

11 Nya regler för utresekontroll

Utredningens förslag: När en person reser ut ur Sverige över yttre gräns skall de åtgärder som vidtas i samband med inresa över yttre gräns vidtas, såsom kontroll av pass eller därmed likställd identitetshandling samt sökning i SIS och nationella register. Liksom att när det i samband med att en person reser ut ur Sverige över gräns, såväl yttre som inre, finns anledning att anta, att brott som hör under allmänt åtal begåtts, skall bestämmelserna om förundersökning och om tvångsmedel i 23–28 kap. rättegångsbalken tillämpas.

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

När polismyndighet beslutar om avvisning skall beslutet få förenas med förbud för utläningen att under viss tid återvända till Sverige. I tveksamma fall skall ärendet överlämnas till Migrationsverkets prövning.

Utredningens bedömning: Några utökande befogenheter att vidta kontroll- och tvångsåtgärder i samband med utresa, vare sig över yttre eller inre gräns, annat än vid misstanke om brott, bör inte införas.

11.1 Allmänt

Som tidigare nämnts skall en personkontroll alltid vidtas i samband med att en person reser in i eller ut ur Sverige över yttre gräns. Av utredningens undersökningar har inte framgått annat, än att personkontroll också sker både vid inresa i och utresa ur Sverige. Liksom enligt nuvarande förhållanden, bör också en person visa upp sitt pass eller ett med pass likställt identitetskort i samband med utresa

över yttre gräns. När en person reser ut ur Sverige över yttre gräns, bör liksom vid inresa, en sökning i SIS och nationella register göras. Av naturliga skäl finns inte anledning att såsom vid inresa ställa krav på att den utresande skall lämna uppgifter som har betydelse för bedömningen av utlänningens rätt att resa in och vistas i Sverige.

I samband med inresa över yttre gräns har den gränskontrollerande myndigheterna också rätt att utföra en kroppsvisitation och en husrannsakan i dolda utrymmen i bilar m.m., i syfte att förhindra illegal invandring. Någon motsvarande undersökning får inte ske i samband med utresa över yttre gräns. I det följande behandlas huruvida möjligheten att vidta sådana eller andra åtgärder, utan misstanke om brott, bör införas också vid utresa.

Utredningen har, som närmare redovisas i avsnitt 10.4.1, uppmärksammat att sökning i SIS inte alltid görs. Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att det i författning skall framgå att sådan sökning skall göras. Utredningen har därvid föreslagit att sökning skall göras också i nationella misstanke- och spaningsregister. Sökning i SIS och nationella register föreslås ske både vid inresa och utresa över yttre gräns.

Bakgrunden till utredningens förslag, utöver det faktum att sökning i SIS inte alltid görs, är att en sådan sökning utgör ett effektivt verktyg i kampen mot gränsöverskridande brottslighet, såväl sådan som har koppling till invandringen som till annan brottslighet.

I samband med Sveriges inträde i Schengensamarbetet gjorde Polismyndigheten i Blekinge län en undersökning som visade att i inte ringa omfattning förde personer som lämnade landet med sig stöldgods och annan egendom som åtkommit genom brott samt brottsverktyg. Även Polismyndigheten i Stockholms län har gjort liknande undersökningar, där inriktningen varit att kontrollera brottslighet begången i Sverige av medborgare i f.d. Sovjetunionen inkluderande de baltiska länderna. Av dessa framgår bl.a. dels att brott begångna i Sverige av medborgare i nämnda stater ökat, dels att stöldgodset i stor omfattning förs ut ur Sverige i preparerade fordon. Till utredningen har också uppgifter lämnats om att det inte är ovanligt att stöldgods sänds från Sverige med post (jfr avsnitt 7).

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att syftet med sökningen i SIS och nationella register, som alltså skall ske i samband med att en yttre gräns passeras, skall vara *dels* att undersöka om den in- eller utresande är efterlyst för brott eller kan antas störa säkerheten eller den allmänna ordningen m.m., *dels* att undersöka om de föremål den in- eller utresande för med sig kan antas ha

koppling till brottslig verksamhet. Härigenom uppfyller Sverige också syftet bakom bestämmelsen i artikel 6.2 d Schengenkonventionen, dvs. att genom utresekontrollen fånga upp efterlysta personer, och att registersökningen blir ett effektivt verktyg för de brottsbekämpande myndigheternas spaningsverksamhet. Med en sådan ordning kan man således inte enbart förhindra att efterlysta personer, eller personer som kan antas störa den allmänna ordningen och säkerheten, fritt kan röra sig inom Schengenområdet, utan också säkerställa att Polisen och övriga gränskontrollmyndigheter kan förhindra, att föremål vilka har åtkommit genom brott förs ut ur landet.

11.2 Befogenhet att vidta en husrannsakan i syfte att upptäcka brott

För att en sökning i register skall kunna ske i syfte att kontrollera om stöldgods eller dylikt förs ut ur landet, måste den gränskontrollerande myndigheten också ha vetskap om att en person faktiskt för med sig föremål. Som nämnts är det inte ovanligt att föremål som på ett eller annat sätt har koppling till brott, göms i en för ändamålet preparerad bil eller annat fordon. Det är också naturligt att en person, som för med sig stöldgods eller annan egendom som har koppling till brott, sällan låter egendomen ligga synlig i fordonet. Inte ovanligt är också att bilar och andra fordon stjäls i Sverige för att säljas i annat land.

Enligt nuvarande förhållanden, och som nämnts i enlighet med utredningens förslag, får i samband med inresa över yttre gräns husrannsakan göras i utrymmen i fordon m.m. i syfte att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i utlänningslagstiftningen. Härvid krävs alltså inte ”anledning att anta” att ett brott har begåtts, dvs. den lägsta misstankegrad som förekommer i svensk rätt för att få använda straffprocessuella tvångsmedel. Undersökningen i detta avseende utgör således ett administrativt tvångsmedel, och syftet med husrannsakan är huvudsakligen att kunna kontrollera invandringen.¹ Även om det inte krävs någon brottsmisstanke om brott när husrannsakan görs i samband med inresa över yttre gräns, måste det dock finnas något skäl för att vidta undersökningen. I förarbetena anges att undersökningen inte skall

¹ Vad utredningen avser med ett administrativt respektive ett straffprocessuellt tvångsmedel redovisas i avsnitt 4.3.1.

göras rutinmässigt, utan att polisen skall ha fått skäl att misstänka att utlänningar vid en viss tidpunkt och vid ett visst gränssnitt försöker att illegalt ta sig in i Sverige.² Vilken nivå misstanken skall nå anges inte, men den behöver inte ha nått upp till den nivån att också en förundersökning skall inledas, vilket är en förutsättning för att få tillgripa de i rättegångsbalken reglerade tvångsmedlen.

Någon motsvarande möjlighet att vid utresa ur Sverige företa en husrannsakan i ett fordon eller annat transportmedel, utom ramen för en brottsutredning, finns som nämnts inte. För att vidta en husrannsakan i samband med utresa ur Sverige krävs således att det finns en konkret misstanke om brott, dvs. det skall finnas ”anledning att anta” att den utresande personen för med sig föremål som har åtkommit genom brott eller föremål som på annat sätt har koppling till brottslig verksamhet. En husrannsakan får inte företas för att upptäcka brott. (Se närmare om rätten att företa husrannsakan i avsnitt 4.3.4 och 4.6.1).

Mot denna bakgrund kan det övervägas om gränskontrollmyndigheterna bör ges rätt att i spaningssyfte göra husrannsakan i fordon och andra transportmedel, dvs. även när det inte föreligger en konkret misstanke om att det i fordonet finns stöldgods eller dylikt. Tillsammans med bestämmelsen om sökning i nationella register och SIS, skulle en sådan ordning sannolikt vara ett effektivt verktyg för att förhindra att personer för med sig stöldgods ut ur Sverige, och även i övrigt motverka organiserad gränsöverskridande brottslig verksamhet.

Eftersom det är straffbart att smuggla in utlänningar i Sverige,³ kan nuvarande möjlighet att vidta en husrannsakan i samband med *inresa* över yttre gräns också anses utgöra en undersökning som sker i syfte att upptäcka brott, varför det inte heller skulle vara otänkbart, att gränskontrollmyndigheterna ges rätt att vidta en husrannsakan utan en konkret brottsmisstanke även vid *utresa* över yttre gräns, men då i syfte att förhindra annan gränsöverskridande brottslighet. För att en sådan ordning skall få full effekt bör möjligheten att vidta husrannsakan i spaningssyfte också få ske i samband med att en inre gräns passeras. Att husrannsakan i samband med inresa över inre gräns inte får ske, har närmast sin förklaring i att det skulle innebära en begränsning i den enskildes fria rörlighet, något som Schengensamarbetet innebär. Motsvarande argument förfaller inte väga lika tungt, såvitt avser möjligheten att företa en

² Prop. 1981/82:146, s. 48 f. och 67.

³ 10 kap. 2 a § utlänningslagen, 1989:529.

husrannsakan i syfte att förhindra att stöldgods m.m. förs ut ur landet över inre gräns. I detta avseende skulle kontrollen ha ett brottsförhindrande och brottsbekämpande syfte, en uppgift som i dag hör till den s.k. egentliga polisverksamheten, något som inte har direkt koppling till personer fria rörlighet inom Schengenområdet. Artikel 2.2 i Schengenkonventionen föreskriver också att Schengensamarbetet inte begränsar varje enskild Schengenstats rätt att enligt nationell lagstiftning utöva sina polisiära befogenheter på hela territoriet.

På tullens område har man också, i syfte att förhindra brott mot in- och utförselbestämmelserna och främst för att förhindra narkotikasmuggling, infört en möjlighet att företa husrannsakan och annan liknande undersökning i samband med passerandet av en inre tullgräns, utan att det föreligger en konkret brottsmisstanke.⁴ I förarbetena till tullagstiftningen anges att s.k. selektiva kontroller skall få göras vid in- och utresa över inre tullgräns.⁵ I förarbetena anges att med selektiv kontroll avses en kontroll som sker på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och dylikt, men att misstanken inte nått upp till "anledning att anta".

Eftersom det kan anses lika angeläget att förhindra annan gränsöverskridande brottslighet som narkotikasmuggling, skulle det kunna övervägas, att införa bestämmelser som ger de gränskontrollerande myndigheterna en i förhållande till rättegångsbalkens bestämmelser utvidgad befogenhet, att i samband med en persons utresa ur Sverige undersöka fordon och andra transportmedel i syfte att förhindra att stöldgods, m.m. förs ut ur landet.

Emellertid finns det omständigheter som med betydande styrka talar mot en sådan ordning.

Eftersom de föremål, vilka bör förhindras att lämna Sverige, har åtkommits genom brott inne i Sverige, bör man i sådant fall också överväga, om en utvidgning av kontrollmöjligheterna bör gälla över hela territoriet. Utredningen finner det svårt att motivera varför samma typ av brott, exempelvis olika former av tillgreppsbrott,

⁴ 7 § inregränslagen. Genom bestämmelsen i 26 § smugglingslagen utsträcks befogenheten att företa husrannsakan jämfört med rättegångsbalkens bestämmelser, eftersom sådan undersökning får företas även om det inte kan följa fängelse på det aktuella brottet, men misstankenivån är densamma.

⁵ Prop. 1995/96:166, s.55 f. EU-gränskontrollutredningen, vars förslag låg till grund för lagstiftningen, föreslog emellertid i sitt betänkande att selektiva kontroller inte skulle få ske när en inre tullgräns passerades. Utredningen ansåg att det inte fanns något utrymme att sänka misstankenivån "anledning att anta" när det gäller att utföra kontroller vid inre tullgräns, och att därvid använda tvångsmedel såsom husrannsakan och kroppsvisitation. Se vidare SOU 1994:131 s. 237 f.

skulle kunna föranleda ingripanden med en lägre grad av misstanke vid en gräns, medan ett ingripande på ett annat område i Sverige skulle kräva en starkare grad av misstanke. Det skulle sannolikt uppfattas som diskriminerande att en person som passerar en gräns kan utsättas för kontroller med en lägre misstankenivå än vad som gäller i övriga delar av landet. I praktiken skulle det sannolikt också kunna innebära ett brott mot diskrimineringsförbudet, eftersom det inte kan bortses från att kontrollen skulle kunna komma att inriktas enbart på personer med utländskt utseende eller bilar med utländskt registreringsnummer.

Som nämnts krävs för att få vidta en husrannsakan i anledning av brott att misstankenivån når upp till "anledning att anta". Detta utgör enligt svensk rätt den lägsta grad av misstanke. Såsom utredningen behandlat i avsnitt 10.3 kan det från rättssäkerhetssynpunkt och med beaktande av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna inte godtas, att den enskilde utan någon grad av misstanke skall behöva utsättas för en genomsökning av sina tillhörigheter. Härtill kommer att ett införande av ett nytt misstankebegrepp, dvs. en än lägre nivå av misstanke, skulle få till följd att bestämmelserna i rättegångsbalken om förundersökning och tvångsmedel också skulle behöva överarbetas och anpassas till ett ändrat misstankebegrepp.

Det nu anförda talar alltså mot att införa en möjlighet som ger de gränskontrollerande myndigheterna möjlighet, att utan en konkret brottsmisstanke, vid utresa ur Sverige eller annars, få undersöka en bil eller annat transportmedel enbart i syfte att förhindra att föremål som på ett eller annat sätt har koppling till brottslig verksamhet förs ut ur landet. Inte heller bör man införa något nytt misstankebegrepp i den särskilda reglering som rör personkontrollen.

Den reglering som rör in- och utförsel av varor och kontrollen för att bekämpa narkotikasmuggling kan här förefalla ha en mera tillåtande syn. Utredningens uppfattning är dock att någon egentlig skillnad inte föreligger mellan den på tullområdet reglerade selektiva kontrollen och en misstankebaserad kontroll. Regeringen påpekade även i lagstiftningsärendet på tullområdet, att skillnaden mellan en selektiv kontroll och en misstankebaserad kontroll kunde uppfattas som "semantisk".⁶ Det är svårt att se annat än att, när de omständigheter som enligt nyss nämnda förarbeten skall föreligga

⁶ A prop. s. 57.

för att en selektiv kontroll skall få vidtas, också är sådana omständigheter som medför att nivån ”anledning att anta” är uppnådd, dvs. att kontrollen är misstankebaserad. En välgrundad riskprofilering kan ha ett sådant innehåll att det i själva verket föreligger en konkret misstanke om brott. På samma sätt kan underrättelser från exempelvis en polismyndighet eller annan gränskontrollmyndighet eller från andra länders motsvarighet, innehålla klara påståenden om ett konkret brott och som i vissa fall också direkt pekar ut en viss person som misstänkt. Även om inte en viss person utpekats kan de tillgängliga uppgifterna vara så specifika att den misstänkte direkt kan urskiljas när han eller hon lämnar landet. Underrättelser och annan information kan också avse ett visst slags fordon. Också andra iakttagelser och uppgifter som framkommit under olika spaningsuppdrag inne i landet kan leda fram till en konkret brottsmisstanke. I detta avseende skall inte en tjänstemans erfarenhet och samlade kunskap förringas. I förarbetena till tillkomsten av de s.k. selektiva kontrollerna framhåller också regeringen, att JO i ett beslut uttalat att enbart en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med tullkontroll ”ser nervös ut” utgör tillräcklig grund för att verkställa en kroppsvisitation, dvs. att det är tillräckligt för att misstankegraden ”anledning att anta” skall ha uppnåtts.⁷

Att regeringen och riksdagen valde att införa begreppet ”sektiv kontroll”, har närmast sin förklaring i att själva ordet ”misstanke” skulle kunna få tulltjänstemännen att missuppfatta detta som att det krävdes formliga *bevis* för att få göra ett ingripande. Eftersom regeringen ansåg att det var av yttersta vikt att Tullverkets möjligheter till effektiv kontroll av narkotikasmugglingen och annan brottslighet inte på något sätt skulle försämrats vid Sveriges inträde i EU, infördes begreppet selektiv kontroll närmast i ett pedagogiskt syfte. Utredningen kan alltså inte uppfatta regelverket på annat sätt än, att även vid en tullkontroll vid inre tullgräns krävs att misstankenivån nått upp till ”anledning att anta”, och att skillnaden mellan ordningen vid tullkontroll i detta hänseende och vad utredningen nu föreslår enbart är skenbar.

Bakgrunden till införandet av det särskilda begreppet ”sektiv kontroll” är således desamma som utredningens överväganden på personkontrollområdet. Utredningen anser dock det vara en bättre väg att, istället för att tillskapa nya begrepp när ett tvångsmedel får

⁷ JO:s beslut den 26 september 1995 (dnr 798–1995) med hänvisning till JO:s beslut den 19 mars 1986, JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 242 f.

tillgripas, i författning ange vilka omständigheter som skall föreligga för att misstankenivån skall vara uppnådd.

Sammantaget anser utredningen således att det inte bör gälla några särskilda regler för när straffprocessuella tvångsmedel såsom husrannsakan och kroppsvisitation, skall få vidtas i personkontrollen, och då varken vid inresa i eller utresa ur Sverige. Utredningen har istället gjort bedömningen att så snart det finns ”anledning att anta”, att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts, skall bestämmelserna i rättegångsbalken om förundersökning och om tvångsmedel tillämpas. Som närmare redovisas i avsnitt 10.3.4 föreslår utredningen att det i författning skall anges de omständigheter som bidrar till att misstankenivån nått upp till ”anledning att anta”. Detta innebär att när en gränskontrollmyndighet i samband med att en person reser ut ur landet, och då oavsett om det sker över en inre eller en yttre gräns, på grund av den utresandes kännetecken eller iakttagelser på platsen och tillgänglig särskild information, får anledning att anta, att denne begått brott, skall en personkontroll ske. Det innebär att bl.a. en husrannsakan eller en kroppsvisitation får företas. I samband därmed får också de för personkontrollen reglerade administrativa tvångsmedlen användas (se avsnitt 10.4 och 14.2).

Det är utredningens bedömning att ett sådant förtydligande av när misstankenivån är nådd innebär att det också vid utresa är möjligt att på ett effektivt sätt förhindra och bekämpa brott, utan att rätts-säkerheten samtidigt eftersätts. Härtill kommer den effektivitetshöjning som följer med utredningens förslag om ett bättre informationsutbyte mellan gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket, liksom en integrering av en gemensam underrättelseverksamhet med personkontrollverksamheten.

11.3 Kontroll av postförsändelser

Som framgått har Polisens undersökningar visat att föremål som tillgrips i Sverige skickas ut ur landet med post. Även om det kan anses ligga utanför utredningens uppdrag att lämna förslag i fråga om rätten att ta postförsändelser i beslag och vidta en undersökning av dem, har utredningen ändå funnit anledning att diskutera om det inom ramen för personkontroll bör finnas särskilda regler om kontroll av postförsändelser. Detta särskilt mot bakgrund av att det inom tullområdet finns en sådan särskild reglering.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen åtnjuter alla medborgare skydd mot bl.a. undersökning av brev och annan förtrolig försändelse. Enligt 12 § samma kapitel får begränsningar göras endast genom lag, och då endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle samt om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som har föranlett begränsningen, vilket kan ske exempelvis för att beivra brott. I 22 § anges att om inte annat framgår av lag gäller skyddet även utländska medborgare. Också Europakonventionens bestämmelser om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskriver särskilt var och ens rätt till respekt för sin korrespondens (artikel 8).

Enligt nuvarande förhållanden finns bestämmelser om att kontrollera och undersöka postförsändelser i rättegångsbalken och, som nämnts, i tullagstiftningen.

I rättegångsbalkens regler om beslag i 27 kap. anges, att beslag får ske, när det skäligen kan antas att föremålet kan äga betydelse för utredningen om brott eller föremålet avhänts annan genom brott eller att det kan bli förverkat på grund av brott. Att ta ett föremål i beslag förutsätter således att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Ett beslut om beslag utgör alltså, som framgått, ett straffprocessuellt tvångsmedel.

Eftersom det ansågs nödvändigt för Tullverket att utöva viss kontroll av varor som befordras med post, även utan en konkret brottsmisstanke, infördes år 1996 uttryckliga bestämmelser som gav Tullverket en befogenhet att öppna och undersöka brev och andra postförsändelser.⁸ Behovet av att undersöka och öppna postförsändelser motiverades i särskild hög grad av det starka allmänintresset av att begränsa narkotikabrottslighet. Urvalet får inte ske slumpmässigt utan ett öppnande skall enligt förarbetena

kunna ske endast om det finns viss misstanke ("anledning anta") om försändelsen innehåller en vara som kan tas i beslag enligt bestämmelserna i VSL.⁹

I förarbetena anges, att det räcker att en narkotikahund markerar eller att en genomlysning indikerar att det är fråga om otillåtet införande av en vara för att misstankegraden skall anses uppnådd.

Även i detta avseende måste det anses lika angeläget att förhindra annan gränsöverskridande brottslighet som narkotikasmuggling, varför det, liksom i regleringen som rör olovlig införsel, också i

⁸ 8 § inregränslagen och nuvarande 6 kap. 11 § tullagen, 2000:1281.

⁹ Numera smugglingslagen. Se Prop. 1995/96:166, s. 66.

regleringen om personkontroll skulle kunna gälla särskilda regler för kontroll av postförsändelser. Emellertid går det inte på samma sätt som gäller för narkotika att på ett enkelt och effektivt sätt kontrollera om postförsändelsen innehåller stöldgods eller andra föremål som åtkommit genom brott. Även om en genomlysning visar vad en postförsändelse innehåller, går det inte att därmed också finna anledning att anta, att föremålet har åtkommit genom brott. Vissa undantag finns dock, exempelvis vapen och andra farliga föremål, vilka kan sägas ha en mera direkt koppling till brottslig verksamhet. Även en försändelse innehållande pengar kan ge anledning att anta att den har koppling till brott, men sannolikt når man inte upp till misstankegraden "anledning att anta" enbart med stöd av resultatet vid en genomlysning.

Att ge gränskontrollmyndigheterna en i förhållande till rättegångsbalkens regler om beslag utvidgad befogenhet, att öppna och undersöka postförsändelser bör enligt utredningen inte ske enbart på grund av de allmänt hållna uppgifter som framkommit under utredningens arbete om att stöldgods förs ut ur landet med post. Att utöka Polisens befogenheter att öppna och undersöka postförsändelser kräver en betydligt mer ingående analys än vad som är möjligt inom ramen för förevarande uppdrag. Utredningen erinrar också om sin bedömning, att frågan om det finns ett behov av att generellt utöka Polisens kontrollmöjligheter i syfte att upptäcka brott bör ses över i ett vidare sammanhang och inte bedömas kasuistiskt (se avsnitt 10.3).

Utredningen lämnar således inget förslag om ändrade befogenheter för att kontrollera postförsändelser i syfte att upptäcka brottslig verksamhet i samband med personkontroll.

11.4 Kontroll av visum och uppehållstillstånd

Som nämnts i avsnitt 4.6.1 ingår i personkontrollen vid yttre gräns att undersöka att uppvisat visum och uppehållstillstånd inte har gått ut eller återkallats. Utredningens undersökningar visar att i samband med inresa i Sverige över yttre gräns sker sådan kontroll, men vid utresa är kontrollen sämre. Detta styrks bl.a. av det ringa antalet utlänningar som lagförts för brott mot utlänningslagen för att ha vistats här utan giltigt tillstånd. Än tydligare är de låga antal meddelade återreseförbud (se avsnitt 7). Av uppgifter till utredningen framkommer att det är omständigheterna i det enskilda

ärendet som avgör om Migrationsverket meddelar beslut om avvisning eller utvisning. Föreligger grund för ett återreseförbud, meddelas i princip alltid ett avvisnings eller utvisningsbeslut. Det förekommer dock att personer, som vistats längre i Sverige än vad viseringen eller annat tillstånd medger, tillåts att resa ut ur landet utan att avvisnings- eller utvisningsbeslut meddelas.

En person som stannar kvar i Sverige, sedan den enligt viseringen tillåtna tiden för vistelse löpt ut, begår brott mot utlänningslagen genom att vistats här utan erforderlig tillstånd.¹⁰ Detsamma gäller för den som stannar kvar i Sverige sedan ett uppehållstillstånd upphört eller återkallats. Som närmare redovisas i avsnitt 12.4, kan emellertid en utlänning som stannar kvar här efter ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, ett beslut som också kan innefatta ett beslut om att meddelat uppehållstillstånd återkallas, inte i alla situationer anses vistas här utan tillstånd. Under den tid som en undersökning om beslutet är verkställbart pågår, måste utlänningen också ha rätt att stanna kvar i Sverige. Ett tillstånd kan också återkallas, t.ex. om personen uppgett oriktiga uppgifter i samband med ansökan eller om utlänningen satts upp på SIS spärlista.¹¹

Om man inte i samband med utreskontrollen kontrollerar om en utlänning vistats här för länge, dvs. utan giltigt tillstånd, eller på annat sätt brutit mot villkoren för vistelsen, kan inte heller beslut om avvisning fattas, varför inte heller ett återreseförbud kan meddelas. Härigenom kan en utlänning missbruka Sveriges bestämmelser om en reglerad invandring och återkomma till Sverige utan risk att avvisas på grund av att han eller hon tidigare missbrukat vårt system. Eftersom de flesta utlänningar som kommer till Sverige har en gemensam Schengenvisering, syftar utreskontrollen också till att kontrollera att utlänningen inte har vistats inom Schengenområdet eller i viss annan Schengenstat för länge.

Ett återreseförbud innebär också att om utlänningen återvänder till Sverige innan förbudstiden gått ut, kan det ursprungliga avlägsnandebeslutet verkställas på nytt. Dessutom får ett återreseförbud till följd att beslutet får föras in på SIS spärlista, vilket innebär ett förbud för utlänningen inte bara att resa in i Sverige, utan i hela Schengenområdet.

För att kunna vidmakthålla våra nationella bestämmelser om en kontrollerad invandring, och för att kontrollera invandringen inom hela Schengenområdet, föreslår utredningen, att i samband med att

¹⁰ 10 kap. 1 § utlänningslagen.

¹¹ Se 4 kap. 9–13 §§ utlänningslagen.

en utlänning reser ut ur Sverige över yttre gräns skall gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, också alltid undersöka om en utlännings rätt till vistelse upphört. För att bestämmelsen skall få full effekt, måste också ett beslut om avvisning, som också kan kombineras med ett återreseförbud, meddelas. Därutöver bör utlänningen också lagföras för brott mot utlänningslagen. Även om brottet i de flesta fall sannolikt kommer att lagföras genom att beslut om strafföreläggande meddelas (och med risk att böterna efter ett godkännande av föreläggandet sällan kommer att betalas), är det angeläget att den som begår brott mot utlänningslagen också straffas för det. Det är ett viktigt led i den reglerade invandringen. Att en person begått brott under vistelse i Sverige utgör också en omständighet som kan möjliggöra att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut också kombineras med ett återreseförbud.

Utredningens förslag i denna del innebär i sig inte någon förändring i nu gällande praxis, såvitt avser möjligheten att meddela återreseförbud (se avsnitt 4.4.6).

I kontrollen av visum och uppehållstillstånd ingår både en granskning av dokumenten och en sökning i tillgängliga register. I dag har Migrationsverket ansvaret för registrering, såvitt avser av Sverige meddelade nationella visum och beviljade uppehållstillstånd. Detta sker i datasystemet Wilma. Som närmare framgår i avsnitt 5 har Polisen rätt att ta del av uppgifterna och den har också s.k. direktåtkomst. För att bestämmelsen skall utgöra ett effektivt kontrollverktyg, bör också Tullverket och Kustbevakningen ges tillgång till uppgifterna, en fråga som enligt uppgift också bereds f.n. inom Regeringskansliet. I avsnitt 3.4.3 redogör utredningen också för det arbete som pågår mellan Schengenstaterna om att inrätta ett gemensamt viseringsregister, VIS. När registret inrättats kommer det att ha stor betydelse för personkontrollverksamheten.

