom. Som framgått bör en person alltid anses som inrest eller utrest när svensk territorialgräns passeras, varför ett föreskrivet undantag endast avser den annars obligatoriska personkontrollen.

Möjlighet att föreskriva undantag bör emellertid inte gälla när personkontroll sker i syfte att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Brott skall bekämpas på hela det svenska territoriet, varför personkontroll bör få företas överallt, så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts, exempelvis om det sker på en flygplats under transitering eller på ett fartyg som endast passerar svenskt vatten utan avsikt att gå i land i svensk hamn.¹⁵ Se vidare avsnitt 16.1.

10.3.3 Gränsövervakning

Utredningens bedömning: Med utredningens förslag om Kustbevakningens och Tullverkets ökade befogenheter kommer Sverige framgent att på ett mera tillfredsställande sätt kunna uppfylla

¹⁴ Se prop. 1988/89:86.

¹⁵ Se i vissa fall 2 kap. brottsbalken.

föreskrifterna om gränsövervakning i artikel 6.3 Schengenkonventionen.

Enligt artikel 6.3 i Schengenkonventionen har Sverige såsom medlem i Schengen förbundit sig att den yttre gränsen, och alla gränskontrollställen under de tider de är stängda, skall bevakas av rörliga enheter. Detta betyder att utöver den obligatoriska personkontrollen vid inresa och utresa över yttre gräns, skall en *gränsbevakning* också ske. Bevakningen skall utövas på det sätt att den inte uppmuntrar någon att försöka undvika kontroll vid gränsövergångsställena eller på andra platser.

Av utredningen undersökningar framgår att även om Polisen i viss omfattning och på vissa ställen bevakar Sveriges gränser, är det i huvudsak Kustbevakningen som sköter denna gränsövervakning. Detta sker såväl till sjöss, med fartyg och båtar, som på land med fordon, samt med flyg. Eftersom Sveriges yttre gränser, förutom flygplatser och andra gränsövergångsställen, f.n. endast består av havsgräns och Kustbevakningen är den enda av gränskontrollmyndigheterna som synes ha tillräckliga resurser anser utredningen, att det är naturligt att Kustbevakningen också framgent har denna uppgift. Det sammanfaller också väl med myndighetens instruktion att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss.¹⁶ Utredningen föreslår således inte någon förändring i fråga om ansvaret för gränsövervakningen i denna del. Genom de utökade befogenheter som utredningen föreslår, att Kustbevakningen skall ges för att förhindra och bekämpa såväl brott mot utlänningslagen som annan gränsöverskridande brottslighet kommer dock Sverige framgent att på ett mera tillfredställande sätt kunna uppfylla föreskrifterna om gränsövervakning i artikel 6.3 Schengenkonventionen.

Det får förutsättas att bevakning framdeles sker av gränsövergångsställen i tillräcklig omfattning, så att Sverige kan anses uppfylla sina åtaganden enligt Schengenregelverket (jfr förslag till rådets förordning om gemenskapskodex om gränspassage för personer, se avsnitt 3.4.5).

¹⁶ 1 § förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen.

10.3.4 Personkontroll vid gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv

Utredningens förslag: Personkontroll skall ske i samband med en person reser in eller ut över gräns, såväl yttre som inre, om det i samband därmed finns anledning att anta, att personen gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal. I författning skall anges de omständigheter som, ensamt eller tillsammans, anger nivån för när graden av misstanke nått upp till "anledning att anta". Omständigheterna är

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

Utredningens bedömning: Gränskontrollmyndigheterna bör inte ges utökade befogenheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder i personkontrollen. Inte heller bör en ordning med gränsnära zoner införas.

Behovet av att utvidga Polisens befogenhet att vidta tvångsåtgärder och andra maktbefogenheter, för att förhindra och avslöja brott bör ses över i ett vidare sammanhang, där de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna får tillräcklig uppmärksamhet.

Personkontroll förslås, som framgått, alltid ske i samband med att en person reser in i eller ut ur Sverige över en yttre gräns, dvs. kontrollen är obligatorisk. Syftet med denna kontroll är att kontrollera invandringen, såväl ur ett migrationsperspektiv som ur ett brottsbekämpande perspektiv. Det senare innebär att kontrollen också skall omfatta en kontroll av att personer som vistas inom Schengenområdet inte utgör ett hot mot säkerheten eller den allmänna ordningen i Schengenområdet, t.ex. genom att ha begått grova brott.

Vidare innebär samarbetet att de skall råda fri rörlighet för personer inom Schengenområdet, dvs. någon regelrätt personkontroll skall inte ske i samband med passerande av en inre gräns, och då oavsett om den passerande personen är medborgare i en EU/EES-stat eller i ett tredjeland.

Deltagandet i Schengensamarbetet innebär emellertid också att alla Schengenstater genom kompensatoriska åtgärder och med olika

medel skall förhindra gränsöverskridande brottslighet. Sådana kompensatoriska åtgärder är bl.a. en förstärkning av den inre utlänningskontrollen (se avsnitt 12), återinförandet av hotellkontrollen och införandet av det gemensamma spanings- och efterlysningsregistret, SIS.

Sveriges deltagande i Schengensamarbetet har inte på något sätt inneburit några begränsningar i vår nationella lagstiftning, såvitt avser den brottsbekämpande verksamheten. Av Schengenkonventionen, artikel 2, framgår också att avskaffandet av personkontrollen vid de inre gränserna inte skall inverka på behöriga myndigheters rätt att i enlighet med respektive stats egna nationella lagstiftning utöva sina polisiära befogenheter på statens hela territorium, och inte heller förhindra varje stat att i nationell lag föreskriva om skyldighet för personer att inneha, medföra och visa upp handlingar och dokument.

Som närmare beskrivs i avsnitt 4.6.4 hör det till polisens uppgift att förebygga, spana på och bekämpa brott som hör under allmänt åtal. I polislagen anges vilka kontroll- och tvångsåtgärder Polisen får tillgripa i sin verksamhet. I rättegångsbalken anges vilka åtgärder som får användas i en brottsutredning, och däri anges också att, så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts, skall en förundersökning inledas samt hur den skall bedrivas. Dessa bestämmelser skall tillämpas av alla de brottsbekämpande myndigheter som har getts befogenhet att utreda brott. Polis och åklagare har alltid rätt, och också en skyldighet, att utreda brott, men även Tullverket och Kustbevakningen har i olika författningar getts befogenhet att utreda viss typ av brottslighet. Det saknar alltid betydelse vilken typ av brottslighet som kan ha begåtts för att en brottsutredning skall göras. Oavsett om en person misstänks för att ha begått brott mot utlänningslagen, ett brottsbalksbrott eller brott mot annan straffrättslig bestämmelse, skall rättegångsbalkens regler om förundersökning och användande av tvångsmedel tillämpas.

Utredningens undersökningar visar emellertid att den fria rörligheten på sina håll har uppfattats så, att personer under inga omständigheter får kontrolleras i samband med att de reser in i eller ut ur Sverige över en *inre* gräns. I princip har de gränskontrollerande myndigheterna, och framför allt Polisen, uppfattat Schengenregelverket på så sätt, att den skyldighet som i dag finns om att förebygga, spana på, bekämpa och utreda all form av brottslighet i hela Sverige, inte gäller vid en inre gräns eller på områden i dess närhet.

Detta har närmast fått till följd att kriminella personer eller utlänningar, som inte uppfyller kraven för rätt till inresa och vistelse i Sverige, har kunnat resa in i landet över inre gränser utan någon större risk att utsättas för kontroll. Omfattningen av den gränsöverskridande brottsligheten går inte att exakt kartlägga. De undersökningar som gjorts visar emellertid, att utlänningar med eller utan asylansökan i inte obetydlig omfattning reser in i Sverige endast i syfte att begå brott (se redovisningen i avsnitt 7). Antalet lagförda utlänningar, vilka saknar anknytning till Sverige, har också ökat sedan inträdet i Schengensamarbetet.¹⁷ Av alla de personer som lagfördes under åren 2001–2002 hade 18 procent utländskt medborgarskap, och av dessa saknade knappt hälften varje anknytning till Sverige. De av Rikskriminalpolisen och Tullverket gjorda skattningarna av hur brottsligheten kan komma att påverkas av EU:s utvidgning den 1 maj 2004 med tio nya medlemsstater anger att brottsligheten ytterligare kan komma att öka på längre sikt.¹⁸

Det har inte varit möjligt för utredningen att få fram uppgifter på hur många utlänningar som befinner sig illegalt i Sverige, dvs. vistas här utan att ha eller sökt erforderligt tillstånd, eftersom varje form av statistik saknas. Inte heller finns det några uppgifter om hur många personer som kommit till Sverige med hjälp av en människosmugglare eller hur många som varit föremål för människohandel. Mycket talar dock för att den illegala invandringen och människosmugglingen är mer omfattande än vad den allmänna brottstatistiken visar; under en fyraårsperiod har i Sverige endast 27 personer lagförts för organiserad människosmuggling, och drygt 230 personer för att ha vistats i Sverige utan erforderligt tillstånd. Utredningens bedömning får stöd bl.a. av de uppgifter som lämnats från danskt håll om antalet i Danmark påträffade misstänkta människosmugglare med anknytning till Sverige, liksom vad utredning kunnat iaktta vid genomförda inre utlänningskontroller i Sverige (se avsnitt 2 och 7).

Utredningens undersökningar visar också att det finns en utbredd missuppfattning om att personkontroll inte får förekomma, om en person inte anses inrest i Sverige, även om denne är misstänkt för brott som hör under allmänt åtal (jfr avsnitt 10.3.1).

Det splittrade regelverket, dvs. att bestämmelser om kontroll av utlänningar och bestämmelser om kontroll i annat brottsbekäm-

¹⁷ Med saknar anknytning till Sverige, avses personer som inte är folkbokförda i Sverige och saknar samordningsnummer.

¹⁸ Se Polisens och Tullverkets bedömning av EU-utvidgningens påverkan på kriminaliteten i avsnitt 7.5.2.

pande syfte finns i olika författningar, och den otydliga ansvarsfördelningen myndigheterna emellan, leder till att det många gånger är svårt för de kontrollerande myndigheterna, att klart se sambandet mellan brott mot utlänningslagstiftningen och de bestämmelser som reglerar vad som får vidtas i all brottsutredande verksamhet. Som utredningen närmare redovisar i avsnitt 14.1, och som redan nämnts, är det ett tungt skäl för att bestämmelserna om personkontroll bör samlas i en för myndigheterna gemensam lag.

En bidragande orsak till den bristfälliga och ineffektiva brottsförhindrande och brottsbekämpande verksamheten i områden i närheten av våra inre gränser synes också vara de riktlinjer som Rikspolisstyrelsen utfärdade i samband med Schengeninträdet år 2001. De kunde tolkas som visst stöd för att den inre gränsen var en immun zon, dvs. någon polisverksamhet fick inte förekomma inom den. Sedan utredningen påbörja sitt arbete, har emellertid Rikspolisstyrelsen lämnat vissa förtydliganden om att Polisen inte bara får utan också skall bedriva brottsbekämpning i hela landet. En annan orsak till den bristande effektiviteten synes vara, att varken Polisen eller åklagarväsendet ser brott mot utlänningslagen som en prioriterad verksamhet; en utlänning som vistas i Sverige utan tillstånd riskerar sällan att lagföras, om han eller hon lämnar landet efter ett beslut om av- eller utvisning. Den oprioriterade karaktären på dessa brottstyper speglar de beslut som riksdag och regering hittills fattat, eftersom kampen mot brott mot utlänningslagstiftningen eller kontroll av invandringen inte, såvitt utredningen kunnat finna, getts någon högre prioritet. En viss förändring kan dock skönjas härvidlag.