11.5 Polisen möjlighet att meddela återreseförbud

Beslut om avvisning får beslutas av Migrationsverket och polismyndighet (se avsnitt 4.4.6). Beslut om återreseförbud får emellertid endast fattas av Migrationsverket. Detta har bl.a. fått till följd att polismyndigheterna lämnar över ärenden till Migrationsverkets prövning utslutande för att få till stånd ett förbud för utlänningen, att inom viss tid återvända till Sverige, trots att förutsättningar i

övrigt föreligger för Polisen att fatta avvisningsbeslutet. För att den nu föreslagna ordningen med kontroll av visum och uppehållstillstånd m.m. skall få avsedd effekt, bör också en polismyndighet i samband med ett avvisningsbeslut få meddela ett återreseförbud. Även om prövningen av återreseförbud är en annan än vad som gäller för ett beslut om avvisning, ser utredningen inget hinder mot att polismyndighet också prövar frågan om återreseförbud. Polisen har under lång tid handlagt utlänningsärenden, varför frågan inte är ny för den. I likhet med vad som gäller för polismyndighets beslut i övrigt, skall det finnas snäva behörighetsgränser för vem som skall få fatta beslutet. Exempelvis bör särskilt förordnade gränskontrollanter inte ges rätt att fatta beslutet. Inte heller bör övriga gränskontrollmyndigheter, dvs. Tullverket och Kustbevakningen, ges rätt att fatta beslut om avvisning eller beslut om återreseförbud. När det gäller dessa myndigheters medverkan vid verkställighet av sådant beslut (se avsnitt 10.5).

På samma sätt som gäller beträffande polismyndighets handläggning av avvisningsärenden, skall vid tveksamma fall frågan om återreseförbud överlämnas till Migrationsverkets prövning. En polismyndighets beslut om återreseförbud bör få överklagas särskilt till Migrationsverket. Det skall också framgent vara Migrationsverket som lämnar tillstånd till inresa, trots att ett återreseförbud föreligger. Utredningens förslag innebär inte heller någon utvidgning av polismyndighets rätt att fatta beslut om utvisning; dessa beslut skall Migrationsverket alltjämt fatta.¹²

¹² 4 kap. 3 § utlänningslagen.

12 Effektivare regler och metoder för inre utlänningskontroll

12.1 Syftet med personkontroll i form av inre utlänningskontroll

Utredningens förslag: Syftet med personkontroll i form av en inre utlänningskontroll bör utvidgas, såtillvida att kontrollen skall inriktas på att förhindra och bekämpa alla överträdelser och brott mot utlänningslagens bestämmelser samt människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Bedömningen av ansvaret för och medverkan i personkontrollen, så som redovisats i avsnitt 10.2, skall gälla även såvitt avser den inre utlänningskontrollen.

Den inre utlänningskontrollen regleras i dag i 5 kap. 6 § utlänningslagen. Enligt bestämmelserna är en utlänning skyldig att, på begäran uppvisa pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Vad som skall kontrolleras är alltså att en utlänning som vistas i Sverige, utöver att ha pass (eller för medborgare i EU och i Schweiz ett med pass likställt identitetskort), har giltig visering eller uppehållstillstånd, och arbetstillstånd vid anställning i Sverige (se vidare avsnitt 4.5.1 och 4.6.1).

Den inre utlänningskontrollen innefattar alltså en kontroll av att alla utlänningar som uppehåller sig eller arbetar i Sverige uppfyller både de materiella och de formella kraven enligt utlänningslagen. Att vistas eller arbeta här utan erforderliga tillstånd är straffbart enligt utlänningslagens bestämmelser.¹ I detta avseende är den inre utlänningskontrollen en del i brottsbekämpningen.² Den används

¹ 10 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529).

² En utlänning som vistas här med ett beviljat uppehållstillstånd kan få detta återkallat bl.a. om denne begår brott i Sverige, eller sätts upp på SIS spärlista, vilket kan ske med anledning av grov brottslighet, se 2 kap. 9–11 §§ utlänningslagen. Ett beslut om avvisning eller

även i syfte att söka efter personer som håller sig undan ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Att stanna kvar i Sverige efter ett meddelat avvisnings- eller utvisningsbeslut är i princip också ett brott mot utlänningslagen, eftersom utläningen genom beslutet förlorat sitt tillstånd att vistas här. Nuvarande reglering gör det dock svårt att avgöra fullbordanspunkten för brottet, varför ett undanhållande sällan eller aldrig leder till lagföring (jfr avsnitt 12.4).

Den inre utlänningskontrollen bör även framgent vara ett led i brottsbekämpningen, dvs. ha till syfte att bekämpa och förhindra att utlänningar vistas i Sverige utan erforderliga tillstånd samt att söka efter personer som bryter mot föreskrifter i utlänningslagen genom att hålla sig undan från verkställbart utvisnings- eller avvisningsbeslut. Kontrollen bör dock också omfatta även andra överträdelser mot bestämmelserna i utlänningslagen.

Av redovisningen i avsnitt 6 över hur den inre utlänningskontrollen bedrivs i dag framgår, att syftet med genomförda, ofta underrättelsebaserade kontroller många gånger är att förhindra att utlänningar smugglas in i Sverige, inte bara för att kringgå kraven för rätt till vistelse i Sverige utan också för att utnyttja de insmugglade personerna för sexuella ändamål (människohandel). De personer som smugglar in utlänningar är visserligen ofta utländska medborgare, och vissa av dem saknar anknytning till Sverige, men även svenska medborgare eller utländska medborgare med tillstånd att vistas här smugglar in personer hit. Nuvarande bestämmelser om inre utlänningskontroll kan inte tillämpas i syfte att förhindra och bekämpa sådan brottslighet. Denna brist bör avhjälpas.

För att få ett heltäckande skydd för människosmuggling bör den inre utlänningskontrollen därför också omfatta handel med människor i syfte att bl.a. utnyttja dem sexuellt, dvs. människohandel, ett brott som inte finns intaget i utlänningslagen utan i 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Den inre utlänningskontrollen bör framgent också kunna användas vid kontroll av att en arbetsgivare inte anställer utländska medborgare, vilka saknar arbetstillstånd, något som nu inte kan ske.

Brott mot utlänningslagen, inklusive att vistas här utan erforderliga tillstånd, är, liksom bl.a. människosmuggling, brott vilka hör

utvisning får också till följd att uppehållstillståndet återkallas, vilket bl.a. sker genom domstols dom i brottmål, se 4 kap. utlänningslagen.

under allmän åtal, men kontrollen som ett led i lagföringen uppvisar brister. Utredningens undersökningar visar att ett skäl till den bristfälliga inre utlänningskontrollen är att det splittrade regelverket många gånger leder till att det är svårt för de kontrollerande myndigheterna att se sambandet mellan ingripanden vid brott mot utlänningslagen och de allmänna straffprocessuella bestämmelserna. Det finns ett starkt allmänintresse att kontrollera och bekämpa olika former av människosmuggling, på samma sätt som annan gränsöverskridande brottslighet.³ Det bör därför tydliggöras att den inre utlänningskontrollen är en viktig kompensatorisk åtgärd, sedan personkontrollen vid inre gräns tagits bort, för att kontrollera invandringen samt förebygga och bekämpa alla brott mot utlänningslagen och handel med människor.

Som framgått (se avsnitt 10.2) bör Polisen alltjämt vara huvudansvarig för all personkontroll, men Kustbevakningen ha ett självständigt ansvar för personkontrollen till sjöss och i anslutning till sjötrafiken. Denna bedömning bör gälla också för ansvaret för den inre utlänningskontrollen. Tullverket, och Kustbevakningen i övrigt samt Migrationsverket bör också vara skyldiga att medverka i eller ansvara för den inre utlänningskontrollen i samma omfattning som för annan personkontroll.

12.2 Under vilka förutsättning skall inre utlänningskontroll ske och vilka åtgärder får vidtas?

Utredningens förslag: Det skall av författning tydligare framgå under vilka förutsättningar en inre personkontroll får ske, nämligen, om det med hänsyn till en persons kännetecken eller andra iakttagelser på platsen och tillgänglig särskild information finns anledning att anta att en person under vistelse i Sverige gjort sig skyldig till brott mot utlänningslagen eller 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Personkontroll skall också få göras i fråga om någon mot vilken det föreligger ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning.

³ Se bl.a. Anhörigkommitténs slutbetänkande (SOU 2002:69) om människors utsatthet i smugglingssituationer.

Utredningens bedömning: Någon lägre grad av misstanke än den som gäller för att inleda förundersökning, dvs. ”anledning att anta”, bör inte gälla för att få utföra en inre utlänningskontroll eller för att tillgripa tvångsmedel.

Den inre utlänningskontrollen bör ges en högre prioritet. Samtliga poliser och tjänstemän vid övriga gränskontrollmyndigheter bör få en fullgod och fortlöpande utbildning i frågor om personkontroll; ett ansvar som det bör åvila Rikspolisstyrelsen att uppfylla. Den inre utlänningskontrollen bör integreras än mer med underrättelseverksamheten, såväl inom Polisen som mellan de gränskontrollerande myndigheterna, samt i förhållande till andra Schengenstaters polisiära verksamhet. Polismyndigheterna bör även i övrigt samarbeta i frågor om personkontroll.

Det finns ett uppenbart samband mellan den yttre gränskontrollen och den inre utlänningskontrollen. Om den yttre gränskontrollen håller en hög kvalitet, minskar behovet av en inre utlänningskontroll. Hur effektiv den förra kontrollen än är, går det dock inte att förhindra att personer ändå reser in och vistas illegalt både i Schengenområdet och i Sverige. Som framgått (avsnitt 7) är det inte ovanligt, att utländska medborgare reser in i Schengen med en giltig visering, för att sedan ta sig till Sverige för att här söka asyl eller utan att ge sig till känna för myndigheterna vistas här utan tillstånd. Även om den obligatoriska personkontrollen i samband med inresa i och utresa från Sverige och Schengen har förstärkts betydligt i och med Schengensamarbetet, innebär alltså avskaffande av personkontrollen vid de inre gränserna, att den inre utlänningskontrollen fått en än större betydelse. I artikel 23 i Schengenkonventionen föreskrivs också att en utlänning – i detta sammanhang en icke-Schengenmedborgare – som inte uppfyller villkoren för vistelse i Schengenområdet omedelbart skall lämna området. Om detta inte sker frivilligt, skall han eller hon utvisas. För Sveriges fullgörande av dessa åtaganden fordras alltså en väl fungerande inre utlänningskontroll.

I avsnitt 7 har redovisats att det kan antas, att det i Sverige finns ett stort antal utländska medborgare som saknar rätt att vistas här. Det avser såväl personer som håller sig undan verkställighet, som personer som över huvudtaget inte har gett sig till känna för myndigheterna (år 2003 hade nästan 11 500 personer anmälts av Migra-

tionsverket som avvika, och Polisen hade vid utgången av juni 2004 efterlyst cirka 8 500 utländska medborgare för verkställighet).⁴ Även om antalet illegala invandrare inte går att fastställa rör det sig sannolikt om flera tusen personer (se avsnitt 7).⁵ Många av de personer som söker asyl i Sverige uppger, att de smugglats in i Sverige eller Schengen. Anhörigkommittén har bedömt, att under år 2001 kan mellan 200 och 500 kvinnor ha varit föremål för människohandel i Sverige och att antalet ökat under senare tid.⁶ I en av Rikskriminalpolisens lämnade rapport anges att under år 2003 rörde det sig om mellan 400 och 600 kvinnor.⁷

Mot den nu beskrivna bakgrunden framstår nuvarande kontrollverksamhet som alltför bristfällig. En ofullständig inre utlänningskontroll får till följd att Sverige inte uppfyller sina migrationspolitiska mål. Vidare innebär bristerna att Sverige inte fullgör sina åtaganden enligt Schengenkonventionen. En bristande inre utlänningskontroll bidrar också till att hos de enskilda utlänningarna bibringa den felaktiga uppfattningen, att de har rätt att stanna i Sverige. En avvisning eller utvisning som följer på en tidig upptäckt efter en effektiv inre utlänningskontroll är mindre traumatisk än den som verkställs först efter flera år med de band till Sverige som utlänningen då kan ha utvecklats.

Vilka brister som finns och regelverkets utformning behandlas i det följande.

12.2.1 Effektiviteten i personkontrollen

Inre utlänningskontroll, i syfte att kontrollera invandringen och att bekämpa brott mot utlänningslagen, bedrivs i dag i huvudsak endast inom de polismyndigheter där det finns en mer organiserad utlänningsenhet (se avsnitt 6). Emellertid prioriterar flera myndigheter arbetet med att verkställa avvisnings- och utvisningsbeslut; inom vissa av myndigheterna läggs i princip samtliga resurser på verkställighetsarbetet. Som framgått (avsnitt 7) överlämnas cirka hälften av Migrationsverkets avvisnings- och utvisningsbeslut till

⁴ De flesta av Polisen efterlysta personer är i stor omfattning samma personer som Migrationsverket anmält som avvika, och det kan dock antas att ett okänt antal av dessa har lämnat Sverige.

⁵ Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128) gjorde bedömningen att det vid utgången av år 1997 fanns i vart fall 4 000 illegala invandrare i Sverige.

⁶ SOU 2002:69, s. 146 f.

⁷ Rikskriminalpolisens årsrapport år 2003, dnr. KUT/A-492-226/04.

Polisen för verkställighet. I många områden bedrivs dock över huvud taget ingen egentlig inre utlänningskontroll, och i förekommande fall normalt endast i syfte att finna personer som håller sig undan verkställighet.

På grund av den låga prioritet som hittills visats frågorna saknar Polisens utlänningsenheter över lag tillräckliga resurser för verksamheten, något som utredningen bl.a. kunna iaktta vid de studiebesök som gjorts (se avsnitt 2 och 7). Polismyndigheten i Blekinge län har exempelvis av detta skäl fått lägga ner sin särskilda utlänningsenhet.

Vidare torde bristerna i den inre utlänningskontrollen kunna förklaras med bristfälliga kunskaper hos de poliser som arbetar i yttre tjänst. En allmän uppfattning bland dem är att bestämmelserna är svåra att tillämpa, vilket leder till en inte obetydlig osäkerhet i tillämpningen, exempelvis när kontroll får ske, vad som skall kontrolleras samt en allmän rädsla för att bryta mot diskrimineringsförbudet vid en kontroll. Detta kan resultera i såväl att kontroll underlåts, när den är befogad, som att kontroll görs utan skäl.

Inför Sveriges inträde i Schengensamarbetet ordnade de flesta polismyndigheter utbildningstillfällen för samtliga poliser inom myndigheten. Tiden närmast efter inträdet rapporterades också ett flertal utlänningsärenden. Emellertid kom kontrollerna snart att avta, närmast på grund av utebliven uppföljning och resursbrist.

Tillräcklig styrning och vägledning på skilda områden inom Polisen synes inte ha funnits (se avsnitt 10). Endast inom ett mindre antal polismyndigheter har personkontrollen integrerats med underrättelseverksamheten (jfr avsnitt 6.3.3 och 13.1).

Hur samarbetet fungerar mellan Polisen och övriga gränskontrollmyndigheter har stor betydelse. Som tidigare nämnts (avsnitt 6.6) har Tullverket efter ett påpekande från kommissionen gett direktiv om att tulltjänstemän inte skall informera Polisen när de misstänker att en utländsk medborgare reser in i Sverige utan tillstånd. Det skall dock framhållas, att ett flertal enskilda tulltjänstemän trots riktlinjerna ger Polisen sådan information.⁸ Också här har det betydelse att Polisen och övriga gränskontrollmyndigheter inte på ett effektivt sätt låtit personkontrollen ingå i den gemensamma underrättelseverksamheten. Utredningen återkommer nedan i avsnitt 13 närmare till hur personkontrollen bättre kan integreras med underrättelseverksamheten.

⁸ Som nämnts i avsnitt 6.5 har de poliser och tulltjänstemän som arbetar vid gränserna ett nära och formlöst samarbete.

Slutligen har bristande samarbete och otydlig ansvarsfördelningen mellan polismyndigheterna betydelse för den ineffektiva inre utlänningskontrollen. Fråga har exempelvis uppstått inom Polisen om vilken polismyndighet som bär ansvaret för kontrollen av en utlännings som reser in illegalt inom en polismyndighets ansvarsområde, men sedan reser vidare till ett eller flera andra polisdistrikt. Det bör ytterst ankomma på Rikspolisstyrelsen att avhjälpa brister av nu beskrivet slag.

12.2.2 Vad krävs för att förbättra den bristande personkontrollen?

Merparten av de brister i den inre utlänningskontrollen som nu förekommer bör kunna lösas på administrativ väg inom Polisen. Avgörande är att personkontrollverksamheten ges tillräckliga resurser och tydliga riktlinjer. Samtliga poliser, och tjänstemännen vid övriga gränskontrollmyndigheter, bör således vara förtrogna med utlänningslagens bestämmelser, men en effektiv personkontroll förutsätter många gånger också ett mer omfattande spaningsarbete och en analys av insamlad information och underrättelser. Inrättande av särskilda utlänningsenheter förefaller vara väl motiverad vid de mest utsatta polismyndigheterna, dvs. vid dem där antalet illegala invandrare kan antas vara högst och behovet av kontroll därför som störst. Även om utredningen avfärdat ett införande av gränsnära zoner, bör emellertid den inre utlänningskontrollen organiseras så, att en koncentration kan ske till olika nyckelområden.⁹ Ett visst arbete med en organisationsöversyn pågår också.¹⁰

Det är av yttersta vikt att polismyndigheterna och övriga gränskontrollmyndigheter samarbetar i frågor om personkontrollen.

Med EU:s utvidgning till ett antal övriga Östersjöländer, vilka inom en snar framtid också kommer att bli fullt ut operativa medlemmar i Schengensamarbetet, kommer i huvudsak alla Sveriges land- och reguljärtrafikgränser att vara inre gränser, där någon obligatorisk personkontroll inte skall ske, utan endast förekomma i samband med en brottsmisstanke. Mot denna bakgrund är ett samarbete

⁹ Se avsnitt 10.3.4 om utredningens slutsats att inte föreslå en ordning med gränsnära zoner.

¹⁰ Länspolismästaren vid Polismyndigheten i Kronobergs län, Anders Kjaersgaard har haft i uppdrag att se över organisationen av gränskontrollen inom Rikspolisstyrelsen. Förslagen redovisas i avsnitt 6.2.1.

med inriktning på underrättelseverksamheten en avgörande faktor för att nå högre effektivitet och avhjälpa de nuvarande bristerna.¹¹

12.2.3 Metoder för inre utlänningskontroll

Även om en fortlöpande utbildning i frågor om personkontroll, ökade resurser och bättre organiserade och samordnade insatser är viktiga är de inte tillräckliga. Redan år 1997 gjorde Utredningen om verkställighet och kontroll i utlänningsärenden i huvudsak samma bedömning som utredningen nu gör sju år senare.¹² Några större förändringar har alltså inte skett. Det bör anmärkas, att år 1997 var invandringen betydligt lägre än den är i dag. År 1997 ansökte 9 600 personer om asyl, medan antalet år 2003 uppgick till 31 000. Om det antas att antalet illegala invandrare också ökat proportionellt lika mycket, innebär det alltså en tredubbling under de sex åren av det antal utlänningar som vistas här utan tillstånd. Mot denna bakgrund bör också en metodförbättring övervägas.

I 5 kap. 6 § utlänningslagen anges att kontrollåtgärder får vidtas endast om ”det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här eller om det annars finns särskild anledning till kontroll”. Som närmare redovisas i avsnitt 4.5.1 ges i förarbetena ingen närmare ledning för tolkning av bestämmelsen, annat än att den inte får tillämpas så, att en utlännings frihet begränsas mer än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet, och att det fordras någon särskild omständighet som ger anledning att anta, att utlänningen saknar rätt att vistas här; endast en persons utseende utgör inte skäl för en kontroll. Inte heller anges vad ”särskild anledning” har för innebörd. Nuvarande reglering anger således inte på ett tydligt sätt vilka förutsättningarna bör vara för en inre utlänningskontroll, vilket är den huvudsakliga grunden till den osäkerhet vid tillämpningen som nu finns på många håll inom Polisen.

Den tidigare utredningen föreslog, att inre utlänningskontroll i vissa fall skulle få genomföras, även om det inte finns anledning att anta att en utländsk medborgare saknar rätt att uppehålla sig i Sverige. Skälen för förslaget var främst, att en inte obetydlig del av den inre utlänningskontrollen skedde i samband med att polisen kom i kontakt med personen i fråga av en annan anledning än att

¹¹ Se Mobilisering mot narkotika, Organiserad kriminalitet, grov narkotikabrottslighet, slutrapport juni 2004.

¹² SOU 1997:128, s. 111 f.

göra en personkontroll, exempelvis i en trafikkontroll eller vid anmälan om brott, och att det i sådana sammanhang med bestämmelsens utformning knappast ansågs finnas laglig grund för att vidta en inre utlänningskontroll. Därutöver menade utredningen, att Polisen i samband med en utlänningsinresa i Sverige, borde få göra icke misstankebaserade kontroller, eftersom det måste vara mindre integritetskränkande att då utsättas för en inre utlänningskontroll. Regeringen instämde i utredningens förslag, och i den lagrådsremiss som föregick regeringens förslag till riksdagen om polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen, lämnades också förslag om ändring i 5 kap. 6 § utlänningslagen som stämde överens med utredningens förslag.¹³ Lagrådet avstyrkte emellertid förslaget mot bakgrund av att ändringen skulle, om än inte formellt, så dock i praktiken komma att strida mot diskrimineringsförbudet. Regeringen fullföljde, med hänvisning till Lagrådets kritik, inte förslaget utan överlämnade sedermera frågan till förevarande utredning.

En ordning, där de kontrollerande myndigheterna ges möjlighet att mer rutinmässigt få vidta en inre utlänningskontroll, skulle naturligen vara en effektiv metod för att förebygga och bekämpa att personer inte vistas i Sverige utan att också ha rätt till det, liksom att bekämpa olika former av människosmuggling. Inom Polisen finns också starkt stöd för en sådan ordning. Anhörigkommittén förespråkade i sitt slutbetänkande s.k. selektiva kontroller i nära anslutning till gränserna. Kommittén ansåg, att begreppet ”särskild anledning” i nuvarande reglering i 5 kap. 6 § utlänningslagen ger utrymme för sådana kontroller.¹⁴

Den brottslighet som kontrollen syftar till att förhindra och bekämpa skiljer sig inte från annan specialstraffrättslig eller allmän straffrättslig brottslighet. Och den inledande lagföringen regleras, som nämnts, av bestämmelser i polislagen och rättegångsbalken. Reglerna är i princip undantag från grundlagens integritetsskyddsbestämmelser. Endast vid ett fåtal undantagsfall får Polisen utsätta någon för kontroll, eller använda tvångsmedel, utan att det finns anledning därtill. Rätten att stoppa ett fordon för att kontrollera trafiken är ett exempel på de få fall då ingripande från Polisens sida kan ske utan misstanke om brott.¹⁵ Ett annat är att en polisman har rätt att bereda sig tillträde till ett hus eller andra ställen, om det kan

¹³ Prop. 1999/2000:64.

¹⁴ Människosmuggling och offer för människohandel, SOU 2002:69, s. 256 f.

¹⁵ 22 § 4 polislagen, 1984:387).

antas att en person som befinner sig där behöver hjälp.¹⁶ En polisman har också särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten.¹⁷ För att få tillgripa straffprocessuella tvångsmedel krävs däremot att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts.

Som framgår av avsnitt 9.4 har utredningen som utgångspunkt angett, att gränskontrollmyndigheterna inte bör ges ökade befogenheter, att i samband med personkontroll få tillgripa tvångsmedel, och inte heller att någon lägre misstankenivå än den i dag lägsta nivån, nämligen ”anledning att anta” bör införas för personkontrollverksamheten. Kontroll- och tvångsåtgärder, vilka tillåts utan att det finns en misstanke om brott, skulle riskera att komma i strid med diskrimineringsförbudet och även innefatta en allvarlig inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Motsvarande synpunkter gör sig gällande i fråga om inre utlänningskontroll. Om kontroll skulle kunna ske utan att det fanns anledning att anta att brott har begåtts, skulle det innebära att en viss brottskategori, dvs. brott mot utlänningslagen och människohandel, skulle bekämpas och utredas i en annan ordning än vad som i övrigt gäller för brott som faller under allmänt åtal. Eftersom den inre utlänningskontrollen i huvudsak avser att endast ingripa mot brott mot utlänningslagen, skulle en sådan ordning lätt få till följd att särregler kom att gälla för utlänningar med en uppenbar risk för diskriminering. Utredningen anser därför inte, att inre utlänningskontroll skall få ske utan att det finns en misstanke om att brott mot utlänningslagen eller människohandel har begåtts. I denna del ansluter sig utredningen alltså till den bedömning som Lagrådet tidigare gjort.

Det finns däremot skäl att förtydliga när en misstankebaserad inre utlänningskontroll skall få vidtas.

Anhörigkommittén ansåg, som nämnts, att en ”särskild anledning” till kontroll torde föreligga, när en kontroll vidtas med stöd av en välgrundad analys av samlade underrättelser och annan information eller efter gjorda riksprofiler. Detta material skulle enligt kommittén kunna utgöra grund för en selektiv kontroll, utan att någon tas ut för kontroll för att han eller hon exempelvis ”uppträtt på ett misstänkt sätt”. Utredningen delar bedömning om värdet av den beskrivna informationsbasen. En kontroll som grundas på en sådan analys och information i det enskilda konkreta fallet är

¹⁶ 21 § polislagen.

¹⁷ 23–24 §§ polislagen.

emellertid ingenting annat än ett sätt att beskriva, att misstanke-nivån når upp till nivån ”anledning att anta”. Se om motsvarande bedömning när det gäller den selektiva kontroll som Tullverket utövar, avsnitt 11.

All tillgänglig särskild information, som kan bestå av bl.a. under-rättelser, gjorda hotbildsanalyser eller riskprofileringar av personer eller fordon samt annan information som har behandlats eller bearbetats, bör som framgått av avsnitt 10.3.4 vara omständigheter, vilka utgör grund för att i ett enskilt fall misstanke föreligger om att ett brott kan ha begåtts och således kunna motivera, att personkontroll i ett brottsbekämpande syfte sker. Någon annan bedömning bör inte komma ifråga, när personkontroll skall företas som inre utlänningskontroll. De kontrollerande myndigheterna har redan i dag tillgång till en omfattande information, bl.a. om resvägar och metoder vilka används av dem som vill ta sig in och vistas här illegalt, för att kunna fatta välgrundade beslut om att det i det enskilda fallet finns anledning att anta, att en överträdelse eller ett brott mot utlänningslagen har begåtts. Med ett mera effektivt samarbete mellan och inom gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket, samt med andra länders polis- och gränskontrollmyndigheter, bör gränskontrollmyndigheterna framledes kunna få ett ännu bättre underlag för sina ingripanden.

På det sätt som föreslagits för personkontroll vid gräns i ett brottsbekämpande syfte, bör det därför i lag anges, att inre utlänningskontroll får ske, när det av tillgänglig särskild information, finns anledning att i ett visst fall anta att ett brott har begåtts. Härigenom ges gränskontrollmyndigheterna tydliga riktlinjer för kontrollverksamheten, samtidigt som det är möjligt att bibehålla rätts-säkerheten och skyddet för den enskildes personliga integritet och undvika risk för otillbörlig diskriminering. En person får alltså inte utsättas för en kontroll enbart för att denne har ett ”utländskt” utseende eller för att han eller hon allmänt betar sig ”misstänkt”.

Utseende och beteende måste givetvis vägas in, men det måste också finnas andra omständigheter som utgör grund för att det skall finnas anledning att anta att en överträdelse eller ett brott mot utlänningslagen eller människohandel har begåtts. Tjänstemännens erfarenhet och utbildning är också viktiga omständigheter för korrekta beslut om ingripande. Eftersom den inre utlänningskontrollen syftar till att förhindra och bekämpa alla brott mot utlänningslagen och människohandel, kan förstås även svenska

medborgare och utländska medborgare med tillstånd att uppehålla sig i Sverige, komma att utsättas för en inre personkontroll.

Utredningen föreslår alltså att inre utlänningskontroll får ske endast när det med hänsyn till en persons kännetecken eller andra iakttagelser på platsen och tillgänglig särskild information, finns anledning att anta, att denne under vistelsen i landet har gjort sig skyldig till brott mot utlänningslagen eller människohandel (jfr avsnitt 10.3.4).