Mot bakgrund av de brister vid tillämpning av personkontrollen som nu redovisats finns det således anledning att i lag tydligt erinra om skyldigheten, att brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet samt kontroll av, att en utlänning har rätt att resa in och vistas i Sverige, skall ske inom hela landet. Uppgiften blir ännu viktigare om bedömningarna om en ökad gränsöverskridande brottslighet framdeles visar sig vara riktiga. Personkontrollen får emellertid inte ske på sådant sätt att den kan uppfattas som en för-täckt gränskontroll vid inre gräns och inte heller på ett diskriminerande sätt.

I det följande redovisas närmare hur verksamheten bör ske.

Ökade befogenheter att använda kontroll- och tvångsåtgärder i personkontrollen

För närvarande (se avsnitt 4.3) får, med undantag av den obligatoriska personkontrollen vid passerande av yttre gräns, personer kontrolleras endast om det finns skäl för en kontroll. De brottsbekämpande myndigheterna får inte heller använda kontroll- och tvångsåtgärder utan skäl. Vilka skäl som kan krävas varierar dock. För att exempelvis kroppsvisitera en person eller göra en husrannsakan i syfte att kontrollera invandringen krävs enligt utlänningslagen, att sådana åtgärder behövs för personkontrollen, dvs. behövs för att bl.a. kunna fastställa en utlännings rätt att vistas Sverige och dennes resväg hit; de utgör administrativa tvångsmedel (se avsnitt 4.3.5). För att använda de straffprocessuella tvångsmedel som rättegångsbalken reglerar, dvs. dem som får användas i en brottsutredning, krävs att det föreligger en förundersökningssituation. Det innebär i sin tur alltså, att det finns "anledning att anta" att ett brott ha begåtts.

Vid alla personkontroller och vid all användning av kontroll- och tvångsåtgärder framgent skall också behovs- och proportionalitetsprincipen alltid tillämpas, dvs. en kontroll- eller tvångsåtgärd får vidtas endast under förutsättning att andra medel är otillräckliga, och att det i det enskilda fallet föreligger rimlig proportion mellan medel och mål. Dessa principer har också sin grund i det i regeringsformen grundläggande skyddet för personers grundläggande fri- och rättigheter och att begränsningar däri endast får ske med lagstöd.

Frågan om att öka Polisens möjlighet att i brottsförebyggande syfte få vidta administrativa tvångsmedel, dvs. utan en konkret brottsmisstanke föreligger, är av och till föremål för diskussion. År 1999 infördes särskilda bestämmelser i 23 kap. 3 § andra och tredje stycket rättegångsbalken som innebär att husrannsakan i vissa fall får genomföras i lokaler som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet och i utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till en sådan lokal.¹⁹ Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har för sin del ansett, att den gemensamma erfarenheten från Polisens sida är att bestämmelsen visserligen är ändamålsenligt utformad, men att de faktiska förhållandena relativt sällan är sådana, att regeln tillämpas.²⁰

¹⁹ Prop. 1997/98:181 s. 48, bet. 1998/99:JuU1, rskr. 1998/99:80.

²⁰ SOU 2003:74, s. 211 f.

Det sistnämnda gäller särskilt som tvångsmedlet är förbehållet en förundersökning, alltså misstanke om ett visst konkret brott. BRU framhåller, att vad polisen i stället efterlyser som ett effektivt hjälpmedel när det gäller att komma åt den brottslighet som utförs av brottsaktiva personer i olika sammanslutningar, är att få större möjligheter att i det preventiva arbetet, alltså utanför en förundersöknings ram, bereda sig tillträde till lokaler och genomföra kroppsvisitation för att förhindra allvarlig brottslighet. Mot denna bakgrund har BRU också föreslagit en ny bestämmelse i polislagen, om att kroppsvisitation och husrannsakan skall få ske också i brottsförebyggande syfte, dvs. utan att en förundersökning påbörjats, för att öka möjligheten att ingripa mot medlemmar av olika grupperingar av brottsaktiva personer. BRU föreslog också att Polisen för att förhindra, avslöja och utreda brott skulle få vidta vilseledande eller dolda åtgärder genom att använd bl.a. handmanövrerad kamera och utrustning för avlyssning. Ärendet bereds f.n. inom Regeringskansliet.

I en i juli 2004 utgiven departementspromemoria (Förstärkt kontroll av vapen, m.m., Ds 2004:32) lämnas också förslag om en ny bestämmelse i polislagen, som innebär att Polisen i ett brottsförebyggande syfte skall få vidta en husrannsakan att i fordon för att undersöka om det finns vapen i det. Motivet till förslaget är att Polisen konstaterat att kriminella personer och organisationer i stor omfattning använder bilar som förvaringsplats för sina vapen. Om Polisen ges möjlighet att göra en husrannsakan även utanför en brottsutredning, skulle det leda till att flera brott där vapen kommer till användning skulle kunna förhindras.

Till utredningen har också, med hänvisning till nu lämnade förslag, framförts från Polisens sida, att dess arbete skulle avsevärt effektiviseras, om den skulle ges utökad möjlighet att använda olika tvångsmedel. Genom att exempelvis stoppa bilar, göra husrannsakan i bilar och andra fordon eller på annat sätt kontrollera personer, skulle Polisen, hävdas det, kunna förhindra dels att utlänningar illegalt reser in eller vistas i Sverige, dels att utlänningar ges möjlighet att begå brott i Sverige. Därutöver skulle spaningsarbete avsevärt effektiviseras avseende utlänningar, vilka håller sig undan verkställighet av avvisnings- eller utvisningsbeslut.

En förundersökning skall för närvarande inledas, när de finns "anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats" (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Uttrycket "anledning att anta" uttrycker ett visst beviskrav, dvs. anger nivån på den bevisning som

skall föreligga för misstanke att ett brott har begåtts. Det krävs härvid att det föreligger en misstanke om ett konkret brott, låt vara att gärningsmannen är okänd. "Anledning att anta" är den svagaste graden av misstanke i straffprocessuellt hänseende.²¹ För att inleda en förundersökning och uppfylla beviskravet, är det exempelvis tillräckligt, att en anmälan om brott föreligger. När en förundersökning har inletts eller förutsättningar finns att inleda en sådan, får också straffprocessuella tvångsmedel, såsom exempelvis kroppsvisitation, kroppsbesiktning och husrannsakan tillgripas. Beviskravet för att vidta en husrannsakan eller en kroppsvisitation är enligt huvudregeln detsamma som för att inleda en förundersökning, men det krävs också att fängelse kan följa på den misstänkta gärningen. För att kunna verkställa ett beslut om straffprocessuellt tvångsmedel får också de medel som anges i polislagen tillgripas. Som närmare framgår av redovisningen i avsnitt 4.6.4 får exempelvis en polisman stoppa ett fordon, om det finns "anledning att anta", att någon som färdas i bilen har begått brott (22 § 1 polislagen). Kravet är således detsamma som för att inleda en förundersökning. Polisen har också rätt att stoppa ett transportmedel, om de behövs för att verkställa ett beslut om kroppsvisitation av en person som färdas däri (22 § 2 polislagen).

Begreppet "anledning att anta" är således utformat så, att det ger de brottsbekämpande myndigheterna en tillräcklig grund att använda såväl straffprocessuella som administrativa tvångsmedel (se vidare avsnitt 4.3).

Redan denna kortfattade redovisning ger tillräcklig vägledning för att ta ställning till om de brottsbekämpande myndigheterna bör ges ytterligare befogenheter, när det gäller att använda tvångsmedel i personkontrollen, utan att det finns någon misstanke om brott. Att det i lag uppställs krav på, att det skall föreligga en viss lägsta nivå av misstanke om brott för att beslut om straffprocessuellt tvångsmedel skall få fattas, har ytterst sin grund i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. De är avsedda att skydda den enskildes integritet mot diskretionär maktutövning från det allmännas sida och är alltså ett viktigt uttryck för rättssäkerhet. Det är utredningens uppfattning, att det i en rättsstat inte bör vara möjligt att kontrollera enskilda utan att det finns i lag angivna skäl därför, och någon skillnad bör härvid inte förekomma mellan straffprocessuella och administrativa tvångsåtgärder.

²¹ Mer om "anledning att anta" se bl.a. Bring, Diesen och Schelin, Förundersökning, 1999 Upplaga 2:1, och Fitger, Kommentar till Rättegångsbalken.

I Danmark har behörigheten för Polisen utvidgats, så att det numera är tillåtet, att utan någon form av misstanke om brott stoppa ett fordon för att kontrollera om det i fordonet färdas en utlänning som saknar rätt att vistas i landet. Om det i vårt land, så som framförts från Polisens sida, infördes en motsvarande rätt eller en möjlighet att stoppa fordon eller att kroppsvisitera utlänningar, utan att det föreligger en misstanke om brott, skulle detta obestridligen påtagligt öka effektiviteten i brottsbekämpningen och förhindra och bekämpa olika former av illegal inresa och otillåten vistelse i Sverige. Bestämmelserna skulle givetvis också, i sin diskretionära totalitet, vara mycket lätta att tillämpa för myndigheterna. Risken att personer med "utländskt utseende" i ökande grad i ett sådant fall skulle riskera att utsättas för kontroll får anses uppenbar med en motsvarande försvagning av integritetsskydd och risk för överträdelse av grundlagens diskrimineringsförbud. Personkontrollen skulle också riskera att snedvridas till att endast ske i syfte att kontrollera invandringen, och syftet att bekämpa all gränsöverskridande brottslighet skulle endast förekomma som en bieffekt, vilket skulle förstärka diskrimineringen.

Inte heller bör det övervägas, att för ingripande mot brott allmänt sätta kravet lägre än vad som nu anges för att påbörja förundersökning, dvs. att det skall föreligga "anledning att anta" för att straffprocessuella tvångsmedel skulle få användas. Eftersom även svenska medborgare eller personer med "svenskt utseende" onekligen också begår gränsöverskridande brottslighet, innefattande brott mot såväl utlänningslagen som annan straffrättslig lagstiftning, skulle full effekt med den från polisiärt håll önskade ordningen inte heller uppnås, om inte bestämmelserna utformades så, att de brottsbekämpande myndigheterna gavs en generell rätt att stoppa alla transportmedel eller tillgripa andra tvångsmedel i alla situationer, oavsett om det fanns skäl för åtgärden eller inte. En sådan långtgående diskretionär rätt för myndigheternas del skulle för vårt land vara ett icke godtagbart avsteg från allmänna rättsstatliga principer, även om vår regeringsform i sig formellt skulle medge en sådan lösning.

Mot denna bakgrund anser utredningen, att en ordning, där de brottsbekämpande myndigheterna ges befogenhet att tillgripa tvångsmedel, utan att en brottsmisstanke eller andra vägande skäl föreligger, inte bara skulle riskera att komma i strid med regeringsformens diskrimineringsförbud, utan också innefatta en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, vilken inte är förenlig med en rättsstat. Utredningen lämnar därför inget förslag om att de brotts-

bekämpande myndigheterna skall ges utökade befogenheter att tillgripa tvångsmedel.

Utredningen är, som framgått, medveten om att förslag redan finns om att för vissa angivna fall utvidga Polisens behörighet att vidta tvångsåtgärder för att förhindra och avslöja brott. Det kasuistiska angreppssätt som kan skönjas riskerar dock på sikt att allvarligt urholka principen om att det måste uppställas vissa minimikrav för att vissa tvångsåtgärder skall få vidtas. Medan det kan vara lätt att för en viss uppmärksammas brottstyp eller för vissa identifierade fall få gehör för en uppmjukning av de begränsningar som Polisen nu har vid sin tvångsmedelsanvändning, är de mera långtgående konsekvenserna i attityd och tillämpning betydligt mera svårångade. Utredningen vill för sin del inte medverka till att ytterligare steg tas på vad som kan visa sig vara ett sluttande plan. Under alla förhållanden måste behovet av att ur ett allmänt brottsförebyggande perspektiv ge Polisen utökade maktbefogenheter ses i ett vidare sammanhang, där de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna får tillräcklig uppmärksamhet. Måhända har också tiden kommit att i särskild ordning göra en sådan mera grundlig analys, då brottsutvecklingen också kräver en översyn och modernisering av de metoder som Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter använder för att förebygga och bekämpa brott.

Gränsnära zoner

En väg för att effektivisera verksamheten vid inre gräns och angränsande områden, som direktiven anger, är att införa s.k. gränsnära zoner, dvs. geografiskt bestämda områden, där personkontrollen skall bedrivas särskilt intensivt och eventuellt med andra metoder än utanför zonen. Av den komparativa undersökning som utredningen har gjort framgår, att Danmark, Norge, Frankrike, Nederländerna och Tyskland i varierande grad har en sådan ordning (se avsnitt 8). Inom vissa geografiskt fastställda områden skall den för personkontrollen ansvariga myndigheten, i Danmark, Norge och Tyskland Polisen, i Nederländerna den särskilda gränskontrollmyndigheten, "De Koninklijke Marechaussee", och i Frankrike Polisen eller Tullmyndigheten, bedriva något som kan jämföras med en intensiv inre utlänningskontroll. I stället för att vid gränsen kontrollera de inresandes resedokument och andra handlingar som utvisar en utlännings rätt att resa in och vistas i

landet, görs kontrollen en bit in från gränsen. Kontrollerna görs såväl stickprovsvis, som genom mer riktade insatser där myndigheten samlat in underrättelser eller annan information av betydelse för kontrollen av invandringen. Endast i Nederländerna finns ett särskilt regelverk för personkontroll inom den gränsnära zonen, där "De Koninklijke Marechaussee" också har getts särskilda befogenheter att, utan misstanke om brott, få kontrollera att personer som passerar en inre gräns har rätt att resa in och vistas i Nederländerna. Den i Danmark nämnda rätten, att stoppa fordon för att kontrollera utlänningars rätt till vistelse i Danmark gäller i hela landet, liksom den norska Polisens rätt att kräva att en utlänning identifierar sig.

Att också i Sverige införa en ordning med en intensivare personkontroll inom vissa zoner skulle, också ur ett rent pedagogiskt perspektiv, kunna bidra till att brott, såväl brott mot utlänningslagen som annan brottslighet, också bättre bekämpas och förhindras i närheten av våra gränser. Det skulle dessutom kunna förhindra att kriminella resande knöt kontakter med i Sverige redan etablerade kriminella organisationer, vilket på sikt skulle kunna motverka fortsatt utbredning av den organiserad gränsöverskridande brottsligheten.

En allvarlig risk med en zonindelning är emellertid att det, vid en given resurstilldelning, kan få till följd, att den inre utlänningskontrollen utom zonen, dvs. på andra platser i landet, kommer att minska ytterligare. Vid utredningens besök i de länder som har en sådan ordning framkom också, att inre utlänningskontroll i princip endast sker inom de gränsnära områdena. Det finns också en beaktansvärd risk att "zonkontroll" kan uppfattas som en förtäckt inre gränskontroll och alltså strida mot Schengenåtagandena. Det skall dock nämnas att kommissionen, såvitt känt är, inte haft någon erinran eller lämnat några påpekanden mot Danmarks, Norges eller Nederländernas förfarande. Beträffande Frankrike har dock frågan ställts om dess kontroll inte är att jämföra med en förtäckt inre gränskontroll. Något formell reaktion från kommissionens sida synes dock f.n. inte övervägas.

Med utredningens utgångspunkt att lägre beviskrav för tvångsmedel inte skall införas, skulle en "zonindelning" inte heller öppna för en ökad möjlighet till kontroll inom det angivna området.

Mot bakgrund av det nu anförda anser utredningen, att en ordning med gränsnära zoner inte bör införas i vårt land.

Förtydliganden av nuvarande regelverk

Nuvarande regelverk gör det alltså möjligt att förhindra och bekämpa all form av brottslighet på hela det svenska territoriet, inklusive vid och i närheten av en inre gräns. Så snart det finns anledning att anta att en person har begått ett brott som hör under allmänt åtal, skall också en förundersökning inledas, vilket i sin tur ger möjlighet att använda straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredningen. Detta innebär således, att när det finns anledning att anta att brott har begåtts redan i och med att en person passerar en inre gräns, skall personkontroll ske. Det saknar härvid betydelse om den brottsliga gärningen avser brott mot utlänningslagen eller annan brottslighet, liksom det saknar betydelse om den för brottet misstänkta personen är svensk eller utländsk medborgare.

Vid yttre gräns, där kontroll är obligatorisk står inte bedömningen av huruvida misstanke om brott föreligger i förgrunden på samma sätt.

Det har uttryckts en oro för att uttrycket ”anledning att anta” skulle vara särskilt svårt att tillämpa i fråga om brott mot utlänningslagen (se avsnitt 6.3.2). Utredningen har därför funnit anledning att i den författning som reglerar personkontrollen tydligt ange, när den lagliga nivån är uppnådd för ingripande. Som nämnts räcker det för att inleda en förundersökning normalt, att det föreligger en anmälan om brott. Det är emellertid endast undantagsvis brottsanmälan har gjorts när det är fråga om brott som begås i samband med att en gräns passeras. Därför måste det finnas andra omständigheter som gör att beviskravet kan anses uppfyllt.

Även om såväl brott mot utlänningslagen som annan gränsöverskridande brottslighet kan begås av både svenska och utländska medborgare, kan ett flertal sådana brott endast begås av utländska medborgare. Här avses främst de gärningar som innebär att en utlänning reser in i Sverige utan att ha visum, uppehållstillstånd eller arbetsstillstånd, och inte heller söker sådana tillstånd i samband med inresan. Även andra brott mot utlänningslagen såsom människosmuggling och organiserande av människosmuggling begås, enligt de statistiska uppgifter utredningen inhämtat, vanligen av utländska medborgare.²² Under åren 1999–2002 var samtliga personer som lagfördes för organiserande av människosmuggling utländska medborgare, och av de för människosmuggling lagförda personerna hade drygt hälften utländskt medborgarskap, varav de

²² Se avnitt 2 och 7.4.

allra flesta utan varje anknytning till Sverige. Som redan framgått hade också cirka hälften av alla de utlänningar som lagfördes för brott i Sverige under samma period ingen anknytning hit. Polisen och Tullverket har också gjort bedömningen att risken för att personer från EU:s medlemsstater i framtiden kommer att begå brott i Sverige är påtaglig.²³

Detta innebär att personkontrollen i syfte att förhindra och utreda brott vid våra gränser i viss omfattning och med nödvändighet också måste inriktas mot personer med utländskt medborgarskap, även om inte medborgarskapet i sig ger anledning till misstanke om brott. Det går inte heller att fastställa en persons medborgarskap, eller att denne kan misstänkas för brott, enbart på någons utseende. Emellertid har yttre kännetecken betydelse, och det går då inte att bortse från det förhållandet, att personer från vissa delar av världen generellt har ett utseende, klädsel eller andra kännetecken som skiljer sig från vad som är vanligt i vårt och andra nordiska länder. Härav följer att en resandes *kännetecken* kan utgöra en sådan omständighet som bidrar till att uppfylla kravet på nivå ”anledning att anta” och att personkontroll därför skall ske.

Liksom vid annan brottsbekämpning bör också de *iakttagelser* en tjänsteman gör *på platsen* ha betydelse vid bedömning av om ett brott har begåtts. Det kan t.ex. röra sig om hur den kontrollerade personen, eller personer i dennes omgivning, betar sig, vilket bagage etc. som medförs och hur inresan till Sverige sker.

Emellertid kan inte endast en persons kännetecken, dennes medborgarskap eller andra gjorda iakttagelser ensamt grunda misstanke om att ett brott har begåtts. Därutöver måste det finnas annan *tillgänglig särskild information* som ger anledning till misstanke. Ett ingripande enbart med utseende som grund är i sig diskriminerande och riskerar att komma i strid med grundlagsförbudet, om kännetecknet inte är kopplat till andra omständigheter. Att endast lägga en persons utseende eller andra kännetecken som grund för misstanke om brott utgör dessutom ett kvalitetsmässigt dåligt instrument för att göra olika former av riskprofileringar och andra analyser.

Med tillgänglig särskild information avses flera olika typer av informationsslag. Det kan röra sig om konkreta underrättelser som tagits fram inom den egna myndigheten, men också underrättelser som fås utifrån av annan inhemsk eller utländsk myndighet

²³ Se avsnitt 7.5.

eller organisation. Det kan exempelvis vara fråga om att Polisen från en utländsk polismyndighet får information om att det föreligger misstanke om människosmuggling begånget av en förare i en bil av visst slag med angiven nationalitetsbeteckning eller att Polisen av Tullverket fått uppgifter om att personalen där i samband med sin varukontroll funnit anledning att misstänka, att vissa angivna svenska taxibolag utnyttjas för handel med människor. Upplysningarna kan också innehålla närmare uppgifter om hur de personer vilka framför bilarna ser ut, deras ålder och andra kännetecken.

Med sådan information kan nivån, för när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, anses uppnådd och en personkontroll kan inledas. Därvid får också straffprocessuella tvångsmedel användas. Polisen eller annan gränskontrollmyndighet har härigenom rätt att bl.a. stoppa de fordon som stämmer in på tillgänglig information, dvs. bil av visst slag från angivet land eller taxibilar från det angivna taxibolaget. Om informationen också innefattar uppgifter om kännetecknen på den person som för fordonet, kan kontrollen också begränsas härefter. Eftersom brottsbekämpande arbete skall bedrivas i hela landet, får nu exemplifierade personkontroll också företas i samband med att en inre gräns passeras, exempelvis vid Öresundsbroförbindelsen eller färjeförbindelsen mellan Sverige och Finland. Som i allt annat brottsbekämpande arbete innebär nu redovisade ordning, att även personer som inte har begått brott kan riskera att utsättas för personkontroll; alla personer som för ett visst angivet fordon av visst slag begår givetvis inte människosmugglingsbrott. Om gränskontrollmyndigheten saknar annan information, än att det angivna fordonet förs av en man, är det inte utslutet att alla män som framför en bil av detta slag under en viss tidsperiod och inom ett visst område också behöver kontrolleras. Detta är en oundgänglig följd av den låga grad av misstanke som föreligger. Skulle kravet på bevisning, å andra sidan, sättas högre, skulle effektiviteten i kontrollen gå förlorad.

Med tillgänglig särskild information avses också inhämtad och analyserad information framtagen inom kriminalunderrättelseverksamhet eller liknande verksamhet. Det kan exempelvis röra sig om statistiska sammanställningar, annan mer varaktig information som under en längre eller kortare tid på olika sätt bearbetats och analyserats inom gränskontrollmyndigheternas och utmynnat i en s.k. riskprofil, dvs. en sammanställning av olika kriterier, metoder och förhållanden, vilka bygger på empiriskt material rörande viss

manifesterad brottslighet. Följande exempel kan nämnas. Om Polisen eller annan gränskontrollmyndighet, exempelvis i samband med de mer eller mindre traditionella demonstrationerna (och numera även s.k. Vit Makt-bandskonserter) av högerextremister och nynazister den 30 november i Lund och Stockholm, på en flygplats konstaterar, att det anländer grupper av unga män med rakade skallar eller andra typiska kännetecken, vilka också medför osedvanligt mycket bagage, kan en personkontroll bli aktuell. Dessa personers kännetecken och övriga iakttagelser kan tillsammans med den samlade information och kunskap gränskontrollmyndigheten eller den enskilde tjänstemannen har om demonstrationerna eller konserterna ge anledning att anta, att de inresande i sitt bagage medför T-tröjor med nazistsymboler, skivor med Vit Makt-musik och annat propagandamaterial till försäljning. Sådan försäljning kan utgöra brott mot tryckfrihetslagen och brottet hets mot folkgrupp (7 kap. 4 § 11 tryckfrihetsförordningen och 16 kap. 8 § brottsbalken) och motiverar därför ett ingripande.