Personkontroll vid verkställbara beslut om utvisning eller avvisning

Slutligen bör nuvarande praxis lagfästas, så att det blir möjligt att tillgripa administrativa åtgärder mot dem mot vilka det föreligger ett verkställbart beslut och utvisning eller avvisning. De åtgärder som här kommer i fråga är de som i övrigt gäller för personkontrollen (se avsnitt 12.3).

Förutsättningen för personkontroll i dessa fall är dock att det på annat sätt än genom kontrollen i sig klarlagts, att ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning föreligger. Om ett beslut om uppsikt har meddelats, tillämpas i stället den ordning som gäller för misstankebaserad personkontroll (se avsnitt 12.4.2).

12.3 Vilka kontroll- och tvångsåtgärder skall få tillgripas i samband med en inre utlänningskontroll?

Utredningens förslag: När inre utlänningskontroll får ske i ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv, skall bestämmelser i rättegångsbalken om förundersökning och tvångsmedel tillämpas. Därutöver skall samma kontrollåtgärder som enligt nuvarande förhållanden, men med visst utvidgande, få vidtas, se avsnitt 14.2. De senare åtgärderna, med ett undantag, får också tillgripas när personkontroll sker mot dem vilka det föreligger ett verkställbart utvisnings- eller avvisningsbeslut. Vidare skall det tydligare framgå, att den för vilken det råder passfrihet skall kunna visa det också vid en inre utlänningskontroll.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon skyldighet för utländska medborgare att ständigt medföra pass eller annan därmed likställd identitetshandling.

Eftersom en inre utlänningskontroll endast får företas när det finns anledning att anta, att ett brott mot utlänningslagen eller människohandelsbrott har begåtts, dvs. när det föreligger en förundersökningssituation,¹⁸ skall liksom i annan personkontroll i ett brottsbekämpande syfte, rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökning och tvångsåtgärder tillämpas. Denna reglering är således densamma som när en personkontroll sker vid en gräns mot bakgrund av att man funnit anledning att anta att ett brott har begåtts. Utredningen hänvisar i denna del till sitt förslag i avsnitt 10.4.4.

Inledningsvis har nämnts, att enligt nuvarande förhållanden är en utlänningskyldig att på en polismans, eller i förekommande fall en kustbevakningstjänstemans, begäran uppvisa pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En utländsk medborgare är också skyldig att efter Polisens eller Migrationsverkets kallelse komma till Polisen eller Migrationsverket för att lämna upplysningar om sin vistelse här. Utlänningen kan också hämtas med eller utan föregående kallelse. I utlänningslagen finns också bestämmelser om en skyldighet att stanna kvar under viss tid för utredning. Bestämmelserna om skyldigheten att komma till Polisen eller Migrationsverket för att lämna uppgifter har närmast sin förklaring i att en utländsk medborgare, lika lite som en svensk medborgare, har någon skyldighet att ständigt bära på sig sitt pass eller en med pass likställd handling (se avsnitt 4.6.2).

Skyldighet för den kontrollerade att uppvisa sitt pass eller annan identitetshandling bör finnas kvar. Bestämmelsen bör dock förtydligas, så att det klart framgår att den, för vilken det enligt bestämmelserna i utlänningslagen gäller passfrihet, också skall kunna visa detta. Utredningen har dock inte funnit skäl att föreskriva, att en utländsk medborgare, lika lite som en svensk medborgare, ständigt skall bära med sig en identitetshandling. En sådan skyldighet skulle inte innebära att den inre utlänningskontrollen blev effektivare. Däremot bör, liksom för närvarande, en utlänningskyldig att senare visa upp handlingen för Polisen eller Migrationsverket, och också att stanna kvar för utredningen samt kallas eller hämtas till förhör.

Även bestämmelser om omhändertagande av pass och andra resehandlingar, förvar och tagande av fingeravtryck bör vara tillämpliga i samband med den inre utlänningskontrollen. Som redovisas i avsnitt

¹⁸ Beslut om förundersökning behöver inte fattas för att en inre utlänningskontroll skall få företas, men för att få tillgripa straffprocessuella tvångsmedel krävs ett sådant beslut.

14.2 bör dessa dock i vissa hänseenden utvidgas i förhållande till vad som nu föreskrivs.

Därutöver bör vid den inre utlänningskontrollen få vidtas samma kontrollåtgärder som gäller vid all annan personkontroll: kroppsvisitation för att utröna en persons identitet eller resväg till Sverige, undersökning av sådana utrymmen, där personer kan inrymmas i syfte att förhindra människosmuggling, m.m. (se avsnitt 10.4.2). Eftersom en inre utlänningskontroll får utföras först när det föreligger en förundersökningsituation, gäller dessa bestämmelser vid sidan av bestämmelserna i rättegångsbalken om straffprocessuella åtgärder och i polislagen om användande av vissa tvångsmedel (se vidare avsnitt 10.4.4).

Utredningen har, som framgått (se avsnitt 10.4.1), ansett, att en effektiv inresekontroll kräver att de kontrollerande myndigheterna gör en sökning i SIS, liksom i nationella register, för att därigenom kunna kontrollera om en person kan anses utgöra en fara för den allmänna ordningen och säkerheten, m.m. En sådan rutinmässig kontroll är minst lika viktig för den inre utlänningskontrollen. För närvarande brister det i detta avseende, och det tillhör närmast undantagen att så sker i samband med inre utlänningskontroll. En bidragande orsak är tekniska svårigheter; SIS är inte kopplat till ett centralt söksystem utan kräver mer omfattande registerslagning, vilket uppfattas som tidsödande och därför ofta underlåts.¹⁹ Det bör dock föreskrivas, att framgent skall sökning göras såväl i SIS som i nationella centrala register. Utredningen behandlar registerfrågorna vidare i avsnitt 13.4.

Slutligen bör det även i samband med den inre utlänningskontrollen vara möjligt att efterfråga aktuella passageraruppgifter, m.m. hos en transportör. Dessa uppgifter kan vara av betydelse för att bedöma huruvida den kontrollerande har rest in i Sverige på angiven tid eller sätt.

De nu redovisade administrativa åtgärderna får vidtas även i samband med en personkontroll mot den vilken det föreligger ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning, utom vad gäller transportörs uppgiftsskyldighet, vilka inte har relevans i förevarande sammanhang.

¹⁹ Enligt uppgift pågår ett förändringsarbete i detta avseende, såvitt avser Polisens möjlighet till snabb och enkel tillgång till uppgifterna i SIS.

12.4 Den inledande utredningen om en asylsökandes resväg och identitet samt beslut om uppsikt

Utredningens bedömning: Utredningen förordar att man återgår till en ordning, där ansökan om asyl görs hos Polisen och att Polisen i samband därmed gör den inledande utredningen om den asylsökandes resväg och identitet och fortsätter denna utredning, också sedan ärendet överlämnats till Migrationsverket för prövning av ansökan om uppehållstillstånd.

Utredningen anser att möjligheten att ställa en utlänning under uppsikt bör tillämpas i större omfattning än vad som sker i dag.

12.4.1 Polisens medverkan i utredningen om den asylsökandes identitet och resväg

Från och med år 1989 handlägger Migrationsverket alla asylansökningar, och sedan den 1 januari 1999 är Migrationsverket huvudansvarig för verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut.²⁰ Polismyndigheten ansvarar emellertid för verkställighet av sina egna avvisningsbeslut, samt för dem vilka Migrationsverket överlämnar till Polisen.²¹

Utgångspunkten för att Migrationsverket i samband med tillkomsten av 1989 års utlänningslag kom att överta handläggningen av alla asylärenden, uppgavs vara, att beslutsgången i asylärenden måste vara rättssäker och samtidigt effektiv.²² Detta ställde, enligt förarbetena, stora krav på att beslutsunderlaget var fullständigt och att beslutsfattaren hade en hög kompetens samt att felaktiga beslut kunde orsaka irreparabla skador. Även om man gjorde bedömningen att många polismän hade den sakkunskap som krävdes, var det i praktiken betydligt svårare att inom Polisen göra bedömningen av vilka ärenden polismyndigheten fick pröva och vilka som skulle överlämnas till Migrationsverkets prövning. Dessutom var polismyndigheterna olika benägna att överlämna ärendet till verkets prövning, varför det var svårare att skapa en enhetlig praxis på området. Detta sammantaget gjorde att alla beslut i asylärendet

²⁰ Prop. 1988/89:86, bet. 1988/89:SfU 19 och 22, rskr. 325 och prop. 1997/98:173, bet. 1998/99:SfU4, rskr. 1998/99:28.

²¹ 8 kap. 11 och 17 §§ utlänningslagen.

²² Prop. 1988/89:86, s. 79 f.

skulle prövas av Migrationsverket. Därigenom skulle man få en större rättssäkerhet i processen.

Skälet till att Migrationsverket även kom att överta huvudansvaret för verkställigheter, var att beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas under värdiga former. Migrationsverket skulle ges möjlighet att tillsammans med de humanitära frivilligorganisationerna och andra internationella organisationer utveckla formerna för ett samarbete om återvändande. Avsikten var att hela processen mer skulle komma att handla om att förmå dem som avvisats eller utvisats att självmant lämna landet än att behöva tillgripa tvångsåtgärder. Sammantaget fick Migrationsverket ansvaret för att möjliggöra återvändandet för de utlänningar som accepterar myndigheternas beslut och självmant lämnar landet, liksom att förmå så många som möjligt att välja detta alternativ. Polismyndighetens uppgift skulle närmast vara att se till att de som vägrade att rätta sig efter besluten också lämnade landet, dvs. svara för handräckning och tvångsmedel. Härigenom skulle myndigheternas ansvarsområden också renodlas; Polisens främsta uppgift är att bekämpa och utreda brott.

Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag hade det humanitära inslaget i utlänningsprocessen inte ännu en lika framträdande plats som den senare har kommit att få. I mitten av 1990-talet lade statsmakterna fast, att den svenska migrationspolitiken skall vara human, tydlig och konsekvent. Den skall bygga på bl.a. en helhetssyn och respekt för mänskliga rättigheter.²³ I samma lagstiftningsarbete beslutades att i princip alla utlänningsärenden skulle handläggas av Migrationsverket och Utlänningsnämnden. De skulle vidare överta Polisens ansvar för utredningen av ansökningar om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap, ansvaret för förvarstagande samt ansvaret för registrering av fingeravtryck.

Den nu rådande ordningen har naturligtvis flera fördelar. Genom att verkställighetsansvaret flyttats över till Migrationsverket fullföljs den process som tidigare påbörjats och verket får ett heltäckande ansvar, och verksamheten har därigenom fått mindre repressiva drag.

Emellertid har nuvarande ordning också vissa nackdelar. Sedan 1989 års utlänningslag har antalet asylsökande kraftigt ökat, liksom det förhållandet att nästan alla asylsökande i dag saknar pass eller annan identitetshandling (2003 saknade 93 procent identitetshandling). Även den organiserade människosmugglingen har ökat.

²³ Prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80.

Under åren har antalet till Polisen av Migrationsverket överlämnade verkställighetsärenden också kraftigt ökat. Som nämnts ovan används en stor del av Polisens för utlänningskontrollen tilldelade resurser just till verkställighetsarbetet. Ett omfattande arbete läggs ned på att finna de personer som håller sig undan, men också för att på nytt fastställa den avvisades eller utvisades identitet. Även om Migrationsverket under sin utredning många gånger kunnat fastställa den asylsökandes identitet, är det inte ovanligt att en utlännings, sedan denne meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut uppger en ny identitet, varför Polisen måste göra en ny identitetsprövning, inte minst för att klargöra till vilket land verkställighet skall ske.

I propositionen Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv²⁴ föreslogs, att rättssäkerheten ytterligare skulle förstärkas, bl.a. skulle en förbättrad identitetskontroll eftersträvas, vilken skulle grundas på noggranna utredningar på ett tidigt stadium. I samband med att Migrationsverket gavs befogenheter att bistå Polisen i samband med inresa eller utresa, uttalades också att verkets närvaro vid gränsen hade stor betydelse såväl för verkställighetsarbetet som för utredandet av en asylsökandes resväg och identitet.²⁵ Som redovisats i avsnitt 10.2 har emellertid Migrationsverkets delaktighet i in- och utresekontrollen i praktiken helt upphört. Även om Migrationsverket påbörjat ett projekt med inriktning på att i ett så tidigt skede som möjligt aktivt arbeta för att fastställa en asylsökandes identitet, kvarstår problemen med identitetslösheten.

Den nuvarande ordningen får negativa följder inte bara för Migrationsverkets och Polisens verksamhet med utlänningsärenden, utan också för den asylsökande. Under de normalt långa väntetiderna, såväl under tid asylansökan prövas som under tid Migrationsverket efter ett avvisningsbeslut arbetar med att få fram resehandlingar, skaffar sig många sökande fastare anknytning till Sverige genom bosättning och skola. Som nämnts (se avsnitt 7.2) är det flera asylsökande som under denna tid gömmer sig för att undvika verkställighet. Ofta följer också ett lokalt engagemang, med eller utan mediauppmärksamhet, för den asylsökande efter en längre tids vistelse. En verkställighet i detta skede väcker då ofta starka känslor, vilket komplicerar Migrationsverkets strävan att återvändandet skall kunna genomföras på ett humant och värdigt sätt.

²⁴ Prop. 1996/97:25.

²⁵ Prop. 1989/99:81, s 12 f.

Ett annat problem som uppmärksammats är att i och med att Migrationsverket ansvarar fullt ut för utredningen av ett asylärende, går Polisen många gånger miste om viktig information om utlänningens resväg och andra uppgifter om hur denne har kommit till Sverige. Dessa uppgifter är av mycket stor betydelse för Polisens arbete med att förhindra och bekämpa olika former av människosmuggling och annan gränsöverskridande brottslighet. Även om Migrationsverket har mycket god kunskap och kompetens om utlänningslagstiftningen, saknar det i allt väsentligt kunskap om det brottsutredande arbetet. Dessutom handläggs olika asylärenden hos olika handläggare, varför inte alla gånger sambandet mellan en berättelse och en eventuellt organiserad smugglarverksamhet och annan brottslighet kan uppmärksammas.

Danmark, Norge och i viss omfattning också Nederländerna har i stället valt en ordning, där Polisen, utan att fatta några beslut, har ansvaret för det inledande förhören med en asylsökande (se avsnitt 8). Om identiteten inte klarläggs under detta förhör, fortsätter Polisen att under den tid asylansökan prövas utreda frågan. Polisen anses med sin särskilda utbildning och kompetens ha bättre förutsättningar att få fram uppgifter om den asylsökandes identitet m.m., än vad migrationsmyndighetens personal har. Polisens utredning underlättar inte bara ett senare verkställighetsärende, utan har också betydelse för kampen mot människosmuggling. I Danmark och Norge har Polisen också ansvaret för verkställigheten.

Utredningen har övervägt om en motsvarande ordning bör införas också i vårt land.

En säkerställd identitet är mycket viktig för att man korrekt skall kunna bedöma den sökandes trovärdighet vad avser asylberättelsen. Kunskaper om resväg och identitet är också väsentliga för att kunna planera en återresa, om den asylsökande senare kommer att avvisas. Att på ett så tidigt stadium som möjligt få fram korrekta uppgifter om en asylsökandes identitet har även stor betydelse i övrigt för handläggningen av utlänningsärenden. En tidigt fastställd identitet innebär bl.a. att de personer som saknar skäl att få stanna i Sverige, snabbt får besked därom, vilket innebär att återresan inte blir fullt lika dramatisk som om dessa fått stanna under en längre tid. Det ger också tydliga signaler om vilken migrationspolitik Sverige för, så att utlänningar inte lockas hit under felaktiga förutsättningar. Tillämpningen av reglerna kan härigenom bli mer förutsebar och rättssäker. En klarlagd identitet har alltså stor bety-

delse ur ett humanitärt perspektiv, men har givetvis också statsfinansiella fördelar, eftersom processen kan påskyndas.

Även om Migrationsverkets personal har viss utbildning i förhörsteknik, är den till skillnad från Polisens särskilda utbildning inte inriktad på brottsutredande verksamhet. Polisen har även bättre förutsättningar att kunna konstatera om en uppvisad handling är falsk eller på annat sätt oriktig. Polisen kan också lättare se eventuella samband mellan en lämnad berättelse och en bakomliggande misstänkt brottslig verksamhet. Möjligheten för Polisen att på ett tidigt stadium få fram korrekta uppgifter, vilka har betydelse såväl för handläggningen av ett utlänningsärende som för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, förefaller därför större. Även den omständighet, att Polisen genom att hålla det inledande förhöret på ett effektivare sätt kan kartlägga och bekämpa människosmuggling, har betydelse ur en humanitär aspekt. De personer som smugglas hit utsätts ofta för stora påfrestningar såväl ekonomiska som fysiskt. En effektiv brottsbekämpning verkar brottspreventivt och förhindrar det inhuman utnyttjande som människosmuggling utgör. Det är Polisen (och åklagaren) som svarar för hela utredningen, såvitt avser misstanke om människohandel, vilket utgör en form av människosmugglingsbrott.

Utredningen ser därför betydande fördelar med en återgång till en ordning, där Polisen ansvarar för det inledande förhöret av en asylsökande. Polisen bör fortsätta med utredningen av den asylsökandes identitet och resväg, även efter det att ärenden överlämnats till Migrationsverket för prövning av ansökan. På detta sätt underlättas inte bara Migrationsverkets handläggning av utlänningsärendet, utan också ett framtida verkställighetsarbete.

Varje tidigt polisiärt ingripande vid ankomsten till Sverige kan dock ses som mindre humant av dem som enbart förknippar Polisen med repression, något som asylsökande många gånger kan göra. Även om ett tidigt fastställande av den asylsökandes identitet kan medföra att den asylsökande snabbt får ett beslut om att denne saknar skäl att få stanna i Sverige och att återvändandet därför kan bli mindre dramatiskt, kan dock kontakten med Polisen därför få motsatt effekt och motverka det önskade frivilliga återvändandet. En återgång till en ordning med en tidig roll för Polisen i handläggningen är alltså inte enbart av godo. Det skall dock erinras om, att en asylsökande sannolikt kan uppfatta kontakter med alla typer av myndighetspersoner som dramatiska i en förhörssituation, oavsett

om det rör sig om en civilklädd polisman eller en tjänsteman från Migrationsverket.

Utredningen anser mot bakgrund av vad som nu redovisats, att övervägande skäl dock talar för att Polisen framgent bör hålla det inledande förhöret med en asylsökande samt därefter fortsätta utredningen parallellt med Migrationsverkets handläggning av utlänningsärendet. Med tanke på att en särskild utredare av regeringen fått i uppdrag, att överväga på vilka sätt åtgärder kan vidtas för att på ett tidigt stadium i asylprocessen klarlägga asylsökandes identitet och resvägar (Dir 2004:20) avstår utredningen från att nu lämna detaljerade förslag i denna del.

12.4.2 Beslut om uppsikt, m.m.

Den inre utlänningskontrollen har, som nämnts, också till syfte till att söka efter personer som håller sig undan verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Som nämnts (avsnitt 12.2) finns det i dag cirka 8 500 utlänningar som är efterlysta för verkställighet. Det stora antalet som undandrar sig verkställighet utgör ett samhällsligt problem. Det är därför angeläget att försöka förhindra att personer håller sig undan verkställighet, liksom att snabbt kunna påträffa dem som har avvikit.

Att undandra sig verkställighet är i sig inte straffbart. Det kan övervägas om en kriminalisering bör ske. En sådan skulle innebära att denna kategori också på ett klarare sätt kom att omfattas av den inre utlänningskontrollen. Även om ett beslut om avvisning eller utvisningen innebär, att utlänningen förlorat sin rätt att uppehålla sig i Sverige, måste denne dock ha rätt att stanna kvar i Sverige under den tid en verkställighetsutredning pågår, utan att riskera att drabbas av straffansvar för illegal vistelse.²⁶ Straffbarhet bör därför inte föreskrivas. Som framgått ovan bör dock vissa kontrollåtgärder få vidtas mot den vilken det föreligger ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning.

Emellertid kan en person som håller sig undan verkställighet redan enligt nuvarande lagstiftning göra sig skyldig till brott mot utlänningslagen. Som närmare redovisas i avsnitt 4.6.2 får Migrationsverket, Utlänningsnämnden och Polisen, såsom handläggande myndighet fatta beslut om att en utlänning skall ställas under uppsikt, om det behövs bl.a. för att klargöra dennes identitet och rätt att

²⁶ Jfr 10 kap. 1 § utlänningslagen.

stanna i Sverige samt för att kunna verkställa ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.²⁷ En polismyndighet och en polisman, när myndigheten inte är handläggande myndighet, har vidare enligt nuvarande ordning rätt att tillfälligt ta en utlänning i förvar eller ställa denne under uppsikt, i avvaktan på Migrationsverkets eller Utlänningsnämndens beslut i ärendet.²⁸ Ett beslut om uppsikt får således fattas under hela handläggningstiden av en ansökan om uppehållstillstånd, dvs. fr.o.m. det ansökan görs till dess utlänningen lämnar Sverige. Så snart det finns anledning att anta, att utlänningen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige, kan denne således ställas under uppsikt. Ett beslut om uppsikt innebär att utlänningen är skyldig att på vissa tider anmäla sig hos en angiven polismyndighet eller lämna ifrån sig sitt pass eller annan identitetshandling eller uppfylla andra särskilda villkor.

Den som bryter mot en med stöd av utlänningslagen beslutad föreskrift kan fällas till ansvar för brott mot utlänningslagen till fängelse högst ett år, eller när omständigheterna är mildrande, till böter.²⁹ Detta innebär att när en utlänning bryter mot beslutet om uppsikt, begås också brott mot utlänningslagen, varför samtliga de kontroll- och tvångsåtgärder som gäller för den inre utlänningskontrollen kan vidtas (se ovan avsnitt 12.3).

Ett beslut om uppsikt utgör ett effektivt verktyg för den inre utlänningskontrollen och kan även begränsa den enskilde utlänningens möjligheter att hålla sig undan verkställighet. Utredningens undersökningar visar emellertid att beslut om uppsikt mer sällan fattas. Under åren 1999 till 2002 har ingen person lagförts för nämnda gärning, vilket kan ha sin förklaring i att det endast fattas ett ringa antal uppsiktsbeslut, men också att överträdelser mot en sådan föreskrift inte anmäls.

För en effektiv inre utlänningskontroll och i syfte att hindra utläningar att stanna kvar i Sverige sedan beslut om av- eller utvisning fattats, är det därför av stor vikt att Migrationsverket, men också polismyndigheterna, under hela handläggningen av ett utlänningsärende, närmare undersöker om det finns risk att utlänningen kommer hålla sig undan verkställighet, och att beslut om uppsikt också fattas i en större omfattning än vad som för närvarande synes ske.

²⁷ 6 kap. 5 § utlänningslagen. Bestämmelsen tillämpas när ett förvarstagande anses alltför ingripande, men det ändock finns behov av att ha den avvisade eller utvisade under uppsikt.

²⁸ 6 kap. 5 § sista stycket, jfrd. med 11 § utlänningslagen och 11 § polislagen.

²⁹ 10 kap. 3 § utlänningslagen.

13 Integreringen av personkontrollen med underrättelseverksamheten samt informationsutbytet mellan myndigheterna

13.1 Inledning

Utredningen har bl.a. att överväga en integrering av personkontrollen med underrättelseverksamheten. Av redovisningen i avsnitt 6 framgår att en integrering förekommer på sina håll, men att den är långt ifrån tillräckligt utvecklad. (Jfr behovet av integrering när det gäller bekämpning av narkotikabrott.¹)

I det följande redovisar utredningen vilka brister som finns och hur dessa bör åtgärdas (avsnitt 13.2).

I utredningens uppdrag ingår också att undersöka hur informations- och underrättelseutbytet fungerar mellan gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket. Även om informationsutbyte sker, finns det i dag ingen skyldighet för myndigheterna att lämna uppgifter till varandra angående frågor som är av betydelse för personkontrollen, och för annan brottsbekämpande verksamhet. Det har bl.a. visat sig, att det för informationsutbytet många gånger är av avgörande betydelse vilka personliga kontakter tjänstemännen har, såväl på chefsnivå som på andra plan. För en effektiv personkontroll är ett informationsutbyte såväl inom som mellan gränskontrollmyndigheterna nödvändigt. I det följande redovisar utredningen sina överväganden och förslag om hur informations- och underrättelseutbytet bör utvecklas och i anledning därav vissa sekretess- och registerfrågor (avsnitt 13.3). I det avslutande avsnittet behandlas vissa register närmare (13.4).

¹ Mobilisering mot narkotika, Organiserad kriminalitet, grov narkotikabrottslighet slutrapport (2004).

13.2 Integrering av personkontrollen med underrättelseverksamheten

Utredningens bedömning: En effektiv personkontroll förutsätter en integrering med samtliga gränskontrollmyndigheters underrättelseverksamheter. Det behövs en för hela Polisen central underrättelseverksamhet. Därutöver bör en nationell för alla gränskontrollmyndigheter gemensam underrättelsefunktion inrättas. I det senare avseendet bör det vid Kustbevakningen beläggas, för samtliga gränskontrollmyndigheterna gemensamma, centret för maritima underrättelser kunna tjäna som förebild.

Integrering av personkontrollen med underrättelseverksamhet

Enligt utredningens direktiv skall utredningen undersöka om personkontrollen vid yttre gräns kan integreras med kriminalunderrättelseverksamheten. I det föregående har utredningen framhållit, att en sådan integrering är nödvändig för en effektiv personkontroll. Enligt utredningens mening gäller detta också, och framför allt, personkontrollen vid inre gräns, liksom i den inre utlänningskontrollen. Utredningen har vidare funnit, som framgått, att även Tullverkets och Kustbevakningens underrättelseverksamhet bör integreras med personkontrollen. Utredningens bedömningar nedan tar således sikte på all personkontrollverksamhet och på samtliga gränskontrollmyndigheters underrättelseverksamhet.

Behovet av integrering

I det föregående har utredningen understrukt (se avsnitt 10 och 12), att syftet med personkontrollen inte enbart är att kontrollera att utländska medborgare uppfyller de materiella och formella kraven för inresa och vistelse i Sverige, utan också att bekämpa all form av gränsöverskridande brottslighet. Eftersom samtliga Sveriges landgränser, och även flertalet av Sveriges hamnar såvitt avser reguljär färjetrafik, i huvudsak när de nya EU-medlemmarna väl inom överskådlig tid blir operativa medlemmar i Schengensamarbetet kommer att vara inre gräns, bör också det brottsbekämpande inslaget i personkontrollen få en ännu mera fram-

trädande plats. Eftersom antalet personkontroller vid resa över yttre gräns kommer att minska, måste alltså bekämpningen av bl.a. illegal invandring och annan brottslighet intensifieras genom mera effektiv inre utlänningskontroll och personkontroll vid inre gräns.²

Även om illegal invandring utgör en gränsöverskridande brottslighet, är den långt ifrån lika allvarlig som annan sådan brottslighet. Personkontrollen måste därför vara utformad på ett sådant sätt att den effektivt kan bekämpa all – och främst den grova – gränsöverskridande brottsligheten. En brottslighet där varje brott var för sig inte alltid kan anses vara grovt kan likväl ha karaktär av grov brottslighet, såsom är fallet där serier av tillgreppsbrott i hus, bilar och butiker begås av utlänningar, vilka snabbt lämna Sverige för att avyttra det tillgripna i hemlandet.

Den grova och organiserade gränsöverskridande brottsligheten har enligt Polisens bedömningar blivit allt mer sofistikerad och kan befaras att öka, på såväl kort som lång sikt (se avsnitt 7). Brott som exempelvis människosmuggling och människohandel eller att stöldgods förs ut ur landet är svåra att upptäcka och bekämpa.

Med utredningens krav på en minsta misstankenivå för ingripande (se avsnitt 10.3) ökar också behovet av tillräcklig och tillförlitlig underrättelseinformation.

Verksamheten inom Polisen och övriga gränskontrollmyndigheter bör inriktas på att säkerställa informationsflödet och förfina metoderna för bearbetning och analys. Uppdaterade hotbildsanalyser och riskprofiler är nödvändiga underlag för en effektiv personkontroll och annan operativ verksamhet.