Som utvecklas nedan (se avsnitt 13) förutsätter en effektiv personkontroll dels att Polisens kriminalunderrättelseverksamhet integreras med personkontrollverksamheten, dels att gränskontrollmyndigheterna samarbetar, särskilt vad avser underrättelseverksamheten, och att myndigheterna på ett enkelt sätt kan utväxla information. Utan en sådan målinriktad samverkan och samarbete kommer de gränskontrollerande myndigheterna att sakna det nödvändiga underlag som krävs för att i enskilda fall kunna besluta om personkontroll.

Särskild information kan också vara ett tips eller liknande anmälan eller angivelse om brottslig verksamhet som kommer från allmänheten. Information av sådant slag är vanligen av mera direkt natur, och för att de skall kunna ligga till grund för bedömning av om ett brott har begåtts måste informationen ha behandlats, bearbetats eller på annat sätt kunna kontrolleras mot bakgrund av gränskontrollmyndighetens eller den enskilda tjänstemannens samlade kunskap och erfarenhet.

För att personkontroll skall få ske måste dock alltid den tillgängliga särskilda informationen ha koppling till en viss person eller ett visst transportmedel. Om man exempelvis har särskild information om att en förare av en bil av ett visst märke försöker ta sig in illegalt i Sverige, innebär det inte automatiskt att alla personer i bilen kan utsättas för en personkontroll. Det måste i varje enskilt fall föreligga sådana omständigheter som ger den enskilde

tjänstemannen anledning att anta, att just den person som kontrolleras, kan misstänkas för brott. Vidare måste misstanken vara så konkret att, den som vidtar personkontrollen kan redogöra för vilka omständigheter som legat till grund för kontrollen.

Något om kontrollens omfattning

För att utföra en personkontroll vid inre gräns, sedan den angivna misstankenivån för förundersökning uppnåtts, innebär naturligtvis inte att också en förundersökning verkligen måste inledas. Om det under personkontrollen visar sig att den person mot vilken kontrollen inletts, inte längre kan misstänkas för brott, skall kontrollen givetvis slutföras, utan att ytterligare åtgärder behöver vidtas; kontrollen behöver då inte heller dokumenteras utan kan formlöst avslutas (se avsnitt 16.1). Om misstanken däremot stärks genom kontrollen, är den kontrollerade också fortsatt misstänkt för brott, varför också en förundersökning enligt 23 kap 1 § rättegångsbalken skall inledas. När denna inletts har, som närmare redovisas nedan, den gränskontrollerande myndigheten rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel (under förutsättning att det misstänkta brottet når upp de den svårighetsgrad som krävs enligt respektive bestämmelse). Som framgår av avsnitt 4.3 är en förundersökning också att anse som inledd i samband med att beslut om att använda ett straffprocessuellt tvångsmedel fattas; beslut som också alltid måste dokumenteras. Om den kontrollerade personen misstänks för brott mot utlänningslagen, har gränskontrollmyndigheten också rätt att tillgripa de tvångsmedel som gäller för att kontrollera invandringen (se nedan avsnitt 10.4). När en personkontroll i samband med passerande av en yttre gräns övergår till en personkontroll i ett brottsbekämpande perspektiv, dvs. när det föreligger en förundersökningssituation, går naturligtvis inte att föreskriva i detalj. Det får ankomma på den enskilde tjänstemannen att avgöra när det föreligger en sådan konkret brottsmisstanke att bestämmelserna i rättegångsbalken om förundersökning skall tillämpas. Detta gäller inte bara vad avser personkontroll, utan generellt i allt annat brottsbekämpande arbete.

Frågan om när en personkontroll över huvud taget skall ske, omfattar emellertid inte en detaljreglering av formerna för när själva kontrollen inleds. En personkontroll kan inledas på flera olika sätt och vid olika tidpunkter. Det är beroende av situationen i

det enskilda fallet, när en personkontroll kan sägas börja. Som exempel kan nämnas, att en personkontroll kan inledas redan, när en tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet bestämmer sig för att tilltala en person. Det bör understrykas, att det ligger inom ramen för en myndighets behörighet att en tjänsteman riktar en fråga till någon, när denne passerar en gräns såväl som annars, utan att det kan uppfattas som en kontroll av personen eller en förtäckt gränskontroll. Om syftet med att tilltala en person är att utföra en personkontroll, måste det dock finnas anledning att anta att ett brott har begåtts, såvida personkontrollen inte görs i samband med in- eller utresa över yttre gräns. En polisman eller annan gränskontrollmyndighets tjänsteman kan dock inleda ett samtal med en person inom ramen för annan verksamhet, som faller inom myndighetens ansvarområde. Personkontrollen kan då inledas under detta samtals gång, om samtalet ger anledning att anta, att personen är misstänkt för brott. En personkontroll kan också vara en fortsättning på en kontroll som inletts på annan grund. En vanlig trafikkontroll kan exempelvis ge anledning, att anta att föraren saknar rätt till inresa eller vistelse i Sverige. Endast den omständighet att föraren, vid en trafikkontroll, misstänks för att vistas här illegalt, eller ha begått annat brott, innebär emellertid inte att också andra personer som färdas i bilen kan utsättas för en personkontroll (se avsnitt 6.3.2). Som nämnts tidigare måste det finnas misstanke om brott också mot övriga personer i bilen. Att föraren saknar rätt till vistelse i Sverige utgör emellertid en sådan iakttagelse, som tillsammans med annan tillgänglig särskild information, kan utgöra grund för personkontroll också mot passagerarna.

Kontrollen kan också övergå till en personkontroll, från att ha inletts som en varukontroll. All kontroll förutsätter emellertid att det finns anledning att anta, att den kontrollerade har gjort sig skyldig till brott. För att en varukontroll skall övergå till en personkontroll förutsätter också att den myndighet som utför kontrollen är gränskontrollmyndighet, dvs. getts behörighet att också kontrollera personer (se ovan avsnitt 10.2). I annat fall skall enligt utredningens förslag den som ansvarar för varukontrollen, dvs. vanligen Tullverket, endast informera Polisen om brottsmisstanken (se avsnitt 13).

En personkontroll kan givetvis ha föregåtts av ett reguljärt spaningsarbete, vars resultat gett anledning att misstänka att ett brott har begåtts. Någon bestämd punkt, vid vilken ett spaningsarbetet allmänt övergår till en förundersökning går på motsvarande sätt

som när det gäller att bestämma när en personkontroll inleds, inte allmänt att exakt fixera utan följer av en bedömning från fall till fall.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag således att personkontroll skall ske i samband med att en person passerar en gräns – såväl yttre som inre – när det finns anledning att anta att denne begått brott som hör under allmänt åtal. Omständigheter som avgör om beviskravet ”anledning att anta” är uppnått är en kombination i det enskilda fallet av en persons kännetecken, andra iakttagelser på platsen och tillgänglig särskild information.

10.3.5 Personkontroll vid inre gräns

Utredningens förslag: Liksom i dag skall någon personkontroll i samband med passerande av inre gräns inte ske, annat än när regeringen eller Rikspolisstyrelsen fattat beslut om tillfällig gränskontroll, eller när det finns anledning att anta att en person gjort sig skyldig till brott. Detta skall framgå av lag.

I och med Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet har gränskontrollen vid våra inre gränser upphört. Om det är nödvändigt av hänsyn till den allmänna ordningen i Sverige eller för rikets säkerhet får regeringen emellertid fatta beslut om att personkontroll skall ske vid inre gräns, dvs. att en inre gräns skall betraktas som yttre gräns. Om ett omedelbart ingripande krävs, dvs. regeringens beslut kan inte avvaktas, får Rikspolisstyrelsen, i samråd med berörd polismyndighet, fatta beslut om att vidta åtgärder.

Någon kontroll av personer i samband med passerande av Sveriges inre gränser sker inte heller sedan Schengeninträdet den 25 mars 2001. Något behov av förändringar i regelverket i detta avseende föreligger därför inte, annat än att, i enlighet med rådets förslag till förordning om en kodex för personkontroll, beslut om tillfällig inre gränskontroll bör få ske även med hänsyn till hälsoskäl (se avsnitt 3.4.5). Emellertid bör det i författningstexten förtydligas, att Rikspolisstyrelsen får fatta ett beslut om att införa tillfällig gränskontroll och att gränskontrollmyndigheterna därvid får tillgripa samtliga de kontrollåtgärder som är tillgängliga vid den obligatoriska yttre gränskontrollen. Utredningen föreslår också att bestämmelsen om den fria rörligheten inom Schengenområdet skall

intas i lag, liksom möjligheten att fatta beslut om tillfällig gränskontroll vid inre gräns, och inte enbart som i dag i förordning.

10.4 Gränskontrollmyndigheternas och Migrationsverkets befogenheter vid personkontroll samt rätt att vidta kontroll- och tvångsåtgärder

10.4.1 Kontrollen vid personkontroll vid yttre gräns

Utredningens förslag: Liksom i dag skall en utländsk medborgare som reser in eller ut över yttre gräns uppvisa sitt pass eller annan identitetshandling, men med ett förtydligande av att den för vilken det råder passfrihet också skall visa detta. En utländsk medborgare skall också lämna de uppgifter m.m. som behövs för att bedöma dennes rätt att resa in i och vistas i Sverige. Skyldigheten för svenska medborgare att medta pass i samband med passerande över yttre gräns skall upphöra. En svensk medborgare skall dock vid resa över yttre gräns för gränskontrollmyndigheten visa upp pass, identitetskort eller annan handling som behövs för att styrka det svenska medborgarskapet.

Det skall i lag föreskrivas att vid passerande av yttre gräns skall gränskontrollmyndighet, eller Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, göra en sökning i Schengens informationssystem (SIS) och i nationella register, i syfte att undersöka om den inresande eller utresande är efterlyst för brott eller kan antas störa säkerheten och den allmänna ordningen, m.m. i Sverige eller i en annan Schengenstat. Sådan sökning skall också göras i syfte att undersöka om föremål, som den inresande eller utresande medför, kan antas vara fränhänt annan genom brott, utgöra vederlag för brott eller på annat sätt härröra från brottslig verksamhet.

Kontroll av utländska medborgare

Kontrollen av utlänningar i samband med passerande av en yttre gräns, som närmare beskrivits i avsnitt 4.6.1, innebär att en utlänning skall kunna visa sin rätt till inresa och vistelse i Sverige. Sammanfattningsvis omfattar personkontrollen att dels kontrollera

att en utländsk medborgare uppfyller de krav – såväl formella som materiella – Sverige uppställt för rätten att vistas i Sverige (den kontrollerade invandringen), dels att förhindra att personer som har eller kan antas ha begått brott i Sverige eller i andra Schengenstater förhindras att röra sig fritt i Sverige och inom Schengenområdet. Personen i fråga skall härvid uppvisa giltigt och äkta pass, eller andra erforderliga tillstånd för vistelse här.

Några förändringar i vilka handlingar en utlänning skall uppvisa eller vilka upplysningar utlänningen skall lämna och i övrigt medverka i kontrollen, anser utredningen inte vara behövliga, annat än att det på ett tydligare sätt bör framgå att den för vilken det råder passfrihet också skall visa det (se också avsnitt 14.2). Inte heller föreslås några förändringar av vad kontrollen skall omfatta. Emellertid har utredningen uppmärksammat, att det finns ett behov av att inom myndigheterna närmare informera om vad kontrollen omfattar utan att det föranleder behov av författningsändringar (jfr avsnitt 13.3 om informationsutbytet mellan myndigheterna). Det bör ankomma på Polisen, såsom huvudansvarig för personkontrollen, att i detta hänseende informera och utbilda de tjänstemän som har att utföra personkontrollen vid yttre gräns, men också detta arbete bör ske i samverkan mellan myndigheterna.

I ett avseende anser utredningen emellertid att en författningsändring kan vara påkallad i detta sammanhang. Som nämnts skall i samband med att en person kontrolleras vid yttre gräns en sökning också göras SIS. Detta föreskrivs i Schengenkonventionen men regleras inte uttryckligen i nuvarande lagstiftning. Det har framkommit att sökning i SIS inte alltid görs, vilket alltså formellt innebär att Sverige bryter mot sitt åtagande enligt Schengenreglerna. Eftersom Sverige generellt inte har uppgift om en person begått brott i ett annat land eller på annat sätt kan utgöra ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten m.m., kräver en fullgod personkontroll att en sökning i SIS sker. För att effektivt kunna kontrollera om en person, svensk eller utländsk, har gjort sig skyldig till brott eller på annat sätt kan antas utgöra ett hot mot säkerheten eller den allmänna ordningen i Sverige eller Schengen, måste en sökning göras inte bara i SIS, utan också i nationella spanings- och misstankeregister. Dessutom kan man genom en sökning, såväl i SIS som i nationella register, få svar på om exempelvis egendom som en person för med sig kan vara åtkommen genom brott.

Mot denna bakgrund förslår utredningen, att det i författning anges att i samband med personkontroll vid yttre gräns skall alltid en sökning i SIS och andra register och databaser ske. De nationella register som närmast avses är Polisens misstankeregister, belastningsregister, spaningsregister, underrättelseregister och passregister. Därutöver kan sökning ske i Tullverkets register i den brottsbekämpande verksamheten, i Kustbevakningsdatabasen och Migrationsverkets register ”Wilma” (närmare om dessa register se avsnitt 5). Emellertid bör det inte i lag uttryckligen anges vilka register som avses, eftersom dessa hjälpmedel över tiden kan upphöra eller byta beteckning, samtidigt som nya kan tillkomma. Istället bör regeringen, eller Rikspolisstyrelsen efter regeringen bemyndigande, kunna meddela föreskrifter i denna fråga.

Som närmare redovisas i avsnitt 11 föreslår utredningen också, att utresekontrollen skall förstärks genom att i samband med utresa över yttre gräns skall också en kontroll ske av att rätten för vistelse i Sverige inte upphört före utresan.

Kontroll av svenska medborgare

Personkontrollen skall, som nämnts, omfatta alla personer, dvs. även svenska medborgare, men detta framgår f.n. inte av svensk författning. Enligt nuvarande förhållanden ställs emellertid krav på att också en svensk medborgare skall medföra pass när denne lämnar Sverige och att passet på begäran av Polis skall visas upp vid utresan (5 § passlagen). 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.²⁴

En svensk medborgare kan dock aldrig hindras från att resa in i Sverige, och i princip inte heller lämna Sverige (2 kap. 7 och 8 §§ regeringsformen). Det är en medborgerlig rättighet. En motsatt tolkning ger associationer till totalitära staters försök att hindra medborgare från att lämna sitt land. Även om ett svenskt pass eller svenskt identitetskort på sikt kommer att vara försett med biometrisk information, vilket kan få betydelse för brottsbekämpning, är detta inte ett tillräckligt skäl för att begränsa svenska medborgares rörelsefrihet. Det torde således inte vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle, att begränsa denna rättighet enbart mot

²⁴ Prop. 1977/78:156 Förslag till passlag, s. 40.

bakgrund av att den som vill lämna landet saknar pass (jfr 2 kap. 12 § regeringsformen). Motivuttalandet i nuvarande förarbeten är därför olyckligt. Emellertid har Sverige genom deltagandet i Schengensamarbetet förbundit sig att alla personer som passerar en yttre gräns, oavsett medborgarskap, skall underkastas en kontroll för fastställande av identiteten (artikel 5 Schengenkonventionen). Detta åtagande kan emellertid inte inskränka en svensk medborgares grundlagsskyddade rörelsefrihet, varför det inte heller på denna grund bör vara möjligt att hindra en svensk medborgare att lämna landet enbart på grund av avsaknad av pass. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen i passlagen om passkrav för utresa upphör.

Den gränskontrollerande myndigheten måste dock kunna fastställa medborgarskapet, inte bara för att få klarhet i personens rätt att resa in eller ut från Sverige, utan också för att få klarhet i vilken kontroll som skall göras. Enligt utredningens uppfattning är det tillräckligt att en svensk medborgare skall kunna uppvisa en handling genom vilken den gränskontrollerande myndigheten kan fastställa identiteten och det svenska medborgarskapet. Bestämmelsen härom bör regleras i den för personkontrollen gemensamma författningen (se avsnitt14.1). Exempelvis kan gränskontrollmyndigheten med hjälp av personuppgifter och kontroll av ett körkort få det svenska medborgarskapet styrkt genom uppgifterna i folkbokföringsregistret, men även andra handlingar och andra kontroller kan vara tillräckliga för att fastställa medborgarskapet.

Regeringen har också gett Rikspolisstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nationellt identitetskort, vari medborgarskapet skall framgå. Denna handling blir framgent också ett tillräckligt och enkelt bevismedel för att fastställa ett svenskt medborgarskap i förevarande fall.

Att det kan vara svårt och ibland omöjlig att resa in i ett annat land, om man som svensk medborgare, liksom för personer med annat medborgarskap, inte har med sig ett giltigt pass är en sak som det ankommer på den resande att vara uppmärksam på och svara för.

10.4.2 Kontroll- och tvångsåtgärder vid personkontroll vid inresa över yttre gräns

Utredningens förslag: Något behov av förändringar, såvitt avser de administrativa tvångsmedel som får användas i samband med en personkontroll finns inte, annat än de förtydliganden som redovisas i avsnitt 14.2. Därutöver bör det förtydligas att de utrymmen, som får undersökas i syfte att förhindra att personer reser in illegalt i Sverige, är detsamma som gäller för husrannsakan enligt rättegångsbalkens bestämmelser. En gränskontrollmyndighet har således rätt att undersöka, rum, hytter, bagageutrymmen, containrar, lådor och andra utrymmen i bilar, fartyg och i andra transportmedel, där personer kan inrymmas. Vidare skall i lag framgå att en kroppsvisitation får göras avseende alla personer vars medborgarskap inte kan fastställas.

En tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet får vid resa över yttre gräns stoppa, gå ombord på och inbringa ett fartyg till svensk hamn, samt stoppa fordon eller annat transportmedel, om det behövs för att möjliggöra personkontrollen.

I det följande redogörs närmare för möjligheten att utföra en kroppsvisitation och en husrannsakan, samt möjligheten att vid yttre gräns stoppa fordon och andra transportmedel i syfte att fullgöra en personkontroll. Frågan om vissa ytterligare kontrollåtgärder behandlas i avsnitt 14.2.

Kroppsvisitation

Enligt bestämmelserna i utlänningslagen har i dag en polisman och en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen, när de medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, i samband med en persons inresa i Sverige över yttre gräns rätt att "kroppsvisitera en utlänning samt undersöka hans bagage, handresgods, handväskor och liknande", i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet. Sådan undersökning får också ske för att ta reda på utlänningens resväg till Sverige, om denna är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i och vistas här i landet, dvs. med utredningens föreslagna definition, i samband med *personkontroll*.

Utredningen föreslår ingen saklig förändring i detta avseende, och liksom i dag skall befogenheten alltså tillkomma såväl en polisman som en tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen, när de medverkar i eller har ansvaret för personkontrollen. En tjänsteman vid Migrationsverket bör däremot inte ha denna behörighet. Vissa förtydliganden bör dock göras i lagtexten.

I dag anges att kroppsvisitation får ske av en "utlänning" för att bl.a. utröna om han eller hon har rätt att resa in och vistas i Sverige. Om en person i samband med inresan inte medverkar till att hans eller hennes identitet klagörs, går det inte heller att avgöra om personen är utländsk eller svensk medborgare. Därmed går det följaktligen inte heller att ta ställning till vilken vidare kontroll som behövs. Som bestämmelsen i dag är utformad kan ordalydelsen leda till uppfattningen, att en tjänsteman vid gränskontrollmyndighet inte får kroppsvisitera en svensk medborgare, även om denne inte medverkar till att frågan om medborgarskapet först kan klarläggas. Bestämmelsen bör därför förtydligas på så sätt, att kroppsvisitation får göras av alla personer, oavsett medborgarskap, när någon inte frivilligt medverkar i fastställandet av identiteten. Kroppsvisitation i syfte att utröna en persons resväg hit har naturligtvis bara tillämpning, när det rör sig om en utlänning. Kroppsvisitation i syfte att utröna utlänningens resväg får således inte ske förrän gränskontrollmyndigheten först konstaterat, att den inresande verkligen är utlänning, vilket alltså i sig kan kräva en inledande kroppsvisitation.

Vad som avses med en kroppsvisitation anges i 28 kap. 10 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. kroppsvisitation är en undersökning inte bara av de kläder personen bär, utan också en undersökning av det bagage som medförs eller annat som denne bär på sig. Någon annan definition av kroppsvisitation avses inte när sådan sker i samband med en personkontroll vid yttre gräns, något som också angavs i förarbetena till 1989 års utlänningslag.²⁵ Utredningen anser dock att den då valda lagtekniska lösningen riskerar att leda till en viss begreppsförvirring. Det bör därför klarare framgå, att med kroppsvisitation skall i alla avseenden avses sådan undersökning som definieras i rättegångsbalken.²⁶

²⁵ Prop. 1988/89:86, s. 196, 1988/89:SfU19, 1988/89:SfU22, rskr 1988/89:325.

²⁶ Olika begrepp används för kroppsvisitation, m.m. i flera andra författningar, varför det kan finnas skäl för en mera allmän översyn i detta avseende.

Husrannsakan

Utöver rätten att företa en kroppsvisitation gäller enligt nuvarande regler att en polisman, och en tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen, när de medverkar i inresekontrollen, får undersöka ”bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel” i syfte att förhindra att utlänningar reser in i landet i strid mot villkoren för rätt till inresa och vistelse i Sverige. Inte heller i detta avseende föreslår utredningen några förändringar, men liksom vad som gäller för kroppsvisitation bör vissa förtydliganden göras.

Redan i samband med lagstiftningsarbetet inför Sveriges inträde i Schengensamarbetet ifrågasattes om bestämmelsen även omfattar en undersökning av alla utrymmen i ett fartyg.²⁷ I utredningens direktiv anges också att det råder oklarhet i huruvida bestämmelsen ger rätt att undersöka en container, något som bestyrkts i utredningens arbete. Vid tillkomsten av bestämmelsen diskuterades inte närmare vilka utrymmen som skulle få undersökas.²⁸ Den nuvarande avgränsningen kom emellertid till mot bakgrund av att bestämmelsen i rättegångsbalken om husrannsakan inte ansågs tillräcklig för en undersökning i samband med en inreskontroll. Orsaken härtill var att det vid undersökningen i en angiven situation inte behövde föreligga någon misstanke om brott, utan att undersökningen snarast skedde i ett mera allmänt brottsspaningssyfte, även om den inte fick företas utan ”rimlig anledning”, dvs. utgöra ett administrativt tvångsmedel. Mot denna bakgrund kan det inte förstås på annat sätt, än att syftet med bestämmelsen endast är att husrannsakan skulle få ske i samband med inresekontroll, även om det inte finns anledning att anta att brott har begåtts.