Inom vissa polismyndigheter har redan ett sådant arbete påbörjats, och Rikskriminalpolisen lämnar också kontinuerligt information om hotbilder och andra underrättelser av betydelse till skilda polisdistrikt. Verksamheten är emellertid ännu inte tillräckligt utvecklad och uppvisar brister. Det förefaller som om det allmänt finns brister i den önskvärda integreringen av polisens operativa brottsbekämpning med underrättelseverksamheten, och alltså inte bara när det gäller personkontrollen.³ Svårigheterna beträffande per-

² Med illegal invandring i detta avseende avses utländska medborgare som reser in och vistas, eller arbetar, i Sverige utan att ha eller ansöka om tillstånd för sin vistelse.

³ Mobilisering mot narkotika har i sin slutrapport s. 81 antecknat följande. "Kopplingen inom myndigheterna mellan underrättelse- och utredningssidan är i praktiken bristfällig. Undantag beror ofta på goda relationer på personnivå. Spanings- och förundersökningsledning måste ofta finna svar på uppkomna frågor själva, utan att använda de kanaler som uppberats på underrättelsesidan. Återanvändningen av information och slutsatser från utredningar är också bristfällig. Ofta är förundersökningsprotokoll det enda som dokumen-

sonkontrollen kan bl.a. förklaras med att gränskontrollverksamheten och annan utlänningskontroll under lång tid varit i det närmaste avskuren från annan polisiär verksamhet. Utlänningslagen, som tillhör ett smalt specialstraffrättsligt område och tillämpas av en begränsad krets inom Polisen, utgör en naturlig brygga mellan underrättelseverksamhet och brottsbekämpning.

Det förefaller vidare som om uppgifter och information som inhämtats lokalt inte sällan stannar där och således inte kommer Polisen i andra län eller de centrala polisinstanserna till del. Det påpekas också från vissa polismyndigheter, att Rikskriminalpolisens information sällan har den kvalitet, att den kan vara till direkt nytta för polismyndigheterna i deras operativa arbete med brottsutredningar. Rikskriminalpolisen uppfattas, inom och utom myndigheten, mera som ett serviceorgan åt Regeringskansliet och Rikspolisstyrelsen än en operativ enhet. Huvuddelen av arbetet består, såvitt utredningen kunna förstå, i att sammanställa rapporter, svara på remisser samt företräda Sverige i olika internationella sammanhang, vilket leder till att den rena underrättelseverksamheten blir lidande.

Något mer formellt och organiserat underrättelsearbete mellan gränskontrollmyndigheterna har inte funnits, förrän helt nyligen när det vid Kustbevakningen etablerades ett gemensamt center för underrättelser och riskanalyser (se avsnitt 6.5).

Hur bör det framtida arbetet bedrivas?

En väl fungerande underrättelseverksamhet är av stor betydelse för möjligheten att kunna uppnå ett effektivt arbete, inte bara inom personkontrollverksamheten, utan inom många delar av den polisiära verksamheten. Det har särskilt stor betydelse för bekämpningen av den grova och kvalificerade brottsligheten. Underrättelsetjänsten utgör en viktig del i Polisens och övriga brottsbekämpande myndigheters verksamhet för att säkerställa att information finns tillgänglig. Inom ramen för denna insamlas, bearbetas, analyseras och delges information som behövs för att förebygga, upptäcka och utreda brott.

Den gränsöverskridande brottsligheten berör i princip alla brott som har anknytning till Sverige men där det finns ett transnatio-

terar slutsatser från utredningsarbetet, vilket utelämnar alla misstänkta som det inte funnits tillräckliga bevis mot i befintligt material och slutsatser i utredningsarbetet i övrigt.”

nellt inslag (se avsnitt 7). Uppenbara fall är, som nämnts, människosmuggling, människohandel, narkotikasmuggling och andra smuglingsbrott, men också egendomsbrott och våldsbrott hör hit. Eftersom brottsligheten är varierande är det inte möjligt att koncentrera underrättelseverksamheten till en viss typ av brottslighet, exempelvis illegal invandring och människosmuggling. Det är inte heller ovanligt att organiserad kriminell verksamhet sysslar med flera typer av brott. (Jfr den hotbild som tagits fram inför EU-utvidgningen, avsnitt 7.)

Utredningen anser att det finns behov av både lokala eller regionala och centrala underrättelseenheter för bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet, inklusive olika former av illegal invandring. Polisen kan inte förlita sig enbart på information som kommer genom central underrättelseverksamhet, utan måste också bedriva sådan verksamhet inom de olika polismyndigheterna, vilka numera omfattar hela eller delar av län. Underrättelseverksamheten är en stödfunktion för det operativa polisiära arbetet och kräver samarbete med alla enheter vid polismyndigheten. En alltför långtgående typisering eller specialisering efter brottsart riskerar att hindra det önskvärda informationsflödet och försvåra överblicken.

Det behövs givetvis också en underrättelseverksamhet som är gemensam för Polisen. Eftersom den brottslighet som personkontrollen syftar till att bekämpa är av riksomfattande karaktär och med internationell anknytning, är behovet av samordning av underrättelseinhämtningen stort på nationell nivå. Underrättelser som inhämtas inom en del av Polisen måste kunna komma till nytta inom andra delar för att bl.a. identifiera ny kriminalitet. På motsvarande sett måste en återkoppling ske från lokala iakttagelser till den nationella nivån för bearbetning och analys.

En välfungerande underrättelseverksamhet på skilda nivåer inom Polisen måste också kompletteras med det arbete som sker i Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet; även inom dessa myndigheter bör arbetet ske såväl regionalt som centralt. Tullverket och Kustbevakningen är i en betydligt större utsträckning än Polisen fysiskt närvarande vid Sverige gränser och har många gånger större förutsättningar att samla information om vad som händer där. Dessutom har dessa myndigheter redan ett huvudansvar för att förhindra och bekämpa narkotikasmuggling och andra smuglingsbrott.

Tullverket och Kustbevakningen föreslås som gränskontrollmyndigheter få ett eget ansvar också för personkontrollen och bör

därför ha en med Polisen integrerad underrättelseverksamhet. Som nämnts har också en sådan ordning startats genom det vid Kustbevakningen belägna gemensamma centret för maritima underrättelser och riskanalyser. Den lämpligaste ordningen bör enligt utredningen vara att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen även i övrigt, dvs. inte bara såvitt avser gränskontroll av sjötrafiken,⁴ gemensamt upparbetar rutiner för en samordnad underrättelseverksamhet, såvitt avser personkontrollen över hela riket. Med den inriktning som kampen mot gränsöverskridande brottslighet bör ha innebär det i princip att huvuddelen av underrättelsearbetet bör bedrivas gemensamt. Naturligtvis måste det gemensamma underrättelsearbetet, liksom i dag, också integreras med respektive myndighets regionala och lokala underrättelseenheter. Endast genom en myndighetsgemensam integrering kan compensation ske för att ansvaret för den gränsöverskridande brottsligheten i Sverige vilar på tre skilda myndigheter, i stället för att koncentreras till en enda myndighet.⁵

Sammanfattningsvis anser utredningen således, att det bör finnas en utvecklad central underrättelseverksamhet inom Polisen som på olika sätt kopplas samman med den underrättelseverksamhet som bedrivs ute i landet.⁶ Verksamheten bör också samordnas med Tullverkets och Kustbevakningens informations- och analysarbete, såväl på lokal som på central nivå. Det bör ankomma på Regeringen och de centrala förvaltningsmyndigheterna att närmare svara för formerna för denna samverkan. Det ovan nämnda gemensamma centret för maritima underrättelser och riksanalyser synes utgöra en god förebild och bör därför kunna både stå som modell för framtida nationell verksamhet på området och vidareutvecklas inom ramen för denna verksamhet.

⁴ Inom arbetet med maritima riskanalyser avses med gränskontroll kontroll både av varor och personer.

⁵ Ekobrottsmyndigheten startade under år 2004 en egen underrättelseverksamhet, med såväl regional som central verksamhet. Mobilisering mot narkotika föreslår i sin slutrapport s. 83 f, ett tillskapande av ett nationellt underrättelsecentrum inom Polisen och Tullverket med representanter från andra myndigheter eller en helt ny nationell underrättelsemyndighet.

⁶ Se också SÄPO/Rikskrim-kommitténs betänkande Den centrala Polisen (SOU 2000:25), vilket för närvarande bereds inom regeringskansliet och Rikspolisstyrelsen.

Utvecklande av spaningsmetoder m.m.

Utöver en mera samlad integrering av personkontrollen med underrättelseverksamheten, bör Polisen tillsammans med övriga gränskontrollmyndigheter också utveckla mer effektiva spaningsmetoder.⁷ Även om det i dag på sina håll bedrivs kvalificerat spaningsarbete, om än i varierande omfattning, bör denna i större utsträckning kunna inriktas mot den gränsöverskridande brottsligheten, bl.a. mot bakgrund av det arbete som sker inom Europol.

Till utredningen har framförts önskemål om att få en utvidgad rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel också i spaningssyfte. Bland annat har anförts, att eftersom bl.a. människosmuggling och människohandel är både svåra att upptäcka och att utreda bör Polisen ges rätt att använda hemliga tvångsmedel i större omfattning och med lägre ställda krav än för närvarande.⁸ Enligt utredningens mening, som utvecklas i avsnitt 10.3.4, bör denna fråga dock ses över i ett större sammanhang, där också frågan om den enskildes integritet kan få en mera ingående belysning. Konsekvenserna av en utvidgad tvångsmedelsanvändning kräver en större överblick än som medges inom ramen för utredningens överväganden, vilka enbart gäller ett visst slag av brottslighet.

Utrymmet att använda de nuvarande reglerna och de förändringar utredningen föreslår bör först tas tillvara. Av utredningens undersökningar framgår bl.a. att Polisen i mycket liten omfattning använder sig av möjligheten att enligt 25 § polislagen begära in uppgifter av transportörer om passagerare m.m., ett redskap som Tullverket sedan länge använt i kampen mot smugglingsbrott. Det inte är ovanligt att utlänningar, med eller utan hjälp av en smugglare, tar sig in illegalt i Sverige med vissa kartlagda transportörer. Den i 27 kap. 18 § rättegångsbalken och 2 § lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning införda straffvärdesventilen gör det vidare möjligt, att använda sig av hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning även för brott vilka är föreskrivet lindrigare minimi-straff än fängelse än två år, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse två år.⁹ Dessa bestämmelser kan ha tillämplighet också på vissa brott enligt utlänningslagen.

⁷ Mobilisering mot narkotika redovisar i sin slutrapport (s. 93 f.) flera arbetsmetoder för att bekämpa organiserad brottslighet.

⁸ Med hemliga tvångsmedel avses hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning samt annan form av hemlig övervakning, såsom exempelvis användande av andra elektroniska hjälpmedel för att följa ett fordon's resväg.

⁹ Prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164 och Prop. 2002/03:74, bet. 2003/04:JuU2, rskr. 2003/04:14.

En väl utvecklad underrättelseverksamhet, där samtliga de författningsreglerade hjälpmedel som nu står till buds används för att samla in och bearbeta information, med en omfattande nationell spridning av underrättelser och förfinade analysmetoder, bör få till följd, att personkontrollen mera effektivt når sitt mål, nämligen att kontrollera invandringen och bekämpa alla former av gränsöverskridande brottslighet.

Utredningen vill också peka på den modell som används i Nederländerna vid kontroll i de gränsnära zonerna där. Genom att den nederländska Polisen ensam eller tillsammans med tysk Polis befinner sig på tyskt territorium för att redan där kunna få en överblick över vilka personer som har för avsikt att resa in i Nederländerna ökar den operativa beredskapen och effektiviteten (se avsnitt 8). Motsvarande arbetsmetoder bör för Sveriges del kunna övervägas bl.a. i södra Sverige som en utveckling av det samarbete som nu sker med dansk Polis i Öresundsregionen.

Ett viktigt och betydelsefullt inslag i allt polisiärt arbete, såväl det operativa som i underrättelseverksamheten, är sökning i olika register. Som närmare behandlas nedan är det därför av stor vikt att myndigheterna ges möjlighet att i register och med olika medel samla information. Som framgått (avsnitt 4.11) kan registerlagstiftningen resa vissa hinder mot en effektiv användning av annan myndighets registrerade uppgifter. Denna fråga behandlar utredningen nedan i avsnitt 13.4.

13.3 Informationsutbyte mellan myndigheterna

13.3.1 Informationsutbyte

Utredningens förslag: Gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket, när verket medverkar i personkontrollen, skall till varandra lämna uppgifter som rör en utlänning eller annan enskild, om uppgifterna är nödvändiga för personkontroll. Tullverket och Kustbevakningen skall, när de inte medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, genast underrätta Polisen, om de får anledning att misstänka att en person inte uppfyller kraven för inresa eller vistelse i Sverige eller annars gör sig skyldig till brott. Också Migrationsverket skall underrätta Polisen vid misstanke om att en person gjort sig skyldig till brott.

Polisen, Tullverket eller Kustbevakningen skall i sin tur underrätta Migrationsverket om de misstänker att en utländsk medborgare gjort sig skyldig till brott, och utlänningen inte kan visa ett giltigt uppehållstillstånd.

När Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket underrättat Polisen om att en person gjort sig skyldig till brott, skall myndigheterna få fatta beslut om att hålla kvar utlänningen, till dess en polisman kommer till plats. Härvid skall Tullverket och Kustbevakningen ha rätt att använda tvång och våld.

Utredningen har i det föregående framhållit behovet av ett bättre samarbete, såvitt avser underrättelseverksamheten, liksom i fråga om det operativa arbetet (se avsnitt 10).

Myndigheterna saknar för närvarande skyldighet att lämna varandra uppgifter, vilket är en förutsättning för ett effektivt samarbete (se avsnitt 6). Den enda i författning reglerade uppgiftsskyldighet, såvitt avser personkontrollen, är att när Tullverket, Kustbevakningen eller Migrationsverket medverkar i personkontrollen, skall de underrätta Polisen om att en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa. Vid utresekontroll skall Polisen underrättas, ”om det finns skäl för det” utan närmare angivande av vilka skälen är.¹⁰ När och hur information utbyts avgörs i praktiken därför ofta av den enskilde tjänstemannen eller efter överläggningar på chefsnivå. Vad utredningen kunnat finna har de personliga kontakterna mellan tjänstemännen vid de olika myndigheterna mycket stor betydelse för om informationsutbyte sker eller inte.

Eftersom samtliga gränskontrollmyndigheter och Migrationsverket är från varandra fristående myndigheter, reser sekretess- och registerlagstiftningen hinder för ett informationsutbyte dem emellan (se avsnitt 4.10 och 4.11). Det innebär att en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet inte generellt får lämnas ut till den andra, och när så sker, kan uppgiften bli offentlig hos den mottagande myndigheten (se också nedan under avsnitt 13.3.2). Det kan i princip ifrågasättas om sekretess över huvud taget bör gälla mellan brottsbekämpande myndigheter, såvitt avser den brottsbekämpande verksamheten, när det samtidigt finns en

¹⁰ 5 kap. 6 § tredje stycket utlänningsförordningen, 1989:547. Denna bestämmelser ger också tydliga signaler om behovet av att tydliggöra vilket ansvar och befogenheter myndigheterna egentligen har när de medverkar i personkontrollen.

gemensam yttre sekretess.¹¹ Den s.k. finalitetsprincipen, dvs. att personuppgifter som samlats in och behandlats för ett visst ändamål inte får användas för ett annat oförenligt ändamål, reser också hinder för verksamheten.

Enligt utredningen bör de nuvarande stela, restriktiva reglerna på detta område mjukas upp. Utbyte av känslig information mellan myndigheterna bör skyddas från allmänhetens insyn. Det bör också klargöras om den information en myndighet tagit emot är offentlig eller omfattas av sekretess, något som idag vållar svårigheter. Frågan om de hinder registerlagstiftningen reser för ett effektivt samarbete behandlas närmare i avsnitten 13.3.2 och 13.4

Enligt utredningen bör gränskontrollmyndigheterna, när de arbetar med personkontroll, ha en *skyldighet* att delge varandra information som är av betydelse för kontrollen. Det bör därför särskilt anges, att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen när de utgör gränskontrollmyndigheter, dvs. medverkar i eller ansvarar för personkontrollen,¹² samt Migrationsverket vid sin medverkan i kontrollen, skall lämna varandra uppgifter om en person om det är nödvändigt för personkontrollen. Det innebär att frågor som är av rent administrativ karaktär inte skall omfattas av uppgiftsskyldigheten. Vad avser Polisen bör uppgiftsskyldigheten också gälla mellan polismyndigheterna och mellan dem och Rikspolisstyrelsen. Eftersom de utlandsmyndigheter, som fått bemyndigande att handlägga utlänningsärenden, i sitt arbete kan få del av information som är viktig för personkontrollen, bör uppgiftsskyldigheten omfatta även dessa myndigheter.

Avsaknaden av en allmän skyldighet för de brottsbekämpande myndigheterna att informera varandra om misstänkt brottslighet leder också till påtagliga effektivitetsförluster.¹³ Såsom bestämmelserna är utformade idag kan exempelvis en tulltjänsteman som vid en gräns gör iakttagelser som ger anledning att anta att människor smugglas in i Sverige eller att stöldgods förs ut ur landet helt underlåta, att meddela Polisen och enbart nöja sig med att betrakta vad som sker. Tullverket har t.o.m. utfärdat centrala riktlinjer om att Polisen inte (!) skall informeras, när en tulltjänsteman tror sig

¹¹ Se också Tullbrottsdatautredningens betänkande Tullverkets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet (SOU 2002:113) s. 168.

¹² Som nämnts i avsnitt 10.2 utgör Kustbevakningen normalt alltid gränskontrollmyndighet, eftersom den har ett självständigt ansvar för personkontrollen till sjöss.

¹³ Enligt 6 kap. 11 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreninglagen) skall dock Kustbevakningen skyndsamt anmäla till Polisen eller åklagare om det finns anledning att anta att det begåtts ett brott mot nämnda lag, men motsvarande skyldighet finns inte såvitt avser personkontrollen.

observera illegal invandring (se avsnitt 6.6). Det är djupt otillfredsställande att den omständighet att den brottsbekämpande verksamheten organiserats i skilda myndigheter kan få till följd att myndigheter medvetet underlåter att ingripa, enbart med hänvisning till att ansvaret faller utanför myndighetsgränsen i snäv mening.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen, att Tullverket och Kustbevakningen alltid skall ha en uttrycklig skyldighet att informera Polisen vid varje misstanke om brott, vilka myndigheterna upptäcker i sin verksamhet.

Eftersom personkontroll kan omfatta alla former av gränsöverskridande brottslighet, bör uppgiftsskyldigheten inte begränsas till vissa brott eller knytas enbart till utredningens avgränsning av personkontroll. Uppgiftsskyldigheten bör också omfatta även annan överträdelse mot utlänningslagen än brott, dvs. Tullverket och Kustbevakningen skall vara skyldiga att underrätta Polisen om de i sin verksamhet finner anledning att anta att en utländsk medborgare inte allmänt uppfyller kraven enligt utlänningslagen för inresa i Sverige.

För att Polisen skall kunna förhindra och bekämpa människosmuggling och människohandel, liksom annan gränsöverskridande brottslighet, är det av stor vikt att även Migrationsverket delger Polisen uppgifter av betydelse. Att Migrationsverket skall informera Polisen om att en enskild utlänning misstänks för brott eller delge Polisen andra uppgifter som framkommer i ett utlänningsärende är emellertid inte självklart. Migrationsverket har inte i uppdrag att bekämpa brott utan är en förvaltningsmyndighet med uppgift att handlägga utlänningsärenden, där den enskildes integritet och mänskliga rättigheter i hög grad står i förgrunden. Brottslighet eller skyddande av brottslingar har emellertid ingen privilegierad ställning vid handläggningen av dessa förvaltningsärenden. Också i andra verksamheter, där skyddet för den enskildes integritet har en framträdande plats, föreskrivs i dag en underrättelseskyldighet vid misstanke om brott, exempelvis när det gäller socialnämndens skyldighet enligt socialtjänstlagen (2001:453) att anmäla till Polisen, att ett brott som riktats mot ett barn kan ha begåtts.

Enligt utredningen talar övervägande skäl för att också Migrationsverket bör omfattas av en skyldighet, att underrätta Polisen, när det finns anledning att anta att en person har begått brott. Eftersom gränsöverskridande brottslighet kan avse alla typer av brott, kan informationsskyldigheten inte heller här begränsas till vissa brotts typer, utan bör omfatta misstankar om alla brott som hör under

allmänt åtal. Enligt vad utredningen inhämtat förekommer ett sådant utbyte av information redan i dag i inte obetydlig omfattning mellan Migrationsverkets handläggare och Polisen men utan lagstöd.¹⁴ Det kan exempelvis gälla brott som upptäckts inom en flyktingförläggning eller att en asylsökande uppger att han eller hon söker asyl med hänvisning till brottslig verksamhet i sitt hemland. Med en i lag reglerad skyldighet för Migrationsverket att underrätta Polisen vid misstanke om brott, blir inte informationsutbytet beroende av olika lokala rutiner eller utvecklade personliga kontakter mellan tjänsteman vid myndigheterna, vilket stärker rättssäkerheten.

Som nämnts (avsnitt 6) har vissa polismyndigheter i dag infört en rutin att regelmässigt informera Migrationsverket, när de finner anledning att anta att en asylsökande har begått brott. Detta har inneburit att asylprocessen har påskyndats och att Migrationsverket fått ett mer korrekt underlag att fatta sitt beslut på. Inte heller denna form av informationsutbyte är reglerad.¹⁵ Eftersom denna ordning är ett stöd för Migrationsverket bör denna skyldighet för Polisen att delge verket viktig information också lagregleras. Uppgiftsskyldighet bör också omfatta Tullverket och Kustbevakningen, när dessa myndigheter i sin brottsbekämpande verksamhet finner anledning att anta, att en asylsökande eller annan utlänning gjort sig skyldig till brott. Eftersom det enligt utredningens förslag kommer att ske ett omfattande informationsutbyte mellan gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket, bör det inom Migrationsverket finnas särskild utsedda kontaktpersoner. Som nämnts skall Migrationsverket inte bedriva någon brottsbekämpande verksamhet eller bedriva underrättelsearbete (se avsnitt 10.5.2).

I utlänningsförordningen finns, som framgått, en bestämmelse om att Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket skall underrätta Polisen när en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa. I bestämmelsen regleras också att myndigheterna skall se till att utlänningen inte reser in i landet. Hur det skall ske eller vilka maktmedel som får tillgripas är dock inte närmare föreskrivet. För att bestämmelsen skall få avsedd effekt, dvs. att se till att utlänningen inte kan ta sig in i landet, måste myndigheterna ges befogenhet att kunna hålla kvar personen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket –

¹⁴ Utan en reglerad uppgiftsskyldighet krävs normalt dels en begäran om utlämnande av uppgifter, även om de har betydelse för en brottsutredning eller annan myndighetshandläggning, dels att varje utlämnande skall föregås av en sekretessprövning.

¹⁵Se not 14.

oavsett om myndigheterna medverkar i eller ansvarar för personkontrollen – skall ha rätt att besluta att den person, som misstänks inte uppfylla kraven för inresa eller som misstänks för brott, skall stanna kvar till dess att en polisman kommer till plats. Eftersom Kustbevakningen med utredningens förslag i princip alltid kommer att utgöra gränskontrollmyndighet, torde bestämmelsen i praktiken sällan tillämpas, eftersom Kustbevakningen såsom gränskontrollmyndighet redan har fulla polisiära befogenheter. Tullverket och Kustbevakningen bör också få använda våld eller tvång i den omfattningen som är nödvändigt. Se vidare avsnitt 10.5.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen således, att när myndigheterna medverkar i eller ansvarar för personkontrollen bör det införas en lagstadgad uppgiftsskyldighet. Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket skall vid misstanke om brott genast underrätta Polisen därom, och gränskontrollmyndigheterna skall i sin tur vara skyldiga att lämna Migrationsverket uppgifter om att en utlänning kan misstänkas för brott.

13.3.2 Sekretesslagen och registerlagstiftningen

Utredningens förslag: Uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter som har betydelse för personkontrollen, dvs. vilka har betydelse för rätten att resa in i, ut ur och vistas i Sverige, samt att förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Utredningens bedömning: Utredningen anser att nuvarande sekretesslagstiftningen bör utvidgas till att omfatta också uppgifter som hör till Kustbevakningens underrättelse- och registerverksamhet.

Med de föreslagna ändringarna bortfaller nuvarande hinder i sekretesslagen och personuppgiftslagen mot en effektiv informationsöverföring mellan myndigheterna. Delgiven uppgift kan med stöd av nuvarande bestämmelser omfattas av sekretess också hos den mottagande myndigheten.

Sekretess

Sekretess mellan myndigheterna innebär, något förenklat, att om en myndighet gör bedömningen att en uppgift med stöd av bestämmelserna i sekretesslagen omfattas av sekretess, kan uppgiften inte lämnas ut till en annan myndighet, eller annan enhet inom den egna myndigheten. Som närmare redovisas i avsnitt 4.10 utgör emellertid nuvarande sekretessreglering normalt inte något hinder mot att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen utbyter information som har betydelse för det brottsbekämpande och brottsutredande arbetet. I sekretesslagen anges nämligen, att sekretess inte hindrar att uppgift som behövs för förundersökning lämnas till polismyndighet eller annan myndighet som har att utreda brottet, liksom att sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet.

Även om nuvarande sekretessregleringen i huvudsak inte medför några hinder att delge varandra uppgifter som hör till en förundersökning, kan problem uppstå när uppgifter behöver lämnas ut för att de behövs i underrättelseverksamheten. Detta beror på den starka sekretess som gäller i underrättelseverksamhet hos alla myndigheter, och att det för denna verksamhet saknas sekretessbrytande bestämmelser motsvarande dem som gäller i förundersökningar. Sannolikt kan dock den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen tillämpas även för underrättelseverksamheten.

Emellertid är ett utlämnande i nu redovisade fall ingen *skyldighet*, och dessutom krävs att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall gör en sekretessprövning före utlämnandet. Detta innebär i sin tur att det inte är möjligt att låta uppgifter som omfattas av sekretess delges genom att den mottagande myndigheten har s.k. direktåtkomst till de register i vilka uppgifterna finns upptagna.¹⁶ Vid sådan åtkomst är det inte möjligt att göra den föreskrivna obligatoriska sekretessprövningen i varje enskilt fall.

Den uppgiftsskyldighet gränskontrollmyndigheterna emellan som utredningen föreslår utgör dock en sekretessbrytande bestämmelse i sekretesslagens mening. Härav följer att den utlämnande myndigheten inte bara har möjlighet att lämna ut uppgifter, utan att så också *skall* ske, utan hinder av sekretess och utan en föregående sekretessprövning. Uppgifterna skall också lämnas ut utan en uttrycklig begäran därom. Genom utredningens förslag kommer också uppgifter som hör till underrättelseverksamheten att omfattas

¹⁶ Jfr SOU 2003:40 s. 265 f.

av uppgiftsskyldigheten. Denna ordning får också till följd att en direktåtkomst till olika register lagligen kan regleras. Som närmare redovisas nedan skall dock den utlämnande myndigheten kunna pröva om uppgiften har betydelse för personkontrollen. Denna bedömning görs dels innan en uppgift lämnas ut manuellt, dels innan det anges vilken myndighet som skall ha direktåtkomst till registeruppgifter och för vilka register en sådan åtkomst skall gälla.