Vad som avses med husrannsakan anges i 28 kap. 1 § rättegångsbalken. Husrannsakan får företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe. Till skillnad från vad som gäller för definitionen av kroppsvisitation i rättegångsbalken, är definitionen i detta avseende inte avsedd att vara uttömmande. Vad som avses med ”rum eller slutet förvaringsställe” framgår i stället närmare i förarbetena till paragrafen. 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 och kassafack i

²⁷ Prop. 1999/2000:64, s. 59.

²⁸ Prop. 1981/82:146, s. 48 f.

bank.²⁹ Mot bakgrund av vad som nu redovisats är det utredningens uppfattning, att en husrannsakan i samband med inresa över yttre gräns redan med nuvarande bestämmelses ordalydelse omfattar en undersökning av alla utrymmen på ett fartyg, dvs. utöver lastutrymmen även hytter, bryggor, kök, m.m. En husrannsakan i rum, utöver rum på fartyg, torde mera sällan bli aktuellt i samband med personkontroll vid passerande av yttre gräns, men det förekommer att man inrättat särskilda rum i större transportmedel. Eftersom bestämmelsen om husrannsakan även bör vara tillämplig i samband med inre utlänningskontroll (se avsnitt 12.3), bör bestämmelsen ha en sådan enhetlig utformning att även "rum" ingår i de utrymmen som får undersökas.

Vidare måste en container, som transporteras med ett fartyg, tåg, flyg eller en lastbil, också anses utgöra ett sådant utrymme som ryms inom ramen för vad som redan nu får undersökas. Något behov av en saklig ändring finns därför inte. Eftersom definitionen av husrannsakan i rättegångsbalken inte är uttömmande och därför kan verka vilseledande i förevarande fall, föreslår utredningen dock ett förtydligande i författningstexten för personkontrollens del.

Rätt att stoppa fordon och fartyg

Enligt nuvarande förhållanden får Tullverket samt Polisen och Kustbevakningen, när de deltar i varukontrollen, preja ett fartyg, om det behövs för att möjliggöra Tullverkets övervakning och kontroll av import och export av varor.³⁰ Någon misstanke om brott eller annan särskild anledning krävs inte, utan fartyget får stoppas om det behövs för varukontrollen, dvs. det är ett administrativt tvångsmedel. Även vid inre tullgräns gäller att en person som rest in över sådan gräns och befinner sig i omedelbar närhet av gränsen skall stanna på tulltjänstemans begäran. Inte heller i denna situation krävs någon grad av misstanke, utan det enda krav som ställs är att det behövs för att möjliggöra en kontroll av in- och utförselbestämmelserna. Därutöver skall en person, som befinner sig i närheten av Sveriges landgräns, stanna på tulltjänstemans begäran, när det finns anledning att anta att denne för med sig varor som det råder införselbud för eller denne inte har iakttagit den anmälningsskyldighet som

²⁹ Se NJA II 1943. sida 369 f.

³⁰ 6 kap. 20 § tullagen (2000:1281).

föreligger för vissa varuslag.³¹ De nu beskrivna befogenheterna tillkommer också en polisman och en kustbevakningstjänsteman, när de medverkar i varukontrollen.

För att Polisen och Kustbevakningen utanför den nu beskrivna varukontrollen annars skall få stoppa ett fartyg eller ett fordon i den polisiära verksamheten krävs, med i princip endast ett undantag, att det finns anledning att anta att det på fartyget eller i fordonet färdas en person som är misstänkt för brott (22 § polislagen och 4 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, se vidare avsnitten 4.6.4 och 4.7). Härtill kommer som undantag, att Polisen får stoppa ett fordon utan misstanke om brott, när det behövs för att reglera trafiken eller kontrollera fordonet eller föraren (se 22 § 4 polislagen).

En personkontroll i samband med passerande av en yttre gräns är obligatorisk och någon misstanke om att den in- eller utresande har gjort sig skyldigt till brott behöver alltså inte föreligga. På samma sätt som vad f.n. gäller för varukontrollen bör de gränskontrollerande myndigheterna ges rätt att stoppa fartyg och fordon för att över huvud taget kunna genomföra den ålagda personkontrollen vid yttre gräns. En person som passerar en yttre gräns skall inte kunna undgå kontroll endast genom att exempelvis vägra att stanna sin bil vid gränskontrollstationen eller undvika att med sin båt gå in i hamn.³²

Eftersom Sverige inte f.n. har några yttre landgränser i Schengens mening, kommer den föreslagna bestämmelsen i huvudsak endast att komma att tillämpas till sjöss, och vid landsgräns när regeringen eller Rikspolisstyrelsen fattat beslut om att inre gräns tillfälligt skall utgöra yttre gräns. Det kan emellertid bli aktuellt att också stoppa ett fordon, och då när inresan i Sverige skett med ett färjefartyg som ankommer direkt från en icke Schengenstat.

Såvitt avser varukontroll vid de inre tullgränserna, har i tullagstiftning införts bestämmelser om möjlighet att stoppa fordon inom ett område som kan jämföras med gränsnära zoner. Utredningen har, som framgått, bedömt att motsvarande befogenhet för personkontrollverksamheten, såvitt avser personkontroll vid inre gräns eller på svenskt territorium i övrigt, inte är erforderlig. Utredningen har som nämnts ansett, att det inte bör införas en möjlighet att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder utan att det finns anledning att

³¹ 5 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sverige gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen).

³² Om rätten till oskadlig genomfart, se avsnitt 4.9.14.

anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. När en brottsmisstanke når upp till den nämnda nivån får Polisen redan i dag stoppa det fordon som den misstänkte personen färdas i. På samma sätt får Polisen redan nu stoppa ett fordon för att verkställa ett beslut om kroppsvisitation eller husrannsakan eller för att gripa en person. Grunden för det bakomliggande beslutet är alltså, att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Att därutöver införa en möjlighet att stoppa ett fordon eller ett fartyg för att kontrollera personen som färdas däri, utan att det finns en misstanke om brott, är enligt utredningen ett omotiverat ingrepp i den personliga integriteten och den fria rörligheten.

När åtgärderna får vidtas

Liksom i dag skall gränskontrollmyndigheterna även framgent få företa en kroppsvisitation och husrannsakan i samband med personkontroll vid yttre gräns, men bara om det behövs för att kontrollera invandringen. Åtgärderna är alltså i huvudsak desamma som de som får vidtas inom ramen för en förundersökning, men förutsättningarna att tillgripa dem är olika. För att få tillgripa de straffprocessuella tvångsmedlen krävs misstanke om brott, vilket alltså inte krävs för att använda ett administrativt tvångsmedel. På samma sätt får ett fordon eller annat transportmedel stoppas, utan misstanke om brott, men endast under förutsättning att det behövs för att fullgöra en personkontroll.

Det bör, liksom hittills, aldrig bli fråga om en rutinmässig kroppsvisitation av personer som kommer hit, utan det måste finnas skäl att anta, att den inresande underlåter att visa upp samtliga medförda handlingar. På motsvarande sätt skall det finnas skäl att vidta en husrannsakan, dvs. att det i fordonet kan dölja sig personer. I samtliga fall skall också behovs- och proportionalitetsprinciperna iakttas.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att nuvarande bestämmelser om rätten att i samband med en personkontroll vid yttre gräns kroppsvisitera en person och att vidta en husrannsakan i transportmedel, alltjämt skall gälla, men med vissa lagtekniska justeringar. Därutöver skall nuvarande bestämmelser om att stoppa transportmedel, om det behövs för Tullverkets, Polisens eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet, utsträckas till att gälla även

i personkontrollverksamheten, såväl vad avser det brottsbekämpande syftet som för att kontrollera invandringen.

10.4.3 Transportörs skyldighet att lämna uppgifter till gränskontrollmyndighet

Utredningens förslag: 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. I motsvarande mån skall också uppgifter lämnas om besättningen.

Gränskontrollmyndigheten får begära uppgifter enligt första stycket endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för personkontrollen. 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. Uppgifter om enskilda personer, skall omedelbart förstöras, när det inte längre har betydelse för personkontrollen. Uppgifterna skall i övrigt behandlas enligt bestämmelserna i polisdatalagen.

Utredningens bedömning: Något behov av ändring av nuvarande sekretessbestämmelser för att uppgifterna skall vara skyddade behövs inte. Genom den sekretessbrytande bestämmelse som utredningen föreslår får uppgifter som en gränskontrollmyndighet mottager av en transportör vidarebefordras till en annan gränskontrollmyndighet, liksom till utländska myndigheter och mellanfolkliga organ.

Rätten att begära in uppgifter

Polisen har enligt 25 § polislagen rätt att begära aktuella uppgifter från transportföretag om ankommande och avgående transporter. Uppgifter får avse namn på passagerare deras resrutt, bagage samt sättet för betalning och bokning. Uppgifter i övrigt får begäras om vilka fordon eller varor som transporteras. Uppgifterna får begäras in om de har betydelse för Polisens brottsbekämpande verksamhet.

Motsvarande rätt har Tullverket, om det behövs för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, se 6 kap. 23 § tullagen och 15 § inregränslagen.

I samband med införandet av bestämmelsen inom tullområdet, och för den polisiära verksamheten, gjorde regeringen bedömningen, att behovet av transportörens uppgifter i Tullverkets och Polisens brottsbekämpande verksamhet vägde tyngre än det intrång i den resandes personliga integritet som ligger i att ett visst färre antal tulltjänstemän får tillgång till uppgifter om dem.³³ Eftersom syftet med personkontroll, med utredningens förslag, till stor del är att förhindra och bekämpa brott bör för tydlighetens skull också framgent särskilt anges, att denna rätt även tillkommer Polisen i samband med personkontroll. Då Tullverket och Kustbevakningen bör ha samma befogenheter som Polisen, när de medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, bör denna rätt utsträckas till att omfatta också dessa myndigheter, en rätt som dessutom redan tillkommer Tullverket i dess brottsbekämpande verksamhet, såvitt avser varor.

Eftersom syftet med personkontrollen inte enbart är brottsbekämpande, bör gränskontrollmyndigheterna ha rätt att begära in uppgifter, när det är av betydelse för personkontrollen i övrigt, dvs. för att kontrollera invandringen. I samband med att bestämmelsen om transportörs skyldighet att lämna uppgifter till Polisen, framförde justitiekanslern (JK), att rätten att begära in uppgifter skulle begränsas, såtillvida att Polisen endast skulle få begära in uppgifter, när det avsåg bekämpning av allvarlig brottslighet. Regeringen och riksdagen menade dock, att det inte fanns skäl att begränsa Polisens rätt att begära in uppgifter, eftersom någon motsvarande begränsning inte gällde för Tullverket, och att det inte borde komma i fråga att begära in uppgifter för att bekämpa rena bagattellbrott, vilket redan framgår av den i polislagen föreskriva proportionalitetsprincipen.

Utredningen anser, att det nu inte finns skäl att göra en annan bedömning, såvitt avser möjligheten att begära in uppgifter i personkontrollverksamheten oavsett syftet. De gränskontrollerande myndigheterna bör därför få begära in uppgifter, om det har betydelse för personkontrollen i dess helhet med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

³³ Prop. 1995/96:166, s 77 f. och 98 f., bet. 1995/96SkU23, rskr. 1995/96:288, samt prop. 1996/97:175, s. 47 f, bet. 1997/98:JuU7, rskr. 1997/98:138.

Bestämmelsen bör även utsträckas till att också avse uppgifter om transportörens besättning. I motsvarande mån som uppgifter lämnas om passagerare bör uppgifter alltså lämnas om besättningen.

Om det finns en konkret brottsmisstanke får, inom ramen för en inledd förundersökning, också uppgifter inhämtas med stöd av rättegångsbalkens regler om beslag.

Rådet beslutade i april 2004 om direktiv om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare när inresa sker över yttre gräns.³⁴ Sverige har redan infört en sådan ordning genom bestämmelserna i utlänningsförordningen om s.k. förhandsanmälan, även om bestämmelserna i viss mån kan behöva justeras för att fullt ut överensstämmer med direktivet.³⁵ Det faller dock utanför utredningens uppdrag att lämna förslag på hur direktivet bör implementeras.³⁶

Den nu nämnda möjligheten för gränskontrollmyndigheterna, att begära in aktuella uppgifter av transportör, inverkar inte på något sätt på en transportörs skyldighet att avge förhandsanmälan. Sådan anmälan skall likväl göras och utan särskild begäran därom. Eftersom det i rådets beslut särskilt anges att direktivet inte påverkar medlemsstaternas frihet att behålla eller införa ytterligare skyldigheter för lufttrafikföretag eller andra transportörer, innebär nu föreslagna informationsskyldighet inte heller ett brott mot gemenskapsrätten.

Behandlingen av uppgifterna

Liksom för närvarande får inhämtade uppgifter inte innebära någon systematisk kartläggning av resandeströmmen. Uppgifterna får endast samlas in, när det behövs för personkontrollen, och uppgifter som saknar betydelse för personkontrollen skall därför omedelbart förstöras, dvs. gallras. Det går inte att i detalj föreskriva, när en uppgift inte längre har betydelse. I vissa fall kan man redan vid en första anblick konstatera, att uppgiften saknar betydelse för personkontrollen, medan andra kan ha betydelse under en längre,

³⁴ Rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare, se avsnitt 3.4.6.

³⁵ 5 kap.11–14 §§ utlänningsförordningen.

³⁶ Se också avsnitt 14.2, där utredningen föreslår att bestämmelserna efter en översyn med anledning av nämnda direktiv förs in i den av utredningen föreslagna gränskontrollagen eller i en gränskontrollförordning. Institutet förhandsanmälan är ett för personkontrollen viktigt och värdefullt hjälpmedel.

obestämd framtid, varför uppgifterna också då får sparas under motsvarande tid.

De insamlade uppgifterna får behandlas i samma syfte som det har samlats in, dvs. för personkontrollen. Detta innebär bl.a. att uppgifterna får användas i gränskontrollmyndigheternas underrättelseverksamhet för att kunna göra profileringar och riskanalyser i anledning av den aktuella personkontrollen, och uppgifterna får då sparas under så lång tid som behövs för detta arbete. På samma sätt kan uppgifterna behövas som bevismedel i en pågående brottsutredning.³⁷ Som framgår nedan får de uppgifter en myndighet mottagit överlämnas till en annan gränskontrollmyndighet eller Migrationsverket, men endast under förutsättning att den mottagande myndigheten har behov av dem för personkontrollverksamheten; uppgifterna får inte behandlas om de inte har koppling till personkontrollen. Uppgifterna skall hos alla myndigheter behandlas enligt polisdatalagens bestämmelser. Eftersom polisdatalagen f.n. är föremål för en översyn lämnas ingen närmare redovisning av hur uppgifterna skall behandlas (se avsnitt 4.11).³⁸ Utredningen vill dock erinra om, att en reform av bestämmelserna däri också måste omfatta behandlingen av de uppgifter gränskontrollmyndigheterna mottager med stöd av bestämmelserna om personkontroll. Härvid skall särskilt observeras, att mottagande uppgifter som är relaterade till kontrollen av invandringen inte med säkerhet kan anses omfattas av polisdatalagens nuvarande tillämpningsområde, dvs. utgöra en del av den s.k. egentliga polisverksamheten enligt 2 § 1–3 polislagen.

Transportören har att avgöra i vilken form uppgifterna lämnas. Det kan således ske muntligen, skriftligen eller på elektroniskt sätt, men bör under alla förhållanden göras skyndsamt. Uppgifterna skall också behandlas på samma sätt, oavsett om de lämnas muntligen, skriftligen eller elektroniskt. Men i den senare situationen får naturligtvis inga ändringar göras och inga uppgifter heller förstöras, eftersom informationen fortfarande tillhör och förvaras av transportören. Transportören är inte heller skyldig att hålla uppgifter tillgängliga längre tid, än vad som behövs för personkontrollen.

³⁷ I ovan nämnda direktiv om överlämnande av passageraruppgifter nämns också att erhållna uppgifter, utan hinder av dataskyddsdirektivet (95/46/EG), lagligen kan användas som bevismaterial i förfarande som syftar till att säkerställa efterlevnaden av lagar och andra författningar om inresa och invandring, inklusive bestämmelser om skydd av den allmänna ordningen och den inre säkerheten.

³⁸ Regeringen har aviserat en proposition i frågan till våren 2005.

De uppgifter som mottages för att uppfylla personkontrollens brottsbekämpande verksamhet skyddas av den s.k. förundersökningssekretessen enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen, och de uppgifter som närmast används för att kontrollera invandringen av utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § samma lag. Som närmare utvecklas i avsnitt 13 föreslår utredningen, att det skall införas en sekretessbrytande bestämmelse, så att de gränskontrollerande myndigheterna skall ha en skyldighet att lämna varandra upplysningar som har betydelse för personkontrollen. Detta innebär alltså, att uppgifter som en gränskontrollmyndighet mottager av en transportör också kan vidarebefordras till en annan gränskontrollmyndighet.

Inom ramen för det internationella polissamarbetet finns ett stort behov av att lämna ut uppgifterna både till utländska myndigheter och till andra mellanfolkliga organisationer. Särskilt framträdande är Europol, men även Riskanalyscentrumet i Helsingfors och den planerade Gränskontrollbyrån skall nämnas liksom det samarbete som bedrivs inom OPC och BSRBCC.³⁹ Med hänsyn till vad som följer av Europolkonventionen bör uppgifter lämnas till Europol utan särskild begäran. Ett utlämnande av uppgifterna är i och för sig redan möjligt med stöd av 1 kap. 3 § sekretesslagen, men utredningen anser, att det också i gränskontrolllagen bör tydliggöras att uppgifterna får lämnas ut till utländska myndigheter och andra organ. Eftersom det över tid sker förändringar i detta hänseende, bör regeringen närmare föreskriva till vilka organ uppgifterna skall lämnas ut och också huruvida det skall ske med eller utan begäran. Hur uppgifterna skall utbytas mellan gränskontrollmyndigheterna eller Migrationsverket, samt till utländska myndigheter och organ, bör regeringen alltså få föreskriva (se avsnitt 13.4 och 14.1).

10.4.4 Kontroll- och tvångsåtgärder vid personkontroll vid gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv

Utredningens förslag: Om det i samband med en persons inresa eller utresa över såväl inre som yttre gräns finns anledning att anta att denne gjort sig skyldig till ett brott som hör under all-

³⁹ Operative Committee (OPC), Baltic Sea Regional Border Control Cooperation Conference (BSBRCCC).

mänt åtal, skall bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i 23–28 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Utredningen har, som framgått, föreslagit ett förtydligande av att personkontroll skall ske såväl vid yttre som vid inre gräns, när det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmän åtal har begåtts. Med andra ord skall misstankenivån nå upp till samma nivå som krävs för att inleda förundersökning enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken. Ett beslut om att inleda en förundersökning behöver, som nämnts, inte fattas för att en personkontroll skall få göras. När denna nivå uppnåtts, föreligger också förutsättningar att tillgripa de straffprocessuella tvångsmedlen såsom de regleras i rättegångsbalken, men för att tillgripa dessa måste förundersökning inledas.

Således skall när en personkontroll företas på grund av att det föreligger en konkret brottsmisstanke bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken tillämpas, och vid behov skall de där reglerade straffprocessuella tvångsmedlen användas. Även om personkontrollen är obligatorisk vid yttre gräns, är den inte direkt inriktad på att bekämpa brott, varför det tydligt i författning bör anges, att när det föreligger en brottsmisstanke i samband med att en person passerar en yttre gräns, har en tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet rätt att tillgripa mer vittgående tvångsmedel än som annars står till buds.

I 23 kap. rättegångsbalken anges inte bara, när en förundersökning skall inledas, utan också vilka åtgärder som skall vidtas och vad en enskild polisman får göra utan att beslut fattats av förundersökningsledaren. Denne är antingen en polisman eller en åklagare, men kan också med stöd av specialförfattning i vissa fall vara en tull- eller kustbevakningstjänsteman. Vidare finns bestämmelser om möjligheten att gripa och anhålla en för brott misstänkt person. Beträffande de tvångsmedel som får användas skall särskilt nämnas husrannsakan, kroppsvisitation, kroppsbesiktning och bestämmelserna om beslag. Förutsättningarna för att tillgripa de straffprocessuella tvångsmedlen är emellertid olika, såväl vad avser beviskravet som brottets svårighetsgrad, vilket närmare framgår av avsnitt 4.3.

Utöver rätten att använda straffprocessuella tvångsmedel i personkontrollen som sker med anledning av att det föreligger en konkret brottsmisstanke, bör de administrativa tvångsmedel som gränskontrollmyndigheterna får använda vid personkontroll vid yttre gräns också komma till användning. Likaså kan en polisman

behöva tillgripa de administrativa tvångsmedel som anges i polislagen. En polisman får, som nämnts, exempelvis stoppa ett fordon för att gripa en person som är misstänkt för brott. En polisman kan också behöva utföra en skyddsvisitation enligt polislagens bestämmelser i samband med att en person grips såsom misstänkt för brott, och det kan därvid också vara nödvändigt att tillgripa våld.

Dessa bestämmelser är allmänt giltiga för Polisens befogenheter att använda tvångsmedel i sin brottsutredande verksamhet. Utredningens förslag innebär således endast ett förtydligande av att, när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts i samband med att en gräns passeras, och då oavsett om det rör sig om en inre eller yttre gräns, skall ingripande ske på samma sätt och med samma medel som används, när Polisen i andra sammanhang ingriper mot misstänkt brott. Utredningen förslår, vilket framgår nedan, härutöver, att även de andra gränskontrolltjänstemännen, dvs. tull- och kustbevakningstjänstemän, skall ges samma befogenheter som en polisman har enligt nuvarande förhållanden i förevarande hänseende, när de medverkar i eller ansvarar för personkontrollen.

10.4.5 Kontroll- och tvångsåtgärder vid personkontroll vid tillfällig inre gränskontroll

Utredningens förslag: När beslut har fattats om tillfällig inre gränskontroll får de kontroll- och tvångsåtgärder som används vid yttre gräns användas.

När ett beslut fattats om att personkontroll skall ske vid en geografiskt bestämd inre gräns och under en viss angiven tid, är den gränsen att betrakta som en yttre gräns. Därmed får samma kontroll- och tvångsåtgärder tillämpas som enligt ovan används vid annan yttre gräns. Det saknar betydelse om beslutet fattats av regeringen, eller om det utgör ett av Rikspolisstyrelsen interimistiskt fattat beslut, dvs. samtliga åtgärder får vidast oavsett vem som är beslutsfattaren. Om det i samband med att en person passerar gränsen finns anledning att anta att ett brott har begåtts, skall också bestämmelserna om förundersökning och användande av straffprocessuella tvångsmedel användas.

10.5 Tullverkets, Kustbevakningens och Migrationsverkets befogenheter

Utredningens förslag: När Tullverket och Kustbevakningen medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, har en 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.