Det är angeläget att de överlämnade uppgifterna kan omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten. Mot bakgrund av redovisningen i avsnitt 4.10 anser utredningen, att en uppgift som rör misstanke om brott med stöd av bestämmelserna om förundersökningssekretess kan skyddas hos alla gränskontrollmyndigheter. Liksom alla andra myndigheter har Migrationsverket att tillämpa bestämmelserna om s.k. utredningssekretess.¹⁷ Även sådana uppgifter, som är hänförliga till förundersökningssekretessen till skydd för den enskilde, kan skyddas hos Migrationsverket med stöd av utlänningssekretessen.¹⁸

Uppgifter härrörande till underrättelseverksamheten skyddas också med nuvarande sekretessreglering, såvitt avser utbytet mellan Polisen och Tullverket, medan det saknas primära bestämmelser om sekretess till skydd för Kustbevakningens underrättelseverksamhet.¹⁹ Utredningen anser därför att nuvarande sekretesslagstiftningen bör utvidgas till att omfatta också uppgifter som hör till Kustbevakningens underrättelseverksamhet. Sekretessbestämmelsen är för närvarande kopplad till sådan verksamhet som bedrivs enligt polisdatalagen respektive lagen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Motsvarande koppling bör gälla för Kustbevakningen. Eftersom registerlagstiftningen beträffande Kustbevakningens behandling av personuppgifter är under översyn bör denna fråga lämpligen slutligt behandlas i det lagstiftningsarbetet. Det är angeläget att definitionen av *underrättelseverksamhet*, eller beskrivningen av hur uppgifter för ändamålet att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet skall behandlas, är densamma i alla registerförfattningar. I annat fall kan tolkningssvårigheter uppstå med risk att viss information faller utanför sekretessområdet.

Eftersom utlänningssekretessen enligt nuvarande regler primärt gäller hos alla berörda myndigheter, kan uppgifter om en utländsk

¹⁷ 5 kap. 1 § sekretesslagen, 1980:100.

¹⁸ 7 kap. 14 § sekretesslagen.

¹⁹ 5 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (underrättelseverksamhetssekretess).

medborgare, vilka gränskontrollmyndigheterna erhåller av Migrationsverket, skyddas även hos dem. Bestämmelserna om förundersökningssekretess kan också tillämpas, eftersom uppgifterna avser misstanke om brott.

Mot nu beskrivna bakgrund finner utredningen, att en lagstadgad uppgiftsskyldighet, som utgör en sekretessbrytande bestämmelse, inte kommer att få till följd att den som uppgifterna avser kommer att lida skada eller men, eftersom den överlämnade uppgiften kommer att omfattas av sekretess också hos den mottagande myndigheten.

Sekretess kontra registerlagstiftningen

En särskild fråga är om den föreslagna uppgiftsskyldighet också innebär att uppgifter som behandlas i någon av myndigheternas register eller databaser får lämnas ut till annan myndighet och behandlas där. I sekretesslagen finns en bestämmelse som anger, att sekretess gäller för en uppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid mot personuppgiftslagen. I personuppgiftslagen föreskrivs i sin tur, att en personuppgift inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlats in, dvs. i strid med *finalitetsprincipen* (se närmare avsnitten 4.10 och 4.11.)

Frågan är om denna reglering hindrar att myndigheter utbyter personuppgifter vilka behandlas i ett register eller en databas. Offentlighets- och sekretesskommittén har i sitt slutbetänkande gjort bedömningen att så inte är fallet.²⁰ Kortfattat innebär kommitténs bedömning, att sekretessregleringen uppnår samma syfte som finalitetsprincipen, dvs. myndigheternas hindras att lämna ut integritetskänsliga uppgifter till andra myndigheter för ändamål som av lagstiftaren bedömts vara oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlats in. När de sekretessbrytande bestämmelserna införts, har lagstiftaren nämligen gjort en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet. I det avseendet spelar det mindre roll om uppgifterna lämnas ut av myndigheten självmant eller efter begäran. Kommitténs bedömning är att ett utlämnande i överensstämmelse med sekretesslagen av en personuppgift till en annan myn-

²⁰ Se SOU 2003:99, s. 223 f.

dighet är att anse som en tillåten behandling enligt personuppgiftslagen.

Utredningen ansluter sig till denna bedömning. Det innebär att uppgifter vilka behandlas i ett register eller en databas får lämnas ut till en annan myndighet med stöd av uppgiftsskyldigheten, utan att det behöver strida mot registerlagstiftningen, varken mot personuppgiftslagen eller mot de särskilda registerförfattningar som styr myndigheternas behandling av personuppgifter. Härvid bör också framhållas, att ändamålet med det hos de brottsbekämpande myndigheterna insamlade och behandlade underrättelsematerialet är detsamma, dvs. att förhindra och bekämpa brott. Härigenom torde det inte heller i sig kunna strida mot finalitetsprincipen att uppgifterna behandlas av en annan brottsbekämpande myndighets brottsbekämpning och underrättelseverksamhet.

Vilka uppgifter skall omfattas av uppgiftsskyldigheten?

Med hänsyn till finalitetsprincipen bör det uttryckligen anges vilka uppgifter som uppgiftsskyldigheten skall omfatta. Om exempelvis Tullverket i ett register eller en databas behandlar uppgifter rörande den fiskala verksamheten, torde det knappast vara förenligt med det ändamål för vilket det samlats in, att uppgiften lämnas ut till Polisen för att där användas i exempelvis ett ärende om människosmuggling. På samma sätt torde det stå i strid mot denna princip att Migrationsverket lämnar ut uppgifter ur sin databas över vilka bidrag en asylsökande uppstår, om Polisen skall använda uppgiften för utredningen om ett trafikbrott.

En reglering om uppgiftsskyldighet bör därför definiera vilka uppgifter som skall omfattas.²¹ Det lagstadgade syftet med personkontrollen enligt utredningens förslag är som understrukits, att förhindra och bekämpa att utländska medborgare reser in och i vistas i Sverige utan att uppfylla de materiella och formella krav som utlänningslagstiftningen ställer samt att förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Någon inskränkning till endast vissa brott är inte avsedd, utan gränsöverskridande brottslighet kan omfatta alla slag av brott. För att tydligt avgränsa uppgiftsskyldigheten bör särskilt anges, att uppgiftsskyldigheten endast gäller för uppgifter som är av betydelse för personkontrollen. Andra uppgifter skall således inte omfattas eller behöva lämnas ut till en annan

²¹ Jfr Utlänningsdatalagen SOU 2003:40, s. 174 f.

myndighet. Med en för personkontroll gemensam lag (se avsnitt 14.1) underlättas avgränsningen genom en hänvisning till att uppgiftsskyldigheten är begränsad till sådana uppgifter som har betydelse för tillämpningen av lagen.

Den utlämnande myndigheten har att avgöra huruvida en uppgift har betydelse för personkontrollen. I de allra flesta fall torde detta inte vålla några tillämpningsproblem. En misstanke om att en person tar sig in i landet illegalt, dvs. utan att uppfylla kraven för inresa, eller att en person misstänks för brott har, som framgått, alltid betydelse för personkontrollen.

13.4 Närmare om register

Utredningens bedömning: Gränskontrollmyndigheterna bör ges s.k. direktåtkomst till varandras registeruppgifter eller uppgifter i databaser, såvitt avser uppgifter vilka har betydelse för personkontrollen. Gränskontrollmyndigheterna bör också ges direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter i register och databaser avseende uppgifter som är av betydelse för personkontrollen.

I utredningens uppdrag ingår att undersöka huruvida registerlagstiftningen hindrar att myndigheterna samarbetet och utbyter uppgifter kopplade till underrättelseverksamheten, eller annan brottsbekämpande verksamhet. Ovan har utredningen gjort bedömningen att varken vår sekretessreglering eller den s.k. finalitetsprincipen utgör ett hinder mot att myndigheterna utbyter och i övrigt behandlar uppgifter. Att närmare se över hela registerlagstiftningen faller utanför utredningens uppdrag. Emellertid har utredningen funnit anledning att peka på vissa frågor som snarast bör bli föremål för översyn.

13.4.1 Direktåtkomst

Med den ovan föreslagna uppgiftsskyldighet för myndigheterna följer att det är möjligt att föreskriva att myndigheterna också skall få direktåtkomst till varandras register och databaser i den del som avser personkontroll.²²

²² Med direktåtkomst avses endast ett sätt att lämna ut uppgifter.

Utredningens förslag om en skyldighet, att vid den obligatoriska yttre gränskontrollen och i annan personkontroll göra en sökning i nationella register, förutsätter också att myndigheterna på ett snabbt och enkelt sätt kan få del av uppgifterna. Även om det manuella informationsutbytet som i dag sker i mångt och mycket fungerar, är detta dels många gånger beroende av personliga kontakter mellan tjänstemännen, dels inte så effektivt och säkert som är önskvärt ur bl.a. rättssäkerhetsaspekter. Det är därför av stor betydelse att man ser över frågan om direktåtkomst för myndigheterna. Som redovisats i avsnitten 4.11 och 5 finns sådan åtkomst till viss del redan reglerad, men det finns skäl att åtkomsten utvidgas till att omfatta fler uppgifter och fler register och databaser, men med behörighetsbegränsningar. Nämnas kan att alla myndigheter som medverkar i personkontrollen bör få åtkomst bl.a. till Polisens passregister, misstankeregister, belastningsregister och spaningsregister. Åtkomst bör emellertid inte bara vara möjlig till Polisens register, utan också Tullverkets, Kustbevakningens och Migrationsverkets register bör vara tillgängliga för alla myndigheter när de medverkar i eller ansvarar för personkontrollen, och i övrigt för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.²³

Myndigheterna behandlar i dag personuppgifter och andra uppgifter i flera olika databaser och register med stöd av skilda författningar. Vissa av Polisens register regleras i polisdatalagen och andra förs men stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:622). Vid sidan om bestämmelserna i personuppgiftslagen, gäller för Tullverket lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, för Migrationsverket förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. För Kustbevakningens behandling av personuppgifter finns bestämmelser i förordningen (2003:88) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen. Huruvida en myndighet har tillgång till uppgifter i en annan myndighets register, manuellt eller genom direktåtkomst, regleras med stöd av den författning som gäller för behandling av uppgifter i just det registret eller den databasen.

Samtliga dessa registerförfattningar är för närvarande under översyn. Förutom beträffande Kustbevakningens personuppgiftsbehandling, där utredningsarbete som nämnts pågår, har alla förslag

²³ Se också tullbrottsdatautredningens bedömning om att möjligheterna till direktåtkomst mellan de brottsbekämpande myndigheterna bör utökas väsentligt, både i fråga om uppgifter i underrättelseverksamhet och om uppgifter i brottsutredningar, SOU 2002:113, s248 f.

remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.²⁴ Förslagen har redovisats mera utförligt i avsnitt 4.12. Nämnas skall dock, att Utlänningsdatautredningen har föreslagit, att Polisen skall få tillgång till Migrationsverkets register såvitt avser personkontrollen.²⁵ Tullbrottsdatautredningens förslag innebär att alla brottsbekämpande myndigheter bör kunna få ha direktåtkomst till Tullverkets register i vilka uppgifter hänförliga till brottsbekämpningen behandlas.²⁶

Med hänsyn till det nu redovisade beredningsläget och den omfattande mängden register, främst inom Polisens verksamhet, är det inte möjligt att närmare ange till vilka register och vilka uppgifter däri som myndigheterna bör ges åtkomst eller lämplig nivå på föreskrifterna. Utredningen anser dock, att det är av stor betydelse att utredningens förslag beaktas i pågående översyner.

Det är angeläget i sammanhanget att hänsyn tas till den tekniska utvecklingen, såväl på det elektroniska som biometriska området. Även den möjligheten som i dag finns, att samla information på CD-rom, bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.²⁷

13.4.2 Färre register och större nationell samordning

Utredningens bedömning: Ett för hela Sverige gemensamt underrättelseregister samt brottsanmälnings- eller spaningsregister bör tillskapas.

För att uppnå en effektiv personkontroll är det av stor betydelse att alla poliser och övriga gränskontrolltjänstemän snabbt kan få uppgifter som är av betydelse för personkontrollen. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter att en utlänning tidigare har utvisats från Sverige eller annat Schengenland, uppgift om att han eller hon gjort sig skyldig till brott, misstänkts för att ha begått brott, är efterlyst i ett verkställighetsärende liksom annan information som kan ha betydelse för personkontrollen. Som framgår i avsnitt 5 behandlar också

²⁴ Behandlingen av personuppgifter i Polisens verksamhet (SOU 2001:92), proposition planeras till våren 2005. Tullverkets brottsbekämpning Integritet – effektivitet (SOU 2002:113), proposition planeras under våren 2005. Utlänningsdatalagen (SOU 2003:40), proposition planeras under våren 2005. Direktiv 2004:143 Behandling av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet.

²⁵ Se SOU 2003:40, s. 201 f.

²⁶ Se SOU 2002:113, s. 248 f.

²⁷ Se JO:s beslut 2004-05-25, diarienummer 418-2003.

Polisen sådana uppgifter i olika register. Också de övriga gränskontrollmyndigheterna och Migrationsverket för register över uppgifter som är av betydelse för personkontrollen. Omfattningen av antalet register är dock stor, och vissa register är inte nationella utan förs lokalt i respektive polismyndighet, och på skilda nivåer inom Tullverket och Kustbevakningen.

De tekniska hinder som i dag finns för att enkelt och snabbt få tillgång till information bör undanröjas.²⁸ Det bör vara möjligt att skapa ett system – vilket är tillgängligt för alla myndigheterna – som innebär att en sökning på en person eller ett föremål lämnar svar på vilka uppgifter som finns i samtliga register, eller i vart fall ”flaggar” för att personen eller föremålet förekommer i fler register, en utveckling som ligger helt i linje med regeringens ambition med den s.k. RIF-samordningen (Rättsväsendets informationsförsörjning).²⁹ Även SIS bör ingå i ett sammanhängande system. Andra har gjort liknande iakttagelser om bristerna i de brottsbekämpande myndigheternas informationstekniska system, och efterlyst ett mer sammanhållet och likriktat system för lagring av data.³⁰

En brottsanmälan registreras i dag normalt i ärendehanteringssystemet Rationell anmälningsrutin (RAR). Uppgifterna i registret skall bl.a. utgöra underlag för samordning, bevakning, planering och uppföljning av verksamheten. Emellertid är systemet lokalt, dvs. endast den egna polismyndigheten har tillgång till uppgifterna. Detta betyder att om en person anmäls för brott i ett län, saknar polisen i ett annat län kunskap därom, vilket får till följd att man inte heller kan se sambandet mellan de olika gärningarna.

²⁸ Som nämnts i avsnitt 12.3 pågår en teknisk översyn härav.

²⁹ Rättsväsendets myndigheter lämnade hösten 1996 på uppdrag av regeringen förslag till en samlad strategi för samordning av rättsväsendets informationsförsörjning. I november 1996 fastställde regeringen strategin och uppdrog åt Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Generaltullstyrelsen och Riksskatteverket att fr.o.m. den 1 januari 1997 arbeta i enlighet med strategin. Enligt strategin skall samordningen inledningsvis omfatta informationsförsörjningen inom brottmålsförfarandet. Samordningen har sedermera successivt utvidgas till att omfatta andra områden där myndigheterna har gemensamma intressen och behandla såväl frågor om verksamhet som teknik och därtill hörande administration, t.ex. säkerhetsfrågor, kommunikationslösningar, standardisering och gränssnitt. Nyttan för verksamheten skall vara styrande för samordningen. En viktig målsättning är att en uppgift normalt sett endast skall behöva registreras en gång och kontrolleras direkt vid källan. Behöriga myndigheter skall få tillgång till informationen vid önskad tidpunkt och i önskad form. Den 1 januari 1997 inrättade de berörda myndigheterna ett råd för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet).

³⁰ Mobilisering mot narkotika, slutrapport, s.65 ff.

Det allmänna spaningsregistret (ASP) är dock ett nationellt, för alla polismyndigheter tillgängligt datasystem, och skall enligt sin ändamålsbeskrivning lagra och systematisera uppgifter med anknytning till misstänkt eller konstaterad brottslighet för att användas i Polisens spanings- och brottsutredande verksamhet. Emellertid förs inte alla spaningsuppslag eller andra misstankar om brott in i registret.

För att effektivt kunna bekämpa gränsöverskridande brottslighet, vilket är ett nationellt problem, bör ett system inrättas, där samtliga polismyndigheter snabbt kan få information om begångna brott eller misstankar om brott i andra delar av landet utöver det egna polisdistriktet. Systemet bör också vara uppbyggt på så sätt, att det inte bara utgår från den misstänkte gärningsmannen utan också kan omfatta transportmedel eller andra föremål som kan ha koppling till gränsöverskridande brottslighet. Därutöver bör det särskilt för personkontrollverksamheten vara möjligt att till systemet koppla beslut som en polismyndighet fattat i ett utlänningsärende, t.ex. beslut om s.k. direktavvisning och personer som är efterlysta för verkställighet.

RAR, eller ett liknande register, bör kunna vara grunden till ett nationellt anmälningsystem, och polismyndigheterna bör vidare uppmärksammas på att använda ASP och andra nationella register i större omfattning.

Polisen bör givetvis framgent ha ansvaret för ett utvecklat anmälnings- och spaningssystem, med rätt för övriga gränskontrollmyndigheter att få tillgång till uppgifterna i systemet. (Jfr den i Finland för flera myndigheter gemensamma databasen och den norska Polisens och Migrationsmyndighetens gemensamma databas, se avsnitt 8.6 respektive 8.2.2).

Särskilt om ett nationellt underrättelsesregister

Inom Rikspolisstyrelsen har utvecklats ett ärendehanteringssystem för kriminalunderrättelsesregistrering (KUR). Genom det systemet har skapats en nationell gemensam databas som varje polismyndighet har tillgång till. Systemet har dock kritiserats med hänsyn till vilka uppgifter som lagras och hur tillgången har reglerats.

Uppgifterna i registret har närmast karaktär av ett diarium och kräver ibland tidsödande sökningar för att angiven handling skall påträffas.

Ett nationellt underrättelseregister bör enligt utredningen innehålla konkreta uppgifter och inte enbart hänvisning till handlingar i andra register.³¹ Det bör dock uppfylla vissa minimikrav på misstanke och inte utvecklats till ett "förspaningsregister", där allehanda obekräftade uppgifter eller uppslag som rör enskilda antecknas.

Behörighetsgränserna för tillgång till ett underrättelseregister bör också vara snäva. Registret bör vidare kopplas till det ovan föreslagna nationella anmälnings- eller spaningsregistret. En sökning i det senare registret bör markera, att den person eller det transportmedel om vilket uppgift söks också förekommer i underrättelsesregistret, för att ge anledning till en fördjupad kontroll.

Om inte ett för alla brottsbekämpande myndigheter gemensamt system för underrättelseinformation kan inrättas, bör i vart fall de olika myndigheternas olika system kunna samordnas.³²

13.4.3 Brister i nuvarande registerförfattningar och pågående reformarbeten

De registerförfattningar som i dag styr behandlingen av Polisens, Tullverkets, Kustbevakningens och Migrationsverkets behandling av personuppgifter är som framgått under översyn. I utredningens direktiv anges att utredningen, utan att föreslå några förändringar, skall uppmärksamma begränsningar i nuvarande regelsystem för behandling av personuppgifter eller i de regleringar som har föreslagits. I det följande vill utredningen, utan krav på en uttömmande redovisning, peka på ett antal mera framträdande brister och begränsningar.

Enligt utredningen är det otillfredsställande, att de tre brottsbekämpande myndigheternas behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten regleras i tre från varandra skilda regelverk, vilka också skiljer sig åt i struktur och uppbyggnad. Detta är i sig ett hinder för ett effektivt samarbete mellan myndigheterna och försvårar tillskapandet av gemensamma eller samordnade register. Frågan om myndigheternas åtkomst till registeruppgifterna kompliceras genom nuvarande ordning och leder till onödiga handläggningsproblem. Med den avgränsning av personkontrollen som utredningen förordar bör emellertid inte en endast för personkontrollverksam-

³¹ Jfr SÄPO/Rikskrim-kommitténs betänkande Den centrala Polisen (SOU 2000:25) s. 254 f.

³² Se Mobilisering mot narkotika, slutrapport, s. 79 f. I nämnda maritima riksanalyscenter arbetar i dag myndigheterna sida vid sida med sina egna register, något som i huvudsak är nödvändigt med hänsyn till nuvarande registerförfattningar.

heten gemensam registerlagstiftning övervägas. Verksamheten omfattar alla typer av gränsöverskridande brottslighet och har därför närmast en allomfattande brottsbekämpande karaktär.

Registerlagstiftningen bör med beaktande av den enskildes integritetsskydd istället utformas så, att de brottsbekämpande myndigheterna kan bedriva ett effektivt brottsförebyggande och myndighetsöverskridande arbete och också ges möjlighet att behandla rimligt avgränsade spaningsuppslag i alla sina registersystem.

Gemensamt för alla tre nyligen redovisade betänkanden

De tre reformbetänkande som lämnats (*Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet*, SOU 2001:92, *Tullverkets Brottsbekämpning Integritet – Effektivitet*, SOU 2002:113, och *Utlänningsdatalagen*, SOU 2003:40) har alla påpekat, att det finns ett behov av en lagstiftning som är anpassad till en automatiserad ärendehantering, som är teknikoberoende och som tillåter hantering av elektroniska handlingar. Utredningen ansluter sig till denna ståndpunkt och vill härvid bl.a. understryka behovet av att polismyndigheterna, och övriga brottsutredande myndigheter, i brottsutredande verksamhet kan få använda digitala fotobanker.³³

Samtliga utredningar har också observerat och föreslagit lösningar för att uppgifter skall få lämnas ut till utländska organ, såväl inom som utom EU. Polisdatatutredningens förslag om uppgiftslämnande till utländska myndigheter och mellanstatliga organisationer, bör tydligare ange om uppgifterna får lämnas ut på medium för automatiserad behandling (förslagets 7 kap. 3 §). Härvid skall noteras, att förevarande utredning föreslagit, att uppgifter som gränskontrollmyndighet begär in från en transportör skall kunna behandlas i automatiserad form, och dessa bör också kunna delges utländska myndigheter och mellanstatliga organisationer på samma sätt (se avsnitt 10.4.3).

³³ Jfr JO:s beslut 2004-05-25, dnr. 418-2003.

Behandling av personuppgifter i underrättelseverksamheten – Polisdatatalagen och Tullbrottsdatatalagen

Uppsplittningen i olika registerförfattningar har inte minst betydelse för underrättelseverksamheten.

Utredningen har, som framgått, föreslagit att det skall råda en uppgiftsskyldighet mellan gränskontrollmyndigheterna och att denna skyldighet också omfattar underrättelseinformation. För att uppgiftsskyldigheten skall ges full effekt, måste den mottagande myndigheten också kunna utnyttja den erhållna informationen i sitt brottsbekämpande arbete och i sin underrättelseverksamhet. Det krävs då att alla myndigheter har samma möjligheter att behandla uppgifterna i sina system för underrättelseverksamhet. Med andra ord, om den mottagande myndigheten inte har samma rätt till personuppgiftsbehandling som den lämnande myndigheten, kan den mottagande myndigheten endast ta del av informationen, men får inte behandla den i sina egna register. För ett effektivt samarbete och en fullgod underrättelseverksamhet krävs således att alla tre myndigheterna, dvs. Polisen, Tullverket och Kustbevakningen, har samma möjligheter att behandla personuppgifter i sina register för underrättelse- och spaningsverksamhet. Utredningen erinrar också om att definitionen av underrättelseverksamhet, eller beskrivningen av hur uppgifter för ändamålet att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet skall behandlas, måste vara densamma i alla registerförfattningar, för att uppgifterna skall kunna omfattas av sekretess hos alla myndigheterna.

Föreliggande förslag om en ny polisdatatalag respektive en ny tullbrottsdatatalag uppvisar vidare skillnader i fråga om hur behandling av personuppgifter får ske i spanings- och underrättelseverksamhet, något som kan få betydelse vid tillämpningen. Behandling av underrättelseuppgifter kopplade till en person som inte misstänks för brott, men ändå kan ha koppling till brottslig verksamhet, får enligt Tullbrottsdatautredningen, behandlas regionalt även om den misstänkta brottsligheten inte innefattar brott som kan leda till två års fängelse; centralt och nationellt gäller tvåårsreglen (förslagets 1 kap. 9 § och 2 kap. 2 §). Polisdatautredningen föreslår för sin del, att denna tvåårsregel alltid skall gälla för att få behandla uppgifterna i register, såväl lokalt som centralt (förslagets 3 kap. 5 §).

Med hänsyn till vad som ovan anförts (avsnitt 13.3.2), och med hänsyn till att syftet med personkontrollen är att bekämpa alla brott, inklusive brott mot utlänningslagen, dvs. brott som inte alltid har

ett så högt straffvärde, bör det vara möjligt att i underrättelseregister behandla uppgifter om brott, även där det för brottet inte är föreskrivet fängelse två år. Bland annat bör det vara möjligt att samla och behandla spaningsuppgifter som rör verkställighetsärenden. Det bör också övervägas om inte också uppgifter om personer som har smugglats in i Sverige, bör kunna behandlas i underrättelse- och spaningsregister för att därigenom utreda vem som ligger bakom smugglingsverksamheten, även om de som smugglats in i Sverige inte gjort sig skyldig till brott utan är offer.

Personkontrollverksamheten – polisdatalagen och utlänningsdatalagen

Både nuvarande och föreslagna polisdatalag reglerar behandling av personuppgifter i sådan polisverksamhet som avses i 2 § 1–3 polislagen, dvs. den egentliga polisverksamheten. Såsom Utlänningsdatautredningen noterat faller härigenom vissa delar av utlänningskontrollen utanför lagens tillämpningsområde.³⁴ Utlänningsdatautredningen har gjort bedömningen att den yttre gränskontrollen faller inom polisdatalagens tillämpningsområde, men att det är mer tveksamt om den inre utlänningskontrollen gör det. Med hänsyn till förevarande utrednings förslag i avsnitt 12.1, att syftet med den inre utlänningskontrollen skall vara att bekämpa alla brott mot utlänningslagen och att det också i vissa fall skall vara straffbart att undandra sig verkställighet, torde även denna personkontroll omfattas av polisdatalagens tillämpningsområde. I likhet med Utlänningsdatautredningen anser utredningen, att det kan ifrågasättas om Polisens behandling av personuppgifter omfattas i samband med att Polisen på Migrationsverkets uppdrag handlägger ett verkställighetsärende och personen inte håller sig undan. Denna arbetsuppgift torde innefattas i 2 § 5 polislagen och därmed falla utanför polisdatalagens bestämmelser.

Mot denna bakgrund har Utlänningsdatautredningen föreslagit att utlänningsdatalagen skall gälla för berörda myndigheters behandling av personuppgifter i verksamheten som gäller yttre gränskontroll och inre utlänningskontroll, om inte polisdatalagen m.fl. registerförfattningar på området är tillämpliga (förslagets 1 §).

Med förevarande utrednings förslag om syftet med personkontrollen och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna anser utredningen, att all behandling av personuppgifter i personkontroll-

³⁴ SOU 2003:40 s. 144 f.

verksamheten istället bör regleras i polisdatalagen. Polisdatalagen bör också utformas så, att den kan tillämpas även för Migrationsverket, Tullverket och Kustbevakningen behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller personkontrollen.

Utlänningsdatautredningen har också föreslagit att endast de myndigheter som lagen omfattar får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas automatiserat av Migrationsverket (förslagets 11 §)³⁵, och alltså inte gälla för Tullverket och Kustbevakningen. Med utredningens överväganden som utgångspunkt, bör lagen även omfatta de två sistnämnda myndigheterna. Under alla omständigheter bör i vart fall alla gränskontrollmyndigheter ges direktåtkomst till de uppgifter Migrationsverket behandlar, om de är nödvändiga för personkontrollen. Kustbevakningen och Tullverket (genom Rikspolisstyrelsen) har också framställt en begäran att ges direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister.³⁶

³⁵ SOU 2003:40, s 148 f och 201 f.

³⁶ Kustbevakningens dnr 504-842/04, 2004-10-18 och RÄS-174 3565/04.

14 Författningsreglering och övriga frågor

14.1 Formen för reglering

Utredningens förslag: Bestämmelserna om personkontroll och inre utlänningskontroll bryts ut ur utlänningslagen och sammanförs i en gemensam lag, Gränskontrollagen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör meddela närmare föreskrifter om Migrationsverkets medverkan i personkontrollen, myndigheternas samverkan, inklusive kostnadsfördelning, undantag från den obligatoriska personkontrollen, om myndigheternas omhändertagande av falska pass, m.m. samt övriga tillämpningsföreskrifter för gränskontrollagen.