Tullverket och Kustbevakningen ges dock inte de befogenheter som en polismyndighet har enligt rättegångsbalken, utlänningslagen eller annan författning. Förundersökningsledare får dock begära biträde under utredningen av Tullverket och Kustbevakningen. Polismyndighet får också begära biträde av Tullverket eller Kustbevakningen för att verkställa ett av polismyndighet fattat beslut om avvisning.

Migrationsverket och dess tjänstemän får fatta beslut om och vidta kontroll- och tvångsåtgärder endast när det är särskilt reglerat.

10.5.1 Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter

Tullverket och Kustbevakningen är enligt utredningens förslag *gränskontrollmyndighet*, när de medverkar i eller har ansvaret för personkontrollen, och har därvid rätt att tillgripa samma kontroll- och tvångsåtgärder som Polisen. Redan enligt nuvarande förhållanden har dessa myndigheter, liksom deras tjänstemän, rätt att utföra en personkontroll i samband med att en yttre gräns passeras, liksom att vidta de kontroll- och tvångsåtgärder som behövs för att fullgöra kontrollen, när en begäran om biträde framställts av Polisen. Kustbevakningen har dessutom sådan befogenhet utan begäran om biträde, när en gränskontroll eller en inre utlänningskontroll utförs till sjöss.

Myndigheternas rätt att utföra kontroller och deras befogenhet att tillgripa tvångsmedel är emellertid enligt nuvarande författning (utlänningslagen och lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning) begränsad till ärenden som rör utlänningars rätt till inresa och vistelse i Sverige. Någon befogenhet för en tull-

eller kustbevakningstjänsteman att ingripa, när det föreligger en misstanke om att en person som passerar en gräns – inre eller yttre – har begått brott finns inte, med undantag för tullbrott, smuglingsbrott eller den för Kustbevakningen särskilt reglerade brottsligheten. Utredningen föreslår som framgått emellertid, att syftet med personkontrollen inte bara är att kontrollera invandringen, utan också att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, en brottslighet som kan komma att omfatta alla brott som hör under allmänt åtal (se avsnitt 7.1). Eftersom syftet med utredningens förslag, att ge Tullverket och Kustbevakningen ett självständigt ansvar för personkontrollen, är att på ett mera effektivt sätt än för närvarande ta tillvara dessa myndigheters kompetens och resurser vid våra gränser, bör de, i sin egenskap av gränskontrollmyndigheter, också ges samma befogenheter som en polisman att ingripa mot alla brott. Å andra sidan får reglerna om personkontroll inte bidra till att rätts säkerheten eftersätts. Befogenheterna att tillgripa våld och tvång samt rätten att använda straffprocessuella och andra ingripande åtgärder har hittills begränsats till de brottsbekämpande och brottsutredande myndigheterna, där Polisen har ett huvudansvar.

Som närmare redovisas i avsnitt 4.7 har emellertid Tullverket och Kustbevakningen betydande uppgifter och ansvar för brottsbekämpningen. Såväl en tulltjänsteman som en kustbevakningstjänsteman har enligt bl.a. smuglingslagen i huvudsak samma befogenheter som en polisman att bekämpa och förhindra brott, och därvid också befogenhet att tillgripa tvångsmedel och vid behov tillgripa våld och tvång. Både tull- och en kustbevakningstjänstemän har i detta sammanhang vittgående polisiära befogenheter att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel och att i vissa fall inleda förundersökning eller vidta förundersökningsåtgärder i sin brottbekämpande verksamhet. För dem gäller också behörighetsbegränsningar när de gäller straffprocessuella tvångsmedel. I många fall måste beslutet fattas av allmän åklagare eller domstol.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningen uppenbart, att rätts säkerheten i personkontrollen inte skulle eftersättas, om också Tullverket och Kustbevakningen ges fulla polisiära befogenheter, när de medverkar i eller ansvarar för personkontrollen. Utredningen föreslår därför, att Tullverkets och Kustbevakningens tjänstemän, skall ges en sådan rätt, när de som gränskontrolltjänstemän misstänker att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Detta innebär att en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman i samband med personkontroll framgent har rätt att vidta alla de åtgärder

som en polisman har med stöd av rättegångsbalken och polislagen, inklusive rätten till våldsanvändning, men på samma sätt som för en polisman endast när andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt.

Tullverket och Kustbevakningen bör emellertid inte ges de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer en *polismyndighet*, såvida inte annat följer av annan lagstiftning.⁴⁰ Exempelvis får endast polismyndighet (eller åklagare) fatta beslut om att förundersökning skall inledas, och de åtgärder som en tjänsteman vid gränskontroll myndighet vidtar i avvaktan på att beslut fattas skall anmälas till polismyndighet (eller åklagare). På samma sätt är det undersökningsledaren (polismyndighet eller åklagare) som fattar beslut om straffprocessuella tvångsmedel, men i likhet med en polisman, får en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman företa en husrannsakan eller en kroppsvisitation, om det är fara i dröjsmål, men att detta snarast skall rapporteras till polismyndighet.⁴¹ Eftersom ett beslut om att vidta en straffprocessuell tvångsåtgärd anses innebära, att också förundersökning inleds – om så inte skett tidigare – kan emellertid i de undantagsfall också Tullverket och Kustbevakningen inleda förundersökning. Detsamma gäller dock redan i dag även när en polisman som saknar befogenhet att fatta beslut om förundersökning, vid fara i dröjsmål, vidtar sådana tvångsmedel. I samtliga nu redovisade situationer skall dock polismyndighet eller åklagare underrättas om beslutet.

I rättegångsbalken föreskrivs att när åklagare är förundersökningsledare har denne rätt att anlita biträde av polismyndighet, och uppdra åt en polisman att vidta de åtgärder som behövs för undersökningen.⁴² Motsvarande gäller beträffande Kustbevakningens medverkan i en förundersökning som rör en fråga inom Kustbevakningens ansvarsområde, vilket enligt nuvarande förhållanden gäller bl.a. vid misstanke om brott mot utlänningslagen.⁴³ Åklagaren får på motsvarande sätt under en förundersökning vid misstanke om smuglingsbrott begära biträde av Tullverket.⁴⁴ Motsvarande bör gälla också i fråga om personkontrollen.

⁴⁰ Se t.ex. lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smuglingslagen), lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningslagen) och lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning.

⁴¹ Se också en polis befogenheter enligt polislagen, 1984:387.

⁴² 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken.

⁴³ 7 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

⁴⁴ 19 § tredje stycket smuglingslagen.

Tullverket eller Kustbevakningen bör inte heller ges polismyndighets befogenhet, att fatta beslut i utlänningsärenden enligt utlänningslagen eller annan författning. Om Tullverket eller Kustbevakningen såsom gränskontrollmyndighet i samband med en personkontroll finner anledning att en utlänning bör avvisas, skall således även framgent polismyndighet (eller i tveksamma fall Migrationsverket) fatta beslut därom.⁴⁵ För att samarbetet mellan Polisen och övriga gränskontrollmyndigheter skall få den effekt som eftersträvas bör det emellertid vara möjligt för polismyndigheten, att efter fattat avvisningsbeslut, begära biträde av Tullverket eller Kustbevakningen för verkställighet av beslutet. Den situation som närmast avses är att om Tullverket eller Kustbevakningen såsom enda gränskontrollmyndighet, i samband med en personkontroll vid gräns, anser, att utlänningen inte uppfyller kraven – de formella eller materiella – för rätt till inresa och vistelse i Sverige, skall berörd polismyndighet kontaktas. Liksom sker i dag när en civil passkontrollant ansvarar för inresekontrollen, kan polismyndighet, mot bakgrund av de uppgifter som lämnas, utan att själv vara på platsen, fatta beslut om avvisning. Ett sådant beslut får också verkställas omedelbart.⁴⁶ Om Polisen i denna situation inte skulle kunna begära biträde av annan gränskontrollmyndighet i verkställighetsarbetet, skulle Polisen vara nödgad att bege sig till det aktuella kontrollstället för att själv verkställa beslutet, vilket skulle få till följd att effekten av samarbetet markant försvagas. Utredningen anser att det biträde som Tullverket och Kustbevakningen bör ges inte skiljer sig från det biträde Polisen i dag exempelvis begär av Kriminalvårdens Transporttjänst för verkställighet av de avvisnings- och utvisningsbeslut Polisen har att verkställa. Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att biträda Polisen i verkställighetsarbetet bör emellertid endast avse polismyndighetens egna beslut om avvisning, dvs. de som vanligen fattas i samband med inresa i Sverige. Övriga beslut bör även framgent Migrationsverket eller polismyndighet verkställa.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag att en tulltjänstemans och en kustbevakningstjänstemans nuvarande befogenheter att använda tvångsmedel, utföra förundersökningsåtgärder samt befogenheten att använda våld och tvång utvidgas till att omfatta alla brott som hör under allmänt åtal. Tullverkets och Kustbevakningens, liksom deras tjänstemäns, utvidgade befogen-

⁴⁵ Se 4 kap. 4 § utlänningslagen, 1989:529.

⁴⁶ 8 kap. 7 § utlänningslagen.

heter är dock inskränkta till deras medverkar i personkontrollen, dvs. när de agerar som gränskontrollmyndighet, något som Kustbevakningen i huvudsak alltid gör. Förslaget innebär inte någon utvidgning i övrigt av myndigheternas befogenheter att utreda brott. Det är alltjämt Polisen som har det allmänna ansvaret för att bekämpa och utreda brott.

De föreslagna befogenheter tillkommer Tullverket och Kustbevakningen även när de medverkar i eller ansvarar för personkontroll vid inre utlänningskontroll (se avsnitt 12), dvs. myndigheterna har samtliga befogenheter när det utgör gränskontrollmyndighet och då oavsett var personkontrollen sker och med vilket syfte.

Även om befogenheterna i sig inte utvidgats, krävs emellertid att tull- och kustbevakningstjänstemännen ges information och utbildning på området, eftersom de framgent kommer att förhindra och bekämpa brott vilka ligger utanför ramen för myndigheterna nuvarande ansvarsområden (se vidare avsnitt 13.2).

10.5.2 Migrationsverkets befogenheter i personkontrollen

Migrationsverket är som framgått en förvaltningsmyndighet utan några brottsbekämpande uppgifter. Utredningen anser därför, att verket inte skall vara gränskontrollmyndighet. Dess möjlighet att använda tvångsmedel eller våld i samband med att det medverkar i personkontrollen bör därför inte heller utvidgas. Migrationsverkets tjänstemän saknar dessutom regelmässigt sådan utbildning som bör krävas för att tillgripa mer ingripande kontroll- och tvångsåtgärder. I de fall en person vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket fattar, får verket begära biträde av en gränskontrollmyndighet för att genomföra beslutet.

Utredningen föreslå alltså att Migrationsverket, liksom i dag, endast skall ha rätt att begära att en över yttre gräns in- eller utresande person uppvisar sitt pass, annan likställd handling, lämnar uppgifter och handlingar som är av betydelse för bedömningen av huruvida personen har rätt att resa in i och vistas i Sverige samt att undersöka en utlännings visum och uppehållstillstånd. Migrationsverket skall också ha rätt att söka information i olika register (se vidare avsnitt 13). Därutöver bör, som närmare utvecklas i avsnitt 14.2, Migrationsverket liksom för närvarande under handläggningen av ett ärende ha rätt att bl.a. omhänderta ett pass eller

en biljett, ta fingeravtryck och fotografera en person samt fatta beslut om kvarhållande för utredning.

Migrationsverkets befogenheter i samband med en personkontroll skall särskilt anges i den författning som styr personkontrollverksamheten. Någon begränsning i eller påverkar på Migrationsverkets möjligheter att fatta beslut om olika kontrollåtgärder i samband med handläggningen av ett utlänningsärende är inte avsedd.