Bestämmelser om gränskontroll och inre utlänningskontroll, eller med utredningens förslag personkontroll, finns i dag huvudsakligen intagna i 5 kap. utlänningslagen och 5 kap. utlänningsförordningen, och omfattar endast utländska medborgare. Utredningens förslag i avsnitten 10–13 innebär, jämte andra förslag, att gränskontrollen utsträcks till att omfatta också allmän brottspreventiv och brottsbekämpande verksamhet för att tydligare markera, att kontrollen vid sidan av det migrationspolitiska syftet också har ett vidare ändamål, samt att också svenska medborgare omfattas av kontrollen.

Som framgått är ett av huvudskälen för detta förslag, att utlänningslagens specialbestämmelser vid tillämpningen efter Schengeninträdet skapat en osäkerhet om framför allt Polisens roll i personkontrollen. Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter, liksom informationsöverföringen mellan och inom myndigheterna, uppvisar också olika hinder för en effektiv verksamhet i syfte att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Myndigheternas

ansvar för och befogenheter vid personkontroll är också reglerade i skilda författningar.

Utredningen föreslår, att de bestämmelser som nu finns spridda i bl.a. utlänningslagen och utlänningsförordningen, och vilka påverkas av utredningens förslag, i enlighet med vad som tidigare förordats (se avsnitt 9) samlas till en ny sammanhängande lag, Gränskontrollagen. Skälen för denna föreslagna ordning är flera.

Utlänningslagens karaktär av speciallag på det viktiga migrationspolitiska området är svår att lagtekniskt förena med det allmänna brottspreventiva och brottsbekämpande anslag som utredningen funnit vara nödvändigt för en framtida reformerad gränskontrollverksamhet. I en gemensam lag kan såväl kontrollverksamhetens migrationspolitiska som brottsbekämpande ändamål tydligare framhållas. Till den del personkontrollen har till syfte att bekämpa brott omfattas redan i dag såväl svenska som utländska medborgare, vilket också blir än mer tydligt med utredningens förslag. Det är mot denna bakgrund olämpligt att reglera denna kontroll i en lagstiftning som i övrigt endast behandlar utländska medborgare.

I en gränskontrolllag kan också Schengensamarbetets två grundtankar enklare komma till uttryck, nämligen den fria rörligheten för personer med borttagen traditionell personkontroll vid de inre gränserna, och som betydelsefull kompensation en stärkt kamp mot internationell kriminalitet och illegal migration inom hela Schengenområdet.¹ Den inre utlänningskontrollen kan också få en mera pregnant utformning i en gemensam lag i syfte att bl.a. förhindra olaga diskriminering

Genom att samla bestämmelserna om personkontroll i en ny lag finns vidare förutsättningar för att ge tydliga riktlinjer om vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i olika fall. I en gränskontrolllag kan enklare betonas, att brott skall förhindras och bekämpas oavsett var i landet de begås, och att de allmänna brottsutredande bestämmelserna i polislagen och rättegångsbalken skall tillämpas, även såvitt avser brott av gränsöverskridande karaktär.

I en gemensam lag kan också Migrationsverkets och de brottsbekämpande myndigheternas (gränskontrollmyndigheterna) roller klarläggas med tydligare behörighetsgränser dem emellan.

¹ Mot denna bakgrund har i 4 kap. 1 § 5 utlänningslagen (1989:529) införts en bestämmelse om att personer som inte uppfyller kraven för inresa som föreskrivs i artikel 5 Schengenkonventionen, dvs. bl.a. finns upptagen på SIS spärlista på grund av att denne begått grova brott eller kan förväntas begå grova brott, får avvisas på grund av att han eller hon inte uppfyller de formella kraven för vistelse i Sverige.

Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket får även en gemensam referensram för en verksamhet, där de har olika ansvarsområden, men ett övergripande samlat ansvar och mål. Det tätare samarbete som eftersträvas, så länge verksamheten inte anförtros en enda gränskontrollmyndighet, kan ytterligare stärkas, när föreskrifterna är gemensamma och inte uppsplittrade på skilda regelverk. Ansvarsfördelningen synliggörs och blir lättare att tillämpa.

Utredningens förslag när de gäller det viktiga informationsområdet, vilket berör sekretess- och registerlagstiftningen (se avsnitt 13.3), är också lagtekniskt enklare att utforma i en gränskontrolllag, där de avgränsningar som måste göras i framför allt integritets-skyddande syfte blir klarare. Härigenom minskar även risken för tillämpningsproblem på ett erkänt snårigt område.

Slutligen blir de nödvändiga tillämpningsföreskrifterna, vilka regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har att utfärda, lättare att utforma i relation till en gemensam lag till skillnad från alternativet med ändringar i ett antal olika författningar.

Sammantaget kan en sammanhållen lag alltså bidra till ökad effektivitet genom att bättre ta tillvara det allmännas samlade resurser för brottsbekämpningen med en ökad rättssäkerhet för enskilda.

Mot denna bakgrund är enligt utredningens bedömning en ny lag, Gränskontrollagen, den mest rationella och effektiva författningsregleringen på området.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör också bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om handläggningen m.m. avseende personkontrollen. Vad som närmast avses är föreskrifter om gränsövergångsställen, om Migrationsverkets medverkan i personkontrollen, myndigheternas samverkan, inklusive kostnadsfördelning, om undantag från den annars obligatoriska personkontrollen i samband med inresa och utresa över yttre gräns, föreskrifter om myndigheternas handläggning av omhändertagande av falska pass eller andra urkunder eller handlingar som använts i ett otillbörligt syfte, samt övriga tillämpningsföreskrifter för gränskontrollagen.

14.2 Övriga frågor

Utredningens förslag: Ett pass eller annan identitetshandling får omhändertas även om det är ogiltigt och också i samband med en inre utlänningskontroll. Ett pass eller annan handling skall också få omhändertas, om den är förfalskad eller på annat sätt använts eller kan antas komma att användas i otillbörligt syfte. Även utlandsmyndighet skall ges rätt att omhänderta en sådan handling. Ett omhändertagande skall alltid anmälas till behörig myndighet, och om det finns anledning att anta, att brott som hör under allmänt åtal har begåtts skall det dessutom omedelbart anmälas till Polisen.

En utländsk medborgare skall liksom i dag vara tvungen att stanna kvar för utredning, om det behövs för att fastställa dennes identitet eller rätt till inresa och vistelse i Sverige. Bestämmelsen skall dock utvidgas, dels genom att alla gränskontrollmyndigheter skall få fatta beslut därom, dels att tidsfristen för skyldighet att stanna kvar ändras, samt att åtskillnad skall göras mellan personer över respektive under 15 år. Vidare skall en person som uppger sig vara svensk medborgare vara skyldig att stanna kvar för utredning av identitet och medborgarskap. Möjligheten att fotografera en utländsk medborgare eller ta dennes fingeravtryck när det inte går att fastställa identiteten skall utvidgas till att gälla även efter det att personen rest in i Sverige.

Bestämmelserna om rätten att omhänderta pass, annan identitetshandling och biljetter samt rätten att fotografera och ta fingeravtryck på en utlänning förs över till gränskontrollagen, liksom skyldigheten att stanna kvar för utredning samt bestämmelserna om transportörers underrättelseskyldighet och kontrollansvar (jfr Europeiska rådets direktiv 2004/82/EG).

De nuvarande bestämmelserna om Migrationsverkets och Polisens rätt att i samband med personkontrollen få ta en person i förvar, omhänderta pass och andra identitetshandlingar samt rätten att fotografera en utlänning och ta fingeravtryck av denne bör föras över till gränskontrollagen. Utredningen har emellertid funnit att det finns behov av en reformering i vissa avseenden.

Kvarstannande för utredning

Det bör alltså vara möjligt att hålla kvar en utlänning för utredning av dennes rätt att resa in i och vistas i Sverige. Utredningens anser emellertid att det finns det skäl att ändra tidsfristen för kvarstannande, och vem som bör omfattas av bestämmelsen. Enligt nuvarande bestämmelse får en person hållas kvar för förhör under högst sex timmar, såvida inte beslut om förvar eller annat beslut om tvångsåtgärd fattas.² Skyldigheten att stanna kvar utgör således inte en form av frihetsberövande, utan är i likhet med bestämmelsen i 23 kap. 9 § rättegångsbalken endast den längsta tid under vilken en person måste stanna kvar, innan ett beslut om tvångsåtgärd behöver fattas. Bestämmelsen i rättegångsbalken är utformad på i princip samma sätt som bestämmelsen i utlänningslagen, men med den skillnaden, att en person som är över 15 år är skyldig att stanna kvar för förhör under ytterligare sex timmar, såvida denne kan misstänkas för brott, och det är av synnerlig vikt att den misstänkte är tillgänglig för fortsatt förhör. Misstanken behöver dock inte ha nått upp till nivån för att inleda förundersökning, dvs. "anledning att anta". För personer under 15 år är tidsfristen tre timmar, med möjlighet till förlängning med ytterligare tre timmar.

På samma sätt som det i en brottsutredning kan vara nödvändigt att fortsätta ett förhör med en misstänkt, sedan sextimmarsfristen löpt ut, kan det i många fall vara nödvändigt att en person, vars identitet inte kan styrkas, stannar kvar för fortsatt utredning längre än sex timmar. Utredningen anser att samma tidsfrister bör gälla i ett utlänningsärende som i en brottsutredning. En klarlagd identitet är grundläggande för såväl en bedömning i ett asylärende som för rätten att annars vistas i Sverige (se vidare avsnitt 12.4). Med hänsyn till skyddet för barns rättigheter bör inte ett barn, vars identitet inte kan fastställas, vara skyldig att stanna längre än vad som föreskrivs för dem under 15 år enligt rättegångsbalken. Detta betyder också att barnets vårdnadshavare, inte heller är skyldig att stanna längre än vad som föreskrivs för barnet.

Också en person som uppger sig vara svensk medborgare, men som inte direkt kan visa det, bör på motsvarande sätt kunna hållas kvar för att utreda identitet och medborgarskap.

² 6 kap. 1 § utlänningslagen.

Omhändertagande av pass m.m.

För närvarande får ett pass eller en annan identitetshandling omhändertas i samband med att en utländsk medborgare reser in i Sverige eller när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd.³ Syftet bakom bestämmelsen angavs i de ursprungliga motiven vara, att ett omhändertagande skulle underlätta identifieringen, men också vara ett medel för att säkerställa verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Passet får således omhändertas till dess ett beslut fattats om utlänningens rätt att vistas i Sverige.⁴ I samband med tillkomsten av 1989 års lag angavs att ett omhändertagande fick ske för att underlätta utredningen.⁵ Sedan den 1 juli 1995 är det också möjligt att omhänderta handlingen, sedan beslut av avlägsnande fattats och i avvaktan på att verkställighet sker.⁶

Enligt bestämmelsens ordalydelse är det efter de ändringar som gjorts emellertid inte möjligt att omhänderta ett pass eller annan handling, efter det att utlänningen rest in i Sverige, om han eller hon inte ansöker om uppehållstillstånd. Detta får till följd att när en utlänning, som saknar rätt att uppehålla sig i Sverige, påträffas inne i landet, t.ex. vid en inre utlänningskontroll, kan dennes pass eller annan identitetshandling inte omhändertas. Med hänsyn till det övergripande syftet med bestämmelsen, och att det även i en sådan situation föreligger stor risk för att utlänningen kan förstöra eller gömma passet, för att försvåra utredningen om dennes rätt att vistas i Sverige eller för att hindra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, bör bestämmelsen utvidgas till att gälla även i de fallen. Om det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas, får passet och annan identitetshandling således omhändertas i avvaktan på att beslut därom fattas. Liksom i dag bör handlingen få omhändertas också i samband med att ett avlägsnandebeslut fattas, i avvaktan på att beslutet till fullo är verkställt, dvs. till dess utlänningen lämnar Sverige.

Som närmare framgår i avsnitt 7 är det inte ovanligt att det i samband med inresa till Sverige eller annan Schengenstat, används förfalskade eller på annan sätt förändrade handlingar. Inte heller är det ovanligt att man använder en äkta handling, men att den är utfärdad för annan person. Förfalskade, eller på annat sätt förvanskade, handlingar, eller att de används i ett otillbörligt syfte,

³ 5 kap. 3 § utlänningslagen.

⁴ Prop. 1985/86:133, Sfu 21, rskr. 303.

⁵ Prop. 1988/89:86, 1988/89:Sfu19 och SFU 22, rskr. 1988/89:325.

⁶ Prop. 1994/95:179, bet 1994/95:Sfu16, rskr. 1994/95:401.

förekommer ofta i samband med människosmuggling och människohandel.⁷ Vidare förekommer det att man förfalskar eller att man utnyttjar annans s.k. LMA-kort eller brukar det i annat olovligt syfte.⁸ Även om LMA-kortet inte utgör en identitetshandling, kan innehavet av ett sådant kort ändå styrka en utlännings rätt till vistelse i Sverige. Kortet kan också komma att användas för att styrka en rätt till arbete i Sverige. Även ett pass eller en identitetshandling som har återkallats (spärrats) eller där giltighetstiden har löpt ut kan komma att användas på ett otillbörligt sätt.

Ett förfalskat eller ogiltigt pass eller annan identitetshandling kan således användas i syfte att kringgå bestämmelserna om Sveriges reglerade invandring, och därmed försvåra både fastställandet av den asylsökandes eller annan utlännings identitet och verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Mot denna bakgrund anser utredningen att det ligger väl i linje med syftet bakom nuvarande bestämmelse att utsträcka möjligheten till att omhänderta ett pass eller annan identitetshandling också till situationer när den är förfalskad, ogiltig eller på annat sätt används i otillbörligt syfte. Eftersom även andra urkunder, exempelvis LMA-kort, kan utnyttjas i syfte att kringgå Sveriges bestämmelser om den reglerade invandringen, bör bestämmelsen även omfatta sådana handlingar.

Den nu föreslagna utvidgningen av bestämmelsen om omhändertagande av pass eller annan handling, skall inte förväxlas med bestämmelserna i rättegångsbalken om beslag. Att förfalska eller ändra en handling eller använda den i ett olovligt syfte är straffbart.⁹ Det saknar härvid betydelse vilken handling som avses, utan alla urkunder omfattas av straffbestämmelserna. Som redovisats i avsnitt 4.3.4 kan en sådan handling tas i beslag, på beslut av förundersökningsledaren eller åklagare.¹⁰ Föremål som påträffas i samband med att en polisman eller annan griper en person, verkställer en husrannsakan eller kroppsvisitation, eller vid andra ingripandena får också tas i beslag, om förutsättningarna för beslag är uppfyllda.

⁷ 10 kap. 2 a, 3 a och 5 §§ utlänningslagen och 4 kap. 1 a § brottsbalken.

⁸ Migrationsverkets LMA-kort ges till asylsökande och andra utlänningar, som har rätt att få ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA). LMA-kortet visar endast att personen är inskriven på någon av Migrationsverkets mottagningsenheter under kortets namn och nummer, men LMA-kortet är inget ID-kort (se också avsnitt 4.4.3).

⁹ Se 14 kap brottsbalken om förfalskningsbrott och 15 kap. 12 § samma balk om missbruk av urkund.

¹⁰ 27 kap. 4 § rättegångsbalken.

Den nya bestämmelsen om omhändertagande av pass, m.m. innebär att sådan handling kan omhändertas när den påträffas i samband med personkontrollen.

Enligt vad som framkommit är det inte ovanligt att falska eller på annat sätt förvanskade eller oriktiga resehandlingar också uppvisas i samband med att visering och uppehållstillstånd söks vid en svensk utlandsmyndighet. Att kunna omhänderta falska eller otillbörligt användande av resehandlingar är av stor betydelse både för att kontrollera invandringen i Sverige och hela Schengenområdet samt för att förhindra den organiserade människosmugglingen och människohandeln. Mot denna bakgrund bör bestämmelserna om rätten att omhänderta sådana handlingar även omfatta utlandsmyndigheter.

Det finns en allmän begränsning för svenska utlandsmyndigheter att använda svenska straffprocessuella tvångsmedel utanför Sverige. Däremot kan ett sådant omhändertagande i linje med vedertagna principer ske i administrativ ordning, dvs. utan att kopplas till de straffprocessuella reglerna om beslag. Ett administrativt omhändertagande reser inte de folkrättsliga frågor som ett straffprocessuellt förfarande på annan stats territorium gör, eftersom Sverige bl.a. inte tillämpas exterritorialitetsprincipen.¹¹ Institutet är även nytt i den meningen att det inte bygger på passlagen utan är fristående reglerat i den nya lagen.

Det är givetvis också angeläget att en samordning kan ske mellan Schengenstaternas myndigheter i fråga om information om förfalskade resedokument. Regeringen bör också ges bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om myndigheternas handläggning av ärendet (se ovan).

¹¹ En grundläggande princip inom folkrätten är att varje stat är suverän och äger utöva makt inom sitt territorium, men inte inom andra staters territorium, *territorialhöghets princip*. En stat torde inte heller utan vidare få företa verkställighetsåtgärder eller annan maktutövning på en annan stats område. Andra internationellrättsliga principer i sammanhanget är *territorialitetsprincipen* (varje stat äger utöva sin jurisdiktion mot personer för brott begångna inom ett lands territorium), *nationalitetsprincipen* (en stats befogenhet att utöva sin jurisdiktion över sina medborgare för brott begångna i utlandet) *protektionsprincipen* (en stats rätt att utöva sin jurisdiktion i samband med brott som hotar landets säkerhet, vilket omfattar även brott begångna av utländska medborgare i utlandet) *universalitetsprincipen* (alla stater kan utöva sin jurisdiktion, som normalt stadfästes genom internationella överenskommelser), samt *exterritorialitetsprincipen* (en ambassadlokal betraktas som den sändande statens territorium). Sverige ansluter sig inte till exterritorialitetsprincipen, vilket också bl.a. inskränker möjligheten att på svensk beskickning utomlands vidta straffprocessuella åtgärder. Se också om Wienkonventionen i avsnitt 4.4.2. Mer om folkrätten se bl.a. Hilding Eek m.fl. Folkrätten, 1980, Ove Bring och Said Mahmoudi, Sverige och folkrätten, 2001 och Håkan Strömberg och Göran Melander Folkrätt, 2003.

Ett omhändertagande av en pass eller annan handling skall omedelbart anmälas till behörig myndighet. Bestämmelserna härom finns i dag i utlänningsförordningen, med som nämnts ovan finns det skäl att regeringen i en särskild gränskontrollförordning meddelar tillämpningsföreskrifter om personkontrollen. Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts skall detta omedelbart anmälas till Polisen. Om det är Polisen som omhändertar handlingen gäller rapporteringsskyldigheten i 9 § polislagen. I dessa fall kan också ovan redovisade bestämmelser om beslag bli tillämpliga.

Enligt nuvarande bestämmelser i utlänningslagen är det inte möjligt att överklaga ett omhändertagande av pass eller annan identitetshandling.¹² Utredningen anser emellertid, att ett omhändertagande av pass eller annan handling, är en så pass ingripande åtgärd för den enskilde att beslutet bör kunna överklagas. Också den vars handling använts i otillbörligt syfte bör ges möjlighet att få beslutet prövat.

Fingeravtryck och fotografi

I avsnitt 4.6.2 har redovisats att om utlänningen inte kan styrka sin identitet vid ankomsten eller denne söker asyl här eller det finns anledning att ta utlänningen i förvar, har Polisen och Migrationsverket också rätt att ta fotografi och fingeravtryck. På motsvarande sätt som gäller för omhändertagande av pass, kan fingeravtryck inte tas under tid som en utländsk medborgare visats i Sverige, såvida denne inte ansöker om uppehållstillstånd eller ett avlägsnande beslut fattas. Inte heller går det att ta fingeravtryck på en person som vistas i Sverige efter det att ett tillstånd upphört. Mot bakgrund av att syftet med bestämmelsen är att säkerställa att utlänningens identitet kan fastställas, bör det enligt utredningens mening vara möjligt att tillämpa bestämmelsen också efter inresa i Sverige.

¹² Se prop. 1987/88:69, s. 236 f och prop. 1988/89:86, s.189 f.

Förhandsanmälan

I utlänningsförordningen finns bestämmelser om befälhavares på luftfartyg, fartyg, handels-, fiske- och fritidsfartyg skyldighet att inom viss tid anmäla sin ankomst till Sverige när den sker över yttre gräns.¹³ Med undantag för luftfartyg, skall anmälan innehålla uppgifter om bl.a. de personer som finns ombord. Den som bryter mot anmälningskyldigheten, uppsåtligen eller av oaktsamhet, kan dömas till böter eller fängelse högst sex månader.¹⁴ Att märka är att denna anmälningskyldighet inte skall förväxlas med den av utredningen i avsnitt 10.4.3 föreslagna skyldigheten för en transportör att på begäran av gränskontrollmyndighet lämna aktuella uppgifter om besättning och passagerare. Den nu behandlade skyldigheten, att lämna en förhandsanmälan, skall alltid fullgöras, oavsett begäran eller anmodan.

Eftersom även dessa bestämmelser har betydelse för personkontrollen såsom viktiga hjälpmedel, bör de regleras i gränskontrollagen. Ett nytt direktiv om transportörers skyldighet att lämna uppgifter om passagerare har nyligen antagits (Direktiv 2004/82/EG, COMIX 239, se avsnitt 3.4.6). Direktivet innehåller bestämmelser som i huvudsak överensstämmer med den i utlänningsförordningen redan reglerade förhandsanmälansskyldigheten. Emellertid ställer direktivet bl.a. högre krav på vilka uppgifter som skall lämnas och kvaliteten på dessa samt på bötesstraffets storlek. Det ankommer inte på utredningen att närmare överväga en implementering av direktivet. När så skett, bör det dock också kunna intas i gränskontrollagen eller i en gränskontrollförordning.

Annat transportörsansvar

Nyligen infördes i utlänningslagen bestämmelser om att en transportör är skyldig att kontrollera att en utlänning, som han transporterar till Sverige direkt från en icke-Schengenstat, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet.¹⁵ Även dessa bestämmelser har huvudsakligen betydelse för personkontrollen. Även om denna typ av kontroll utförs av ett privatsubjekt och alltså faller utanför myndighetskontroll i snäv mening, bör den

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

¹⁴ 10 kap. 2 § utlänningslagen.

¹⁵ 5 kap. 2 a § utlänningslagen.

dock regleras i gränskontrollagen. I likhet med krav på förhandsanmälning är denna ordning ett viktigt hjälpmedel för personkontrollverksamheten. Bestämmelserna om sanktioner och kostnadsansvar vid underlåten kontroll bör dock, liksom bestämmelser om straffansvar i övrigt, även framgent regleras i utlänningslagen.

Övrigt

I utlänningslagstiftningen finns flera andra bestämmelser som har koppling till eller betydelse för personkontrollen. Hit hör bl.a. bestämmelserna om förvar, om skyldigheten att inneha pass eller vilka handlingar som likställs med pass och straff- och avgiftsbestämmelserna. Bestämmelserna har dock betydelse även i andra avseenden än för personkontrollen och avser Migrationsverkets m.fl. handläggning av utlänningsärenden. Mot denna bakgrund bör de även framgent finnas i utlänningslagen och inte tas in i gränskontrollagen.

Med frågor om personkontroll överförda från utlänningslagen till den nya gränskontrollagen bör, som nämnts ovan, även de bestämmelser i utlänningsförordningen som rör personkontrollen flyttas till en av regeringen meddelad förordning; gränskontrollförordningen. Utredningen lämnar dock inget förslag om en sådan förordning utöver de följändringar, vilka utredningen föreslagit (se avsnitt 16.2-16.4), kan det behövas ytterligare justeringar.

15 Förslagens genomförande

15.1 Kostnadsmässiga konsekvenser, m.m.

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om en bättre samordning, klarare befogenhetsgränser och ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna torde i sig inte ha några negativa kostnadsmässiga konsekvenser för det allmänna. En effektivare gränskontroll torde däremot ge samhällsekonomiska vinster, vilka dock inte låter sig bestämma med säkerhet. Det finns anledning att inom budgetprocessen fördela anslagen mellan gränskontrollmyndigheterna i förhållande till myndigheternas verksamhet med personkontrollen och att över lag säkerställa att verksamheten tillförs tillräckliga resurser. En mera effektiv personkontroll torde dock kunna finansieras inom befintliga ramar.

Förslagen kräver i övrigt inga särskild konsekvensbeskrivningar.

Förslagets kostnadsmässiga konsekvenser

Utredningen har i det föregående föreslagit, att de berörda myndigheternas verksamhet skall samordnas i större utsträckning, att befogenhetsgränser skall bli tydligare, att informationsutbytet mellan myndigheterna skall öka och att bestämmelserna om personkontroll, med föreslagna ändringar, skall samlas i en ny lag. Förslagen torde i sig inte medföra någon kostnadsökning för det allmänna. Effektivisering i detta hänseende torde emellertid leda till samhällsekonomiska vinster, inklusive ökad rättssäkerhet för enskilda, vilka dock inte går att närmare uppskatta.

Att det i den nya lagen anges, att gränskontrollmyndigheterna skall samverka i personkontrollen, innebär inte någon mera omfatt-

ande ändring i sak, eftersom samverkan redan är förutsatt i utlänningslagen (1989:529). Syftet med utredningens förslag i denna del är dock, utöver att förtydliga ansvarsfördelningen och vad som avses med samverkan, att myndigheternas samverkan verkligen skall komma till stånd i betydligt större omfattning än vad som sker i dag. Med en ändamålsenlig tillämpning skall Polisen kunna överlåta hela ansvaret för personkontrollen på en viss plats eller under vissa tider till Tullverket eller Kustbevakningen. Detta får till följd att exempelvis Tullverkets operativa verksamhet kommer att utökas till att omfatta även personkontroll. Detta innebär en kostnadsökning för Tullverket, men denna ökning motsvaras av den kostnadsminskning som förslaget innebär för Polisens verksamhet. Förslaget om ett bättre samarbete myndigheterna emellan har således inga direkta kostnadsräkningar för statsbudgeten. Regeringen bör i budgetprocessen fördela anslagen mellan gränskontrollmyndigheterna i samma omfattning som de faktiskt medverkar i eller ansvarar för personkontrollen.

Utredningens förslag är över lag att få till stånd en mer effektiv personkontroll för att förhindra och bekämpa brott mot utlänningslagen och annan gränsöverskridande brottslighet, en brottslighet som enligt utredningens undersökningar ökar i omfattning. Utredningen har betonat vikten av att denna verksamhet ges den prioritet och de resurser som är nödvändiga för att den också skall nå sitt syfte. Som närmare framgår av avsnitt 6 har bristerna i nuvarande personkontrollverksamhet delvis sin förklaring i en brist på resurser. Myndigheterna behöver resurser både till den operativa kontrollverksamheten och till det utredningsarbete som följer på en effektiv kontroll. Det ligger i sakens natur att fler brottsutredningar för med sig kostnader för myndigheterna. Resurser behövs också för att myndigheterna gemensamt skall kunna arbeta med underrättelser och riskanalyser. Sammantaget medför en effektiv personkontroll kostnader vilka kräver resurstillskott för gränskontrollmyndigheterna. Dessa kostnader är dock inte möjliga att beräkna, och det skall noteras att de brott som skall förhindras och bekämpas redan i dag är straffbara. Det torde dock vara möjligt att genom omfördelning inom ramen för stadsbudgeten skapa utrymme för de önskvärda tillskotten. Motsvarande gäller behovet av ut- och fortbildning av berörda tjänstemän inom och mellan myndigheterna.

De generella direktiven i övrigt

Utredningens förslag torde i övrigt inte medföra sådana konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen. Någon närmare redovisning i detta hänseende är därför inte aktuell.

15.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Förslagen kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser och bör träda i kraft den 1 juli 2006.

Den föreslagna lagen om gränskontroll innehåller bestämmelser i huvudsak i linje med det förfarande som redan med nuvarande lagstiftning skall gälla. Utredningens förslag bör inte kräva några övergångsbestämmelser eller omfattande förberedelser inför ett ikraftträdande. Utredningen erinrar dock om att en effektiv och rättssäker personkontroll kräver att personalen ges tillräcklig utbildning på området och att utbildningen lämpligen bör kunna ske gemensamt för de berörda myndigheterna. Den nya lagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 2006.

16 Författningskommentar

De allmänna skälen för de av utredningen föreslagna bestämmelserna har redovisats i föregående avsnitt i betänkandet. I det följande hänvisas i förekommande fall till det avsnitt som avses. Överväganden beträffande ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 15.2.

16.1 Förslaget till Gränskontrolllag (2006:xxx)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Den nya lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar en personkontroll skall genomföras, var kontrollen kan göras samt vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i samband med personkontroll. I lagen finns också bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan de gränskontrollerande myndigheterna och myndigheternas samverkan i personkontrollen samt informationsutbytet dem emellan. Av lagen framgår att även om Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna (i det följande Polisen) alltjämt skall ha huvudansvaret för personkontrollen, skall Tullverket och Kustbevakningen delta i personkontrollen på ett mer aktivt sätt och också ges i huvudsak samma befogenheter som Polisen har enligt nuvarande förhållanden (se 6 och 7 §§). Även Migrationsverket skall medverka i personkontrollen, men i förhållande till de andra myndigheterna med begränsade befogenheter.

I *första stycket* anges att lagen skall tillämpas vid personkontroll i samband med en persons in- eller utresa över svensk gräns och

under vistelse i Sverige. Med personkontroll avses (1) en kontroll av en person för att utröna om denne uppfyller alla de olika krav – formella och materiella – som enligt utlänningslagstiftningen och passlagstiftningen ställs för inresa, utresa och vistelse i Sverige. Med personkontrollen förstås också (2) en kontroll av att personen inte kan misstänkas för begångna brott som hör under allmänt åtal. Här avses såväl brott mot utlänningslagen som all annan brottslighet. Såvitt avser personkontrollen under vistelse i Sverige (inre utlänningskontroll), avses emellertid endast brott mot utlänningslagen och människohandel, ett brott som regleras i brottsbalken.

Personkontroll vid yttre gräns skall, om inte annat föreskrivits, alltid ske, dvs. något krav på misstanke om brott ställs inte (2 kap. 3 § och 5 kap. 7 §). När syftet med personkontrollen är att förebygga och bekämpa brott krävs, vilket framgår av 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 §, att det finns *anledning att anta*, att ett brott har begåtts för att kontroll skall få företas. Som framgår av 3 kap. 2 § får kontroll också utföras när det mot någon föreligger ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

En personkontroll kan formlöst inledas genom en fråga till eller ett samtal med en resande, en granskning av ett resedokument eller annan handling eller på något annat liknande sätt. En personkontroll kan också inledas i samband med en annan kontroll, exempelvis när Polisen i samband med en trafikkontroll får anledning att anta, att den person som kontrolleras inte har rätt att vistas i Sverige eller på annat sätt bryter mot utlänningslagen eller annan lagstiftning. Motsvarande gäller för Kustbevakningen i samband med kontroll- eller tillsynsåtgärd till sjöss (om ”till sjöss” se 6 §).

En på detta sätt inledd personkontroll kan sedan övergå i ett skede, då andra åtgärder måste vidtas.

I lagen anges vilka åtgärder som därvid kan förekomma. Dessa utgör en rätt att utföra en kroppsvisitation eller en husrannsakan och att göra en sökning i SIS eller i nationella register, exempelvis misstanke- eller spaningsregister. Även en begäran om uppgifter från ett transportföretag om passagerare och besättning är en åtgärd som får vidtas i samband med personkontrollen. I lagen anges vidare att när personkontroll sker i ett brottsbekämpande syfte, dvs. när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, får de i rättegångsbalken angivna straffprocessuella tvångsmedlena användas.

Från personkontrollen skall skiljas den in- och utresebehandling av utlänningar som Migrationsverket ansvarar för. Härvid avses de olika moment i själva handläggningen av en ansökan om uppehålls-

tillstånd och andra ansökningar som Migrationsverket har att utföra enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Här innefattas bl.a. att tillse att ett beslut om av- eller utvisning verkställs, dvs. att utlännningen också lämnar landet. Därutöver kan nämnas Migrationsverkets rätt att genom en kroppsvisitation kontrollera att en i förvar tagen utlännning inte innehar alkohol eller narkotika. Dessa moment i ärendehandläggningen är inte personkontroll enligt denna lags definition, trots att Migrationsverket även härvid kan ha rätt att vidta olika kontroll- och tvångsåtgärder. Om en transportörers ansvar i personkontrollen se 2 kap. 8 och 9 §§ och avsnitt 14.2.

För lagens tillämplighet saknas betydelse om in- eller utresa sker över inre eller yttre gräns, oaktat att kontroll vid inre gräns endast får ske vid brottsmisstanke. Bestämmelserna i utlänningsförordningen (1989:547) om var inresa och utresa över yttre skall ske, föreslås intas i en gränskontrollförordning. Om en person reser in i Sverige över yttre gräns på annat ställe än vid ett gränsövergångsställe, skall personkontroll likväl ske. Såvitt avser personkontroll vid inresa över inre gräns, dvs. när personkontroll kan ske i ett brottsbekämpande syfte, saknar det alltid betydelse var gränsen passeras. Vad som enligt denna lag avses med inresa och utresa anges i 5 § 5.

Om inte annat sägs gäller bestämmelserna i denna lag såväl svenska som utländska medborgare. I lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap regleras när en person förvärvar svenskt medborgarskap. En utlännning är en person som inte har förvärvat svenskt medborgarskap. Beträffande utländska medborgare gäller dock olika krav beträffande rätten att resa in och vistas i Sverige beroende av om det är en medborgare i en EU/EES-stat eller i tredjeland. Vilka skillnaderna är framgår av utlänningslagen och utlänningsförordningen (se avsnitten 4.4 och 4.5).

I paragrafens *andra stycke* anges att de materiella och formella villkoren för en utlännning att resa in i och vistas i Sverige samt villkoren för att vistas i Sverige regleras i utlänningslagen, liksom kraven att inneha pass eller annan identitetshandling. Kravet för svenska medborgare att ha pass eller annan identitetshandling regleras i passlagen. Närmare föreskrifter om utlänningsars rätt till inresa och vistelse, m.m. skall regleras särskilt och frågor om pass för svenska medborgare i passförordningen (1979:664). Som framgår av 5 kap. 7 §, vilket utvecklas närmare i avsnitt 14.1, har regeringen,

eller den myndighet regeringen bemyndigar, rätt att meddela närmare föreskrifter om personkontrollen enligt denna lag.

I *tredje stycket* hänvisas till vissa särskilda bestämmelser om personkontroll.

2 §

Paragrafen slår fast att lagen har två övergripande syften.

Det första syftet med personkontrollen är att kontrollera att en utlänning som reser in i eller ut ur Sverige eller vistas här uppfyller de formella och materiella villkoren enligt utlänningslagen (se 2 kap. 3 och 4 §). I personkontrollen ingår därför en kontroll av innehav av pass eller annan giltig identitetshandling, visering, uppehålls- eller arbetstillstånd. Kontrollen omfattar också att personen inte är uppsatt på SIS spärrlista, att det på annan grund kan antas att personen kommer att begå brott i Sverige, på annat sätt störa säkerheten, den allmänna ordningen eller folkhälsan, inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt, eller att han eller hon inte har tillräckliga medel för sin vistelse i Sverige eller annat nordiskt land eller för sin hemresa (se 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen, 1989:529, jfrda med artiklarna 5 och 96 i Schengenkonventionen).

Det andra syftet är att förhindra att personer, såväl svenska som utländska medborgare, vid inresa eller utresa begår gränsöverskridande brottslighet. Med gränsöverskridande brottslighet avses såväl transnationell som annan brottslighet, se avsnitt 7. Av betydelse för om brottsligheten är gränsöverskridande är att kriminaliteten har koppling till fler länder än Sverige, och det saknar härvid betydelse vilket medborgarskap gärningsmannen har. Någon legaldefinition av gränsöverskridande brottslighet finns dock inte, och i princip omfattas alla, såväl allmän- som specialstraffrättsliga, brott. Se 2 kap. 1 §.

I första hand avses emellertid brott enligt utlänningslagen, såsom exempelvis människosmuggling, och allvarliga brottsbalksbrott som exempelvis människohandel eller egendoms- och förmögenhetsbrott, liksom narkotikabrott och andra smuglingsbrott, men den brottsliga gärningen kan också omfatta andra brott. Den brottsliga gärningen kan exempelvis bestå i att personen försöker föra ut egendom som åtkommit genom exempelvis stöld, rån eller annat egendomsbrott, dvs. misstanke om häleri- eller tillgreppsbrott. (Jfr om varukontroll vid 1 kap. 3 §.)

Vid vistelse i Sverige, dvs. vid den inre utlänningskontrollen, omfattar personkontrollen emellertid endast brott mot utlänningslagen eller människohandel, ett brott som regleras i brottsbalken. Se 3 kap. 1 §.

Som framgår av 1 § skall personkontroll göras över hela landet, dvs. personkontrollen syftar till att förebygga och bekämpa alla överträdelser mot bestämmelserna om vår reglerade invandring enligt utlänningslagen och Schengenregelverket, samt den gränsöverskridande brottsligheten i övrigt, oavsett var i landet den begås.

3 §

I paragrafen anges att varukontroll inte omfattas av lagen.

Bestämmelser om in- och utförsel av varor finns främst i Tullkodex (EEG nr. 2913/92) jämte tillämpningsföreskrifter samt tullagen (2000:1281), och beträffande varukontrollen vid den inre tullgränsen, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). I lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) finns bestämmelser om Tullverkets och Kustbevakningens rätt att bl.a. vidta tvångsåtgärder vid misstanke om brott som rör in- och utförsel av varor.

4 §

I paragrafens *första stycke* betonas proportionalitetsprincipen. Se avsnitt 4.3.2.

I *andra stycket* anges att kontroll- eller tvångsåtgärder inte får tillgripas utan skäl. Som framgått är personkontroll en kontroll som kan ske utan att särskilda kontroll- eller tvångsåtgärder behöver komma till användning, och kontrollen vid yttre gräns är i princip obligatorisk. Som framgår av 5 kap. 7 § får regeringen dock meddela undantag från personkontrollen, såvitt avser den obligatoriska kontrollen vid yttre gräns. Det avser bl.a. utländska sjömän efter gjord förhandsanmälan och en persons vistelse inom ett transitområde på flygplats.

En *kontrollåtgärd* innefattar i sig inte något intrång i den enskildes rättsfär, utan avser ett moment där någon ges rätt att enbart kontrollera något, exempelvis genom uppföljande frågor, liksom kontroll i SIS och dylikt. Befogenheten att vidta en kontrollåtgärd åter-

finns i 2 kap. 4, 5, 6, 8 och 9 §§, 3 kap. 3 § första och andra meningarna samt 4 kap. 9 § första stycket första meningen.

En *tvångsåtgärd* avser ett maktmedel (*tvångsmedel*) genom vilket en myndighet genomför sin vilja gentemot en enskild eller ett ingripande mot en person eller dennes egendom som utgör ett intrång i personens rättssfär. En tvångsåtgärd kan i sin tur antingen vara av straffprocessuellt eller administrativt slag. De straffprocessuella tvångsmedlen regleras främst i rättegångsbalken, men även i vissa andra författningar, och får användas under en förundersökning, dvs. när det finns anledning att anta att ett konkret brott har begåtts. Ett administrativt tvångsmedel är ett tvångsmedel som används utan samband med en brottsutredning, vanligen i myndighetsutövning, och får enligt denna lag användas när det behövs för att fullgöra personkontrollen. Bestämmelser om tvångsåtgärder i denna lag finns i 2 kap. 1 § första stycket och 7 §, 3 kap. 1 § första stycket och 3 § tredje och fjärde meningarna, 4 kap. 5–8 §§, 9 § första stycket andra meningen och fjärde stycket samt 5 kap. 3 §.

I avsnitt 4.3 beskrivs begreppet tvångsmedel och vad som avses med kontroll mera utförligt.

Oavsett om det rör sig om en kontroll- eller en tvångsåtgärd, får sådana åtgärder inte vidtas slumpmässigt eller utan skäl, dvs. en kontroll- eller tvångsåtgärd får vidtas endast om det behövs för personkontrollen. Som nämnts skall personkontroll i samband med passerande av en yttre gräns i princip alltid göras (se dock 5 kap. 7 §). Själva passerandet av den yttre gränsen är alltså ett tillräckligt skäl för en kontroll, och att därvid kontrollera pass, andra resehandling och erforderliga tillstånd i övrigt. För att i samband med sådan kontroll få vidta tvångsåtgärder krävs dock att det finns skäl därtill. Att företa exempelvis en kroppsvisitation i en sådan situation kräver att det finns anledning att anta, att den inresande bär på sig en resehandling som inte uppvisas eller någon motsvarande omständighet. För kontroll- och eventuella tvångsåtgärder vid *den inre gränsen* krävs alltid att det finns anledning att anta, att brott har begåtts, såvitt inte beslut enligt 2 kap. 2 § andra eller tredje stycket har meddelats.

På samma sätt skall det i princip alltid föreligga en brottsmisstanke i samband med användande av kontroll- och tvångsåtgärder vid inre utlänningskontroll (3 kap. 1 §). Enda undantaget vid denna form av kontroll är när någon påträffas, mot vilken det enligt 3 kap. 2 § föreligger ett verkställbart beslut om avvísning eller utvisning, då vissa kontroll- och tvångsåtgärder också får vidtas.

Definitioner

5 §

I paragrafens första två punkter definieras vad som i denna lag avses med Schengenkonventionen och Schengenstat. Bestämmelserna motsvarar vad som föreslagits av Utredningen om översyn av utlänningslagstiftningen.¹

I paragrafens 3 och 4 punkt finns definitionerna av gränsbegreppen, vilka överensstämmer med motsvarande bestämmelser i utlänningslagstiftningen. Begreppet personkontroll har beskrivits i 1 §.

Av paragrafens 5 punkt framgår att med inresa och utresa avses varje form av passerande av gräns, alltså inte enbart vid fastställda gränsövergångsställen. Det görs i detta avseende ingen skillnad om det avser passerande av en inre eller en yttre gräns. Den gräns som avses är Sveriges territorialgräns, dvs. såväl land- som sjögräns. Passerande av svenskt luftrum lämnas emellertid utanför regleringen. Personkontroll skall enligt denna lag också kunna ske i samband med passerande av såväl inre som yttre gräns. När kontroll skall ske skiljer sig dock åt, beroende på vilken gräns som passeras, men några undantag från när en person anses som inrest respektive utrest finns inte (se 2 kap. 1 och 3 §§, samt 5 kap. 7 §).

I paragrafens 6 p finns en definition av inre utlänningskontroll, som innebär en utvidgning i förhållande till nuvarande ordning, såtillvida att den omfattar alla brott mot utlänningslagen och människohandel, ett brott som regleras i brottsbalken.

Slutligen anges i paragrafens 7 p vilka de gränskontrollerande myndigheterna är. Tullverket och Kustbevakningen är enligt denna lag gränskontrollmyndighet, men, såvitt avser Tullverket endast under förutsättning att det på Polisens begäran medverkar i eller ansvarar för personkontrollen (se 6 och 7 §§). Migrationsverket är enligt denna lag inte gränskontrollmyndighet, men som framgår av 7 § får Migrationsverket medverka i personkontrollen, men verket saknar i de flesta fall rätt att vidta de kontroll- och tvångsåtgärder som gränskontrollmyndigheterna har rätt till. Migrationsverkets befogenheter enligt utlänningslagen, att vid handläggning av utlänningsärenden – exempelvis verkställighet av ut- och avvisningsbeslut samt ärenden om tagande i förvar – få vidta kontroll- och

¹ Se utredningens betänkande (SOU 2004:74) Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv; de föreslagna definitionerna i utlänningslagen överstämmer med de nuvarande föreskrifterna härom i utlänningsförordningen (s. 26 och 346).

tvångsåtgärder, påverkas inte av bestämmelserna i denna lag (se kommentaren till 1 §).

Ansvar för personkontroll

6 §

I *första stycket* regleras att Polisen har huvudansvaret för personkontrollen.

Kustbevakningen skall dock enligt *andra stycket* självständigt utöva personkontrollen till sjöss och i anslutning till sjötrafiken (i det följande "till sjöss"). Någon särskild begäran från Polisen om kontrollverksamhet behövs härvid inte, utan uppgiften innefattar ett självständigt ansvar för att utöva kontroll inom övervakningsområdet. Regleringen medför inte att Polisens huvudansvar för personkontrollen till sjöss upphör, eller att Polisens befogenheter i personkontrollen inskränks där.

Med stöd av bestämmelsen i *andra stycket* ges Kustbevakningen uppgifter och befogenheter för personkontroll inom samma geografiska område som myndigheten redan i dag har. Genom tillägget "i anslutning till sjötrafiken" klargörs att Kustbevakningens uppgifter och befogenheter gäller inte bara på berörda delar av sjöterritoriet som sådant utan också i områden i anslutning till detta övervakningsområde. Härmed avses stränder, öar, kobbar, skär, i hamnar samt vid kustremsan i övrigt. Genom tillägget klargörs, att uppgifterna och befogenheterna för Kustbevakningen även gäller exempelvis gentemot den som i samband med att en kontroll initieras till sjöss väljer att avvika från detta område (se vidare avsnitt 10.2.3).

Personkontrollverksamheten till sjöss riktas både mot fritidsbåttrafiken och yrkessjöfarten (dvs. fiske- och handelsfartyg).

Eftersom Polisen alltjämt skall ha huvudansvaret för personkontrollen i hela riket, innefattas i Kustbevakningens självständiga ansvar för kontrollen till sjöss inte normalt de vid exempelvis färjelägen belägna gränsövergångsställena. Beträffande Polisens möjlighet att besluta om Kustbevakningens (och Tullverkets) medverkan eller övertagande av ansvaret för kontrollen där, se vidare i 7 §.

Kustbevakningens uppgifter och befogenheter vid personkontrollen regleras framgent enbart i gränskontrollagen, såväl vad avser

kontrollbefogenheterna som de brottsbekämpande befogenheterna (se också 4 kap. 2 § och kommentaren till 1 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning). Om Kustbevakningens och Tullverkets befogenheter i samband med personkontroll, se 4 kap. 1 och 2 §§.

Medverkan

7 §

Utöver Kustbevakningens skyldighet att enligt 6 § utöva personkontroll till sjöss, regleras i denna paragraf en uttrycklig skyldighet för Tullverket och Kustbevakningen att medverka i eller ansvara för personkontrollen avseende de delar, för vilka Polisen annars ensam ansvarar. Förevarande paragraf tillämpas således beträffande Kustbevakningens medverkan i eller ansvar för personkontrollen, endast när personkontroll skall ske på annan plats än till sjöss, t.ex. när den skall ske vid ett gränsövergångsställe. Även Migrationsverket får medverka i personkontrollen, men först efter beslut av regeringen (se avsnitt 10.2 och 10.5).

Rikspolisstyrelsen skall, som ytterst ansvarig myndighet, fatta beslut om att annan gränskontrollmyndighet skall överta ansvaret för personkontrollen på viss plats eller medverka i denna på annat sätt. Beslutet skall dock fattas först efter det att de andra centrala förvaltningsmyndigheterna fått tillfälle att yttra sig. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att överta ansvaret eller medverka, endast om så kan ske utan att respektive myndighets egna åligganden eftersätts (se tredje stycket).

Exempelvis kan Rikspolisstyrelsen begära att Tullverket eller Kustbevakningen sköter all personkontroll vid ett visst gränsövergångsställe. Rikspolisstyrelsens begäran bör grundas på en bedömning inte bara av vad som är mest kostnadseffektivt för Polisen utan också på hur man bäst tillvaratar det allmännas samlade resurser för gränskontroll och brottsbekämpning. Vidare förutsätts styrelsens begäran framställas i så god tid, att de samverkansskyldiga myndigheterna får möjlighet att i en dialog beakta de tillkommande uppgifterna vid planeringen och inriktningen av sin verksamhet. En begäran kan inte sällan vara av betydelse för hur uppgiften påverkar anslagsfördelningen (jfr 5 kap. 7 §). När en dialog bör inledas beror förstås också på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. hur

omfattande uppgifter Polisen avser att lämna över och på hur bakgrunden till begäran och omständigheterna i övrigt ser ut.

Ett beslut om medverkan kan bl.a. innebära att en polisman och en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman gemensamt utför personkontrollen, att man vid ett gränsövergångsställe delar upp uppgifterna så, att en av gränskontrollmyndigheterna ansvarar för inresekontrollen och den andra för utresekontrollen, eller att hjälp ges från en myndighet till en annan vid en särskild insats. Även vid medverkan i personkontrollen har tjänstemän vid de andra gränskontrollmyndigheterna samma befogenheter som en polisman. Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter i samband med personkontroll regleras i 4 kap.

Närmare föreskrifter om medverkan, bl.a. om dokumentation av sådana beslut, bör, i den mån det inte följer av förvaltningslagen (1986:223, FL), anges i förordning eller framgå av föreskrifter av den myndighet regeringen bestämt; närmast avses Rikspolisstyrelsen (se nedan under 5 kap. 7 §).

Enligt paragrafens *andra stycke* är Tullverket och Kustbevakningen skyldiga att medverka i personkontrollen också på en polismyndighets begäran. En sådan begäran kan gälla för ett enskilt tillfälle eller mera allmänt. På vilket sätt och i vilken omfattning Tullverket eller Kustbevakningen skall medverka ankommer på berörd polismyndighet att besluta om i varje enskilt fall. Beslutet förutsätter inte ett föregående samråd med Tullverket eller Kustbevakningen, men väl att ett deltagande inte allvarligt hindrar myndigheternas övriga verksamhet, se tredje stycket.

En begäran om medverkan får normalt också förutsättas avse en medverkan inom områden i närheten av dem där Tullverket respektive Kustbevakningen normalt verkar.

En polismyndighet har inte rätt att överlåta hela ansvaret för personkontrollen till annan gränskontrollmyndighet. Som framgår av första stycket, ankommer det enbart på Rikspolisstyrelsen, att fatta beslut därom. Tullverket och Kustbevakningen har dock även vid medverkan enligt andra stycket samma befogenheter i personkontrollen som Polisen har. Det innebär att inte heller vid denna form av medverkan är det nödvändigt för en polisman att finnas på plats vid kontrollen.

I *tredje stycket* erinras om att skyldigheten såväl att överta ansvaret för som att medverka i personkontrollen föreligger, endast om deltagandet inte allvarligt hindrar Tullverkets eller Kustbevakningens övriga verksamhet. Det ankommer på dessa myndigheter att avgöra

graden av och allvaret i det hinder som föreligger men också att dokumentera och för den begärande polismyndigheten klargöra varför medverkan inte kan ske. En sådan meningsyttring är en naturlig del i det samråd som skall ske, innan Rikspolisstyrelsen fattar beslut enligt första stycket. Svårigheter eller t.o.m. hinder för medverkan i ett enskilt fall kan t.ex. föreligga under speciella omständigheter; se bl.a. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Vid begäran och beslut om medverkan eller övertagande av uppgifter i större omfattning, kan emellertid även andra omständigheter hindra medverkan. Det kan exempelvis ske om en begäran eller ett beslut skulle allvarligt hindra myndigheterna från att utföra andra särskilt prioriterade uppgifter. För Kustbevakningens del kan det t.ex. röra sig om intagen beredskap för miljöräddning, miljöövervakning och fiskerikontroll, och för Tullverkets del pågående narkotikakontroll.

2 kap. Personkontroll vid inresa och utresa

Gemensam bestämmelse

1 §

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 10.3.4.

Av paragrafen framgår att brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet, liksom för närvarande, skall bedrivas i hela Sverige. För att få vidta en personkontroll i syfte att utreda brott, saknar det således betydelse om misstanke om brott föreligger när en person passerar en yttre gräns eller om den föreligger när denne passerar en inre gräns. Genom bestämmelsen utvidgas också utresekontrollen till att i princip motsvara den kontroll som får ske vid inresa. En förutsättning för personkontroll enligt denna paragraf är dock att det finns *anledning att anta*, att personen har gjort sig skyldig till ett brott som hör under allmän åtal; det skall alltså föreligga en konkret brottsmisstanke. Något krav på att brottet har fullbordats krävs inte, utan även misstanke om försök, förberedelse och stämpling liksom medverkan till brott kan föranleda en personkontroll enligt denna paragraf, under förutsättning att gärningen är straffbar på detta stadium. Förutsättningarna för personkontroll enligt denna paragraf är alltså desamma som gäller för att inleda förundersökning (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken), vilket i sin tur innebär en möjlighet att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel. Ett

beslut om att inleda förundersökning behöver dock inte ha fattats för att personkontroll skall få vidtas. I bestämmelsen anges bara vilken misstankenivå som skall vara nådd för att kontroll skall få ske. För att få använda ett straffprocessuellt tvångsmedel måste dock en förundersökning ha inletts eller inledas i samband med att beslut om sådant tvångsmedel fattas. Kontroll kan göras såväl vad avser svenska som utländska medborgare. Den misstänkta brottsligheten kan bestå såväl i brott mot utlänningslagen som andra brott enligt allmänna eller specialstraffrättsliga bestämmelser.

Bestämmelsen anger, som nämnts, nivån för när personkontroll får ske. Kontrollen får inte göras slumpmässigt, utan det skall finnas olika omständigheter som gör att misstankegraden nått upp till förundersökningströskeln, dvs. att det "finns anledning att anta" att brott har begåtts. Dessa omständigheter kan vara personens *kännetecken*, vilket innefattar bl.a. utseende (t.ex. kroppslängd, vikt och ansiktets karaktäristika), klädsel, utmärkande egenskaper eller andra attribut. Det kan exempelvis vara fråga om någon som bär kläder eller andra yttre attribut som vanligen inte används i Sverige. Vidare kan de *iakttagelser*, som gränsbevakningstjänstemannen eller tjänsteman vid Migrationsverket gör *på platsen*, vara en omständighet av betydelse vid bedömningen av huruvida personkontroll skall ske. Exempelvis kan den omständigheten att en person, som uppger sig vara turist, medför bagage i en omfattning som rimmar illa med lämnande uppgifter. Också andra iakttagelser, exempelvis hur personen i fråga betar sig, eller förekomsten av andra personer eller fordon i dennes närhet, kan ha betydelse för om personkontroll skall ske. Dessa omständigheter, dvs. kännetecken och iakttagelser på platsen, kan dock ensamma inte utgöra ett tillräckligt underlag för bedömningen om ett brott kan antas ha begåtts. En personkontroll enligt denna paragraf kan därför inte ske enbart på grundval av en persons utseende eller liknande iakttagelser.

Därutöver krävs att det av *tillgänglig särskild information* – nationell eller internationell – finns anledning att anta att personen gjort sig skyldig till en konkret brottslig handling. Begreppet information är vitt och omfattar flera olika typer av informationslag. Det kan röra sig om olika former av underrättelser, såväl i en konkret och omedelbar situation, som mer övergripande bearbetad och analyserad information. Det förre innefattar bl.a. underrättelser från andra myndigheter – nationella eller internationella – eller tips eller anmälningar från allmänheten. I det senare fallet ligger mer varaktig information om personer eller fordon eller andra faktorer som under en

längre eller kortare tid på olika sätt bearbetats och analyserats inom gränskontrollmyndigheternas underrättelseverksamhet. Det kan röra sig om en gjord riskprofilering, dvs. en sammanställning av olika kriterier eller förhållanden och metoder som har noterats vid brottslighet som tidigare upptäckts eller belagts, inklusive statistiska sammanställningar, liksom andra analyser. Även annan information är dock av betydelse för en bedömning av om personkontroll skall ske. Här avses främst den samlade kunskap och erfarenhet som den enskilde tjänstemannen vid gränsbevakningsmyndigheten eller Migrationsverket har förvärvat och får del av i sitt arbete.

Med begreppet *särskild* avses att informationen varit föremål för någon behandling eller bedömning inom exempelvis en myndighet och gjorts tillgänglig för tjänstemännen. Ett tips eller anmälan från allmänheten förutsätts exempelvis alltid ha prövats, innan informationen lämnas vidare till dem som har att använda den. I fallet med mer omfattande analys av personer och fordon för att göra riksprofiler är det uppenbart att informationen är av detta särskilda slag. Information som enbart har sitt ursprung i den enskilde tjänstemannens "känsla" eller intuition är inte tillräcklig. En erfaren tjänsteman har dock givetvis större förutsättningar att kombinera gjorda iakttagelser med tillgänglig särskild information än vad en mindre utbildad och erfaren person har. Förmågan att systematisera och konkretisera intuitiva impulser mot bakgrund av tillgänglig särskild information bör vara ett värdefullt moment i träning och utbildning i detta hänseende.

För att personkontroll skall få ske förutsätts dock alltid att den tillgängliga informationen har en koppling till en viss person eller ett visst transportmedel.

Sammantaget kan alltså ett ingripande ske på grundval av att en tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet på grund av en persons kännetecken och särskilda beteende får uppfattningen, att denne kan misstänkas ha gjort sig skyldig till brott och att denna uppfattning kan verifieras av den samlade kunskap och erfarenhet som tjänstemannen har vid tillfället. Misstanken måste dock vara så konkret, att den som vidtar personkontrollen också skall kunna redogöra för vilka omständigheter som legat till grund för kontrollen, inklusive i mer övergripande mening vilken typ av brott som misstanken avser. Ju högre kvalitet som tillgänglig särskild information i form av underrättelser, riskprofiler eller annat material har, desto klarare kan givetvis misstanken beläggas och verifieras.

Genom hänvisning till rättegångsbalkens bestämmelser ges behörighet att tillgripa åtgärder som husrannsakan och kroppsvisitation som de beskrivs i 28 kap. rättegångsbalken, dvs. straffprocessuella tvångsmedel. En person får också gripas, när det finns skäl för anhållan och det är fara i dröjsmål (24 kap. 7 § rättegångsbalken), föremål får tas i beslag (27 kap. rättegångsbalken) samt fotografering och fingeravtryck får tas (28 kap. 14 § rättegångsbalken). Enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken får en polisman bl.a. hålla förhör och vidta andra förundersökningsåtgärder samt ta med en person till förhör. Att märka är att för att tillgripa ett straffprocessuellt tvångsmedel krävs enligt huvudregeln att det brott som misstanken avser skall vara av viss svårighetsgrad, och att misstankegradens styrka varierar för de olika tvångsmedlen.

När straffprocessuella tvångsmedel får tillgripas, dvs. när en förundersökning har inletts eller sådan inleds genom beslutet om att vidta sådan tvångsåtgärd, gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om vem som har befogenhet att fatta och verkställa beslutet. I många fall krävs därför att beslutet fattas av åklagare eller domstol, men Polisen eller en polisman får i vissa brådskande fall fatta beslutet. När Tullverket och Kustbevakningen medverkar i eller har ansvaret för personkontroll enligt denna lag, dvs. är gränskontrollmyndighet, har även en tjänsteman vid de myndigheterna med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 1 § samma befogenheter som en polisman. Detta innebär att vad som i rättegångsbalken föreskrivs om en polismanns uppgifter och befogenheter, även gäller för en tjänsteman vid annan gränskontrollmyndighet. Däremot gäller inte – annat än när det särskilt stadgas i gränskontrolllagen – vad som föreskrivs om polismyndighet också för Tullverket och Kustbevakningen (se under 4 kap. 1 §). Som framgår av 4 kap. 3 § har Migrationsverket inte motsvarande befogenheter.

Som ett komplement till rättegångsbalkens bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel kan polisen också tillgripa de administrativa tvångsmedel som står tillbuds enligt bestämmelserna i polislagen (1984:387), och för Tullverket och Kustbevakningen gäller motsvarande, om villkoren enligt 4 kap. 1 § är uppfyllda.

Utöver de i rättegångsbalken angivna straffprocessuella tvångsåtgärderna får enligt *andra stycket* åtgärder enligt 4–8 §§ vidtas i personkontrollen. I bestämmelserna föreskrivs vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får vidtas i ett migrationsperspektiv, dvs. för att kontrollera att en in- eller utresande person uppfyller de krav som ställs enligt utlänningslagstiftningen, men de kan även användas för

kontroll av gränsöverskridande brottslighet. Närmare om tvångsmedel, se avsnitt 4.3.

När det finns anledning att anta, att en person, oavsett vilket medborgarskap personen har (svenskt, i Schengenstat eller i tredje land) gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal skall således personkontroll göras enligt denna paragraf. Av paragrafen i dess helhet framgår att personkontrollen har två syften, nämligen att kontroll skall göras dels ur ett brottsutredande och brottsbekämpande perspektiv (första stycket), dels ur ett migrationsperspektiv (andra stycket). Som framgår av 1 kap. 4 § får emellertid inga åtgärder vidtas utan att det finns skäl för det.

Personkontroll vid inre gräns

2 §

Bestämmelsen, som motsvarar 5 kap. 2 § utlänningsförordningen, behandlas närmare i avsnitt 10.3.5.

I *första stycket* slås fast att den fria rörligheten över inre gräns endast får begränsas av brottsmisstanke enligt 1 § första stycket. Detta innebär att man vid en inre gräns inte får genomföra en regelrätt gränskontroll enbart på grund av passerande av gräns, och därmed inte heller slumpmässigt kontrollera de resandes rätt till in- eller utresa. Gränskontrollmyndigheterna får exempelvis inte besluta att stoppa alla röda bilar eller var tionde bil som kör över Öresundsbron för att kontrollera förarens och passagerarnas pass. Om en gränskontrollmyndighet i annan kontrollverksamhet får tillgång till viss information genom iakttagelser eller på annat sätt, får emellertid personkontroll enligt 1 § företas.

Ett exempel på en sådan icke slumpmässig personkontroll är att Polisen i samband med en alkoholkontroll på eller vid Öresundsbron stoppar ett fordon med stöd av 22 § 4 polislagen och därvid får anledning att misstänka att föraren inte har rätt att resa in eller vistas i Sverige eller kan misstänkas för annat brott som hör under allmänt åtal. I ett sådant fall får också en personkontroll av föraren göras. Grunden kan alltså vara en misstanke om brott mot utlänningslagen, dvs. ett brott som faller under allmänt åtal, som uppstår i ett annat legitimt polissammanhang. Om det finns anledning att anta, att inte heller passagerarna har rätt att resa in i och vistas här, får även de utsättas för en personkontroll. Härvid kan utfallet av per-

sonkontrollen av föraren ha betydelse, men det måste föreligga även andra omständigheter för att vidta en personkontroll även mot passagerarna. Misstanke om illegal inresa eller misstanke om annan brottslighet måste vara riktad mot den enskilda person som skall kontrolleras, dvs. de omständigheter som anges i 1 § måste föreligga också mot den eller de passagerare som kontrolleras.

22 § polislagen kan vara tillämplig också i andra situationer. Om det exempelvis från utländsk polis eller annan brottsbekämpande myndighet föreligger konkreta uppgifter om att en person, som färdas i ett fordon av viss färg eller fabrikat, kan misstänkas för människosmuggling, får svensk gränskontrollmyndighet vid inre gräns stoppa fordon av angivet slag och utföra en personkontroll (22 § 1). Ett annat exempel är om en gränskontrollmyndighet har tillgång till särskild information om att vissa typer av fordon används för bl.a. transport av stöldgods. Sådana fordon kan då stoppas med stöd av 22 § 1 polislagen och förarna underkastas personkontroll, under förutsättning att fordonets kännetecken eller iakttagelser på plats tillsammans med den tillgängliga särskilda informationen ger anledning att anta, att den enskilde föraren gjort sig skyldig till ett brott. Som beskrivits ovan måste det föreligga en individuell brottsmisstanke mot någon som färdas i fordonet för att denne skall utsättas för kontroll. Se vidare avsnitt 10.3.4. Förhållandena vid gränsövergångsställen vid den inre gränsen bör naturligtvis ordnas så, att hastighet och vägval för fordon anpassas till gränskontrollmyndigheternas förutsättningar att göra tillfredsställande iakttagelser och bedömningar av de resande.

Ett annat exempel på när icke slumpmässig personkontroll får ske, är när en tull- eller kustbevakningstjänsteman i samband med tullkontroll finner anledning att anta, att den utresande för med sig stöldgods, och myndigheten då gör en personkontroll. Vid sådan brottsmisstanke får tulltjänstemannen och kustbevakningstjänstemannen, under förutsättning att Tullverket eller Kustbevakningen vid tillfället också är gränskontrollmyndighet, vidta alla de kontroll- och tvångsåtgärder som en polisman får enligt rättegångsbalken och polislagen, för att beivra brottet (1 § första stycket). Om tjänstemannen i samband med kontroll av den utresandes identitet finner anledning att anta, att den utresande befunnit sig illegalt i Sverige, får tjänstemannen också vidta de kontroll- och tvångsåtgärder som regleras i detta kapitel, dvs. göra en personkontroll också ur ett migrationsperspektiv (1 § andra stycket). När det särskilt gäller förhållanden till sjöss kan anledning till personkon-

troll uppkomma i samband med Kustbevakningens sjöövervakning, exempelvis vid en hastighetskontroll, liksom generellt vid sjöövervakning eller annan kontroll eller tillsyn inom sjöövervakningsområdet.

Att notera är att, när Tullverket eller Kustbevakningen inte har ansvaret för eller medverkar i personkontrollen, dvs. inte är gränskontrollmyndighet, skall de myndigheterna enligt 5 kap. 2 § underätta Polisen om misstanke att en person inte har rätt att resa in eller vistas i Sverige eller har begått ett brott som hör under allmänt åtal. Myndigheterna har då också rätt att hålla kvar personen till dess Polisen är på plats (5 kap. 3 §).

Andra och tredje styckena motsvarar med visst förtydligande 5 kap. 2 § andra och tredje styckena utlänningsförordningen. I bestämmelsen anges uttryckligen att Rikspolisstyrelsen, i samråd med berörd polismyndighet, har rätt att i brådskande fall fatta ett interimistiskt beslut om att en inre gräns under en viss angiven tid skall utgöra yttre gräns. Bestämmelsen har vidare utvidgas i förhållande till nuvarande ordning såtillvida, att ett återinförande av personkontroll vid inre gräns också får ske vid allvarliga hot mot folkhälsan. Detta ligger i linje med rådets förslag om en gemensamhetskodex för personkontrollen (se avsnitt 3.4.5). I avsnitt 10.3.5 redovisas utgångspunkterna för att fatta beslut om att tidsbegränsat införa personkontroll också vid inre gräns. I beslutet skall anges vid vilka gränser kontrollerna skall återinföras, och under vilken tid. Ett beslut om en tillfällig inre gränskontroll innebär att den i beslutet angivna inre gränsen under viss angiven tid blir att betrakta som en yttre gräns, och personkontroll blir därmed obligatorisk. Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket ges inte rätt att fatta beslut om tillfällig gränskontroll.

I paragrafens *fjärde stycke* förtydligas vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får tillgripas vid kontrollen; åtgärderna är desamma oavsett om beslutet fattats av regeringen eller av Rikspolisstyrelsen.

Personkontroll vid yttre gräns

3 §

I paragrafen anges att personkontroll i samband med in- eller utresa över yttre gräns är obligatorisk, dvs. personkontroll skall alltid ske. Se dock vid 5 kap. 7 § om möjligheten att föreskriva undantag från

huvudregeln. Av bestämmelsen framgår, till skillnad från nuvarande förhållanden, att alla personer, dvs. även svenska medborgare, skall kontrolleras. Hur omfattande kontrollen skall vara är dock beroende av vilket medborgarskap den in- eller utresande har (se under 4 § och avsnitten 4.4 och 4.5) Syftet med kontrollen är att kontrollera att den inresande eller utresande uppfyller de materiella och formella krav som enligt utlänningslagstiftningen ställs för inresa, utresa och vistelse i Sverige. Kontrollen omfattar således bl.a. en kontroll av innehav av giltiga och äkta pass, viseringar, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, men också en kontroll av att personen i fråga inte kan misstänkas för brott, på annat sätt störa den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan i Sverige eller inte ärligen kunna försörja sig under sin vistelse i Sverige, m.m. Se närmare under avsnitten 4.4 och 4.5 under 1 kap. 2 §.

4 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 1 § utlänningslagen och 1 kap. 2 § utlänningsförordningen (se avsnitt 10.4). I paragrafen anges vilka skyldigheter den in- eller utresande personen har och vilken befogenhet den kontrollerande tjänstemannen har. Det är den enskilda gränskontrollmyndigheten som fattar beslut om vilka tjänstemän som skall företräda myndigheten vid personkontrollen (se kommentaren till 4 kap. 1 §). Om en gränskontrollmyndighet vill ge en civil tjänsteman, dvs. annan än en polisman eller en tull- eller kustbevakningstjänsteman, behörighet som gränskontrollant, måste detta således framgå av anställningsförhållanden eller på annat sätt.

Paragrafens *första stycke* reglerar att en kontroll av en utlänningspass eller annan godkänd identitetshandling alltid skall göras i samband med in- och utresa över yttre gräns. En sådan kontroll kan genomföras vid ett gränsövergångsställe men också på annan plats. En EU/EES-medborgare, och andra som enligt utlänningslagen eller utlänningsförordningen är befriade från att ha pass, skall i stället visa att passfrihet råder, dvs. på annat sätt kunna styrka sin identitet och medborgarskap. Nu redovisade krav på att uppvisa pass eller annan resehandling och att visa att passfrihet råder, gäller också vid personkontroll i ett brottsbekämpande syfte och vid den inre utlänningskontrollen, se 1 § och 3 kap. 1 §. Kontrollen av medborgare i EU/EES-staterna är också av mindre omfattning, bl.a. omfattar kontrollen inte om den inresande har medel för vis-

telse i Sverige. I utlänningslagstiftningen regleras också undantag från kravet på visering eller uppehållstillstånd för flera staters medborgare.

Kontrollen enligt *andra stycket*, som endast gäller utlänningars inresa till Sverige över yttre gräns, skall ske i syfte att undersöka, att alla de krav som ställs enligt utlänningslagstiftningen är uppfyllda vid inresa. Detta innebär att också annan brottslighet än brott enligt utlänningslagen skall kontrolleras, se bl.a. 4 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen.

I paragrafens *tredje stycke* anges att svenska medborgare skall kunna styrkas sin identitet och sitt svenska medborgarskap. Till skillnad från vad som gäller i dag enligt passlagstiftning, föreslås inte någon skyldighet för svenska medborgare att medföra pass. Det finns för övrigt ingen möjlighet att hindra en svensk medborgare att resa in i Sverige, och mycket begränsade möjligheter att hindra en svensk medborgare att lämna landet, under förutsättning att medborgarskapet kan styrkas och brott ej föreligger (jfr 2 kap. 7, 8 och 12 §§ regeringsformen, se avsnitt 10.4.1). Emellertid kräver vårt deltagande i Schengensamarbetet att vid personkontrollen vid yttre gräns skall alla medborgares identitet fastställas genom uppvisande av resedokument (se artikel 6 Schengenkonventionen). I samband med resa över yttre gräns är det emellertid tillräckligt att en svensk medborgare kan förete en annan handling som kan underlätta för gränskontrollmyndigheten att fastställa identiteten och medborgarskapet, om inte pass medförs. Exempelvis kan gränskontrollmyndigheten med hjälp av personuppgifter och kontroll av ett körkort få det svenska medborgarskapet styrkt genom uppgifterna i folkbokföringsregistret. Som framgår av avsnitt 4.4.1 bereds f.n. frågan om införande av nationella identitetskort också i vårt land.

Sökning i register, m.m.

5 §

I paragrafen förtydligas att en registersökning alltid skall göras, såväl vid in- som utresa över yttre gräns (jfr också 1 § *andra stycket*). Syftet är att kontrollera om den inresande eller utresande är misstänkt för brott i Sverige eller i annan Schengenstat, är uppsatt på spärllistan eller i övrigt kan antas utgöra ett hot mot säkerheten,

m.m. I avsnitt 5 redovisas i vilka nationella register som det kan bli aktuella att söka.

Syftet är också att kontrollera att den resande inte för in eller ut stöldgods. För att göra en sökning enligt paragrafens andra mening måste först konstateras huruvida personen i fråga för med sig föremål som kan hänföras till brottslig verksamhet. Kravet för att få utföra en husrannsakan eller kroppsvisitation i syfte att finna sådana föremål, är att det föreligger en konkret brottsmisstanke som når upp till tröskeln för att inleda förundersökning (jfr 1 §). Misstanke om att någon försöker föra ut exempelvis stöldgods måste således föreligga före det att husrannsakan företas. Nämnas kan att det sedan den 1 juli 2003 inte är möjligt att göra godtrosförvärv av stöldgods och annan olovligt tillgripen egendom (lagen [1986:796] om godtrosförvärv).

För att bestämmelsen skall få full effekt bör också bestämmelserna om gränskontrollmyndigheternas möjlighet att få del av, och också teknisk tillgång till, uppgifter i andra myndigheters register beaktas. Denna fråga behandlas närmare i avsnitten 13.3 och 13.4.

Kontroll enligt denna paragraf skall göras av alla personer oavsett medborgarskap. Även om medborgare i en EU-stat inte får sättas upp på SIS-spärlista, kan även dessa finnas registrerade i SIS, exempelvis på grund av att de är efterlysta för brott eller ålagts att inställa sig i domstol eller kan misstänkas föra med sig efterlysta föremål.

6 §

I bestämmelsen anges att, utöver den sökning i register som skall ske enligt 5 §, skall det i samband med att en utlänning lämnar Sverige över en yttre gräns undersökas om denne vistats i Sverige eller i Schengenområdet efter det att rätten därtill upphört. Rätten att vistas i Sverige, eller inom Schengenområdet, upphör när tidsfristen för ett beviljat uppehållstillstånd, arbetstillstånd, eller en visering löpt ut, tillståndet återkallats eller annars uppehållstillståndsfri tid har löpt ut. Rätten att vistas kan också upphöra om någon vistas här på andra grunder än dem på vilka tillståndet beviljats (om återkallelse av tillstånd se avsnitt 4.4.5). Om vistelsen inte stått i strid med beviljat tillstånd, skall inga åtgärder vidtas, men om vistelsen varat längre än vad tillståndet medgett, har personen också vistats i Sverige utan erforderligt tillstånd och skall med stöd av 10 kap. 1 § utlänningslagen dömas till ansvar därför. Om det vid kontrollen framkommer,

att utlännings på annat sätt vistats här i strid mot beviljat tillstånd, får detta återkallas. Därutöver får ett utvisningsbeslut meddelas. Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut får kombineras med ett återreseförbud.

Bakgrunden till bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 11.

Migrationsverket för ett nationellt, centralt viseringsregister – Wilma – i vilket huvuddelen av alla beviljade viseringar registreras. Eftersom Polisen har åtkomst till uppgifterna i Wilma, kan uppgifterna inhämtas på ett effektivt och snabbt sätt (se avsnitt 13.4 om utredningens bedömning att även övriga gränskontrollmyndigheter bör ges åtkomst till uppgifterna). Som framgått pågår också ett arbete med ett för alla Schengenstater gemensamt viseringsregister, VIS (se avsnitt 3.4.3).

Tvångsåtgärder

7 §

Paragrafens första och andra stycken motsvarar med vissa förtydliganden 5 kap. 2 § utlänningslagen, se avsnitt 10.4.

Kroppsvisitation enligt *första stycket* får ske av alla personer, dvs. oavsett medborgarskap, om det behövs för att fastställa någons identitet. Detta kan således ske när en person inte frivilligt medverkar eller när det finns anledning att anta att denne uppger en oriktig identitet eller uppvisar en oriktig eller falsk identitetshandling. En utlänning, dvs. när det klarlagts att någon är utlänning, får också kroppsvisiteras för att fastställa dennes resväg till Sverige, om den är av betydelse för bedömningen av rätten att resa in i Sverige och vistas här. Legaldefinitionen av kroppsvisitation är den som anges i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. kroppsvisitation innebär att det får ske en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon medför.

I *andra stycket* anges att en husrannsakan får vidtas i syfte att kontrollera att utlännings uppfyller de krav som ställs enligt utlänningslagstiftningen för rätt till inresa och vistelse i Sverige (om kraven härför se vid 1 kap. 1 och 2 §§ och avsnitt 4.4). Bestämmelsen överensstämmer med 5 kap. 2 § första stycket tredje meningen utlänningslagen, men med ett förtydligande att undersökning också får göras i fartyg, containrar och lådor som kan rymma människor.

I likhet med vad som gäller för husrannsakan enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken, dvs. husrannsakan under en förundersökning, får även kontors- och lagerlokaler, hytter, rum och andra utrymmen på fartyg undersökas.

Bestämmelsen avser endast personkontroll vid inresa över yttre gräns. För att tillgripa motsvarande åtgärder i samband med utresa – såväl över inre som yttre gräns – krävs att det finns anledning att anta att den resande gjort sig skyldig till brott som framgår av 1 § första stycket. I den obligatoriska personkontrollen vid inresa över yttre gräns ingår, som framgått, att kontrollera om den inresande har begått eller kan förväntas begå brott.

Paragrafens *tredje stycke* ger en tjänstemän vid gränskontrollmyndighet möjlighet att stoppa fordon och fartyg eller annat transportmedel för att kunna fullgöra kontrollskyldigheten. Att stoppa ett fordon, ett fartyg och andra transportmedel utgör här ett administrativt tvångsmedel som får tillgripas för att möjliggöra personkontrollen, dvs. någon konkret brottsmisstanke krävs inte (se avsnitt 4.3 om definitionen administrativt tvångsmedel). Bestämmelsen har sin motsvarighet i 6 kap. 6 § tullagen, en bestämmelse som också Polis och Kustbevakning får tillämpa när de medverkar i tullövervakningen och varukontrollen. Kustbevakningen har motsvarande möjlighet också med stöd av 4 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och 11 kap. 14 § lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening av fartyg.

Till skillnad från vad som krävs för att stoppa ett fordon eller fartyg med stöd av 22 § 1–3 polislagen respektive 4 § lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning krävs alltså inte att det finns anledning att anta att det i transportmedlet färdas en eller flera personer som kan antas ha gjort sig skyldig till brott eller att det finns laga grund att frihetsberöva en resenär eller på annat sätt begränsa dennes rörelsefrihet. Dock skall principen i 1 kap. 4 § beaktas, varför ett fartyg, fordon eller annat transportmedel inte får stoppas slumpmässigt. För att stoppa ett fordon m.m. krävs att det behövs för personkontrollen, och för att överhuvudtaget få vidta de åtgärder som regleras i förevarande paragraf krävs att det finns skäl för en sådan mer ingripande kontroll.

Transportörers uppgifts- och kontrollskyldighet

8 §

Bestämmelsen, som behandlas närmare i avsnitt 10.4.3, har för Tullverkets del sin motsvarighet i 6 kap. 23 § tullagen och 15 § inregränslagen, samt för Polisens del i 25 § polislagen (jfr prop. 1995/96:166, s. 76 f. och 98 f. samt prop. 1996/97:175, s. 65 f.). Genom bestämmelsen ges en gränskontrollmyndighet befogenhet att begära in aktuella uppgifter om last, passagerare och fordon från transportföretag. Det saknar betydelse om transporten ankommer till Sverige eller avgår, eller om det sker över inre eller yttre gräns. Till skillnad från nyss nämnda bestämmelser får myndigheterna också begära in uppgifter om besättning. Förevarande bestämmelsen utvidgar dock rätten till information genom att uppgifter får begäras in inte bara, om det har betydelse för gränskontrollmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet, utan också för att kontrollera invandringen, dvs. uppgifter får begäras in om det har betydelse för personkontrollen i stort. Någon misstanke om brott, exempelvis att utlänningslagen bestämmelser har åsidosatts, behövs inte för att uppgifterna skall få begäras in. Dock måste 1 kap. 4 § beaktas. Bestämmelsen kan också användas i samband med den inre utlänningskontrollen. Exempelvis kan det, för att kontrollera en utlännings vistelsetid i eller resväg till Sverige, finnas behov av att kontrollera om den personen har anlänt med angivet transportmedel eller på angiven tid.

I likhet med vad som gäller för tullkontroll avses enbart aktuella uppgifter i fråga om transporter vars ankomst eller avgång tidsmässigt är nära förestående. Det är därför angeläget att transportföretaget skyndsamt efterkommer en begäran från en gränskontrollmyndighet om uppgiften, så att personkontrollen kan ske i tid.

Bestämmelsen påverkar inte nuvarande föreskrifterna i 5 kap. 12–14 §§ utlänningsförordningen om befälhavares skyldighet att avge s.k. förhandsanmälan om sin ankomst m.m. Sådan anmälan skall lämnas, oavsett om en begäran om aktuella uppgifter framställs enligt denna paragraf. En befälhavare eller en företrädare för denne kan således inte undgå ansvar för bristande förhandsanmälan, med åberopande av att han eller hon lämnat uppgifter med stöd av denna bestämmelse.

I *andra stycket* anges formerna för uppgiftslämnandet och myndigheternas behandling av de inhämtade uppgifterna. Gränskon-

trollmyndighet får inte slumpmässigt begära in uppgifterna, utan dessa måste behövas för att fullgöra en personkontroll. De uppgifter som mottages skall behandlas i enlighet med bestämmelserna i polisdatalagen (1998:622). Som nämnts i avsnitt 4.12 är denna lag f.n. under översyn.

De nuvarande bestämmelserna i polisdatalagen innebär i detta avseende bl.a. att de endast får behandlas för samma ändamål som de har samlats in, dvs. för personkontrollen. Eftersom en personkontroll kan föranleda att en förundersökning inleds och också att lagföring sker, får de användas som bevismaterial i undersökningen eller vad som i övrigt behövs för att utreda brottsligheten. Uppgifterna får således behandlas i den utsträckning de behövs för den aktuella personkontrollen, men inte sparas allmänt för framtida profilering eller riskanalys (se avsnitt 10.4.3).

Med stöd av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet mellan gränskontrollmyndigheterna skall de uppgifter en myndighet mottager överlämnas till en annan gränskontrollmyndighet, såvitt de har betydelse för den mottagande myndighetens personkontrollverksamhet (se 5 kap. 1 §). Uppgifterna får också lämnas ut till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organ, om de behövs för personkontrollen i ett internationellt perspektiv. Uppgifterna skall gallras så snart de saknar betydelse för den aktuella personkontrollen.

9 §

Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 2 a § utlänningslagen (för en närmare kommentar se prop. 2003/04:50).

Första stycket innebär att transportörer åläggs en uttrycklig skyldighet att kontrollera att en utlänning, som de transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Transportören bör vid kontrollen kunna upptäcka frånvaron av eller uppenbart falska handlingar.

I *andra stycket* anges att transportören även skall kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa. Denna kontroll skall dock inte göras, om den är obehövlig på grund av resultatet enligt första stycket, till exempel då utlänningen har permanent uppehållstillstånd i Sverige.

I utlänningslagen finns bestämmelser om en särskild avgiftsskyldighet, om en transportör bryter mot kontrollskyldigheten

(10 kap. 9 §), och om kostnadsansvar för återresa och uppehälle m.m. (9 kap. 2 §).

3 kap. Inre utlänningskontroll

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 6 § tredje stycket utlänningslagen, men anger också nivån för när inre utlänningskontroll får ske. Därutöver utvidgas syftet med den inre utlänningskontrollen, såtillvida att kontrollen skall inriktas på att förhindra och bekämpa *alla* överträdelser och brott mot utlänningslagens bestämmelser, liksom också människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken med hänsyn till denna brottstyps nära anknytning till brotten människosmuggling och organiserad människosmuggling, vilka finns intagna i utlänningslagen (se avsnitt 12.1). Utvidgningen får i sin tur till följd att bestämmelsen kan tillämpas såväl mot svenska som mot utländska medborgare. Syftet med kontrollen är således bl.a. att kontrollera att en utlänning inte befinner sig i Sverige utan erforderligt tillstånd för vistelse eller arbete, att en arbetsgivare inte anställer en utlänning som saknar arbetstillstånd eller att en person, såväl svensk som utländsk, inte organiserar eller planera människosmuggling eller människohandel. Som närmare redovisas i avsnitt 12.4 begår en utlänning som bryter mot ett beslut om uppsikt eller annan föreskrift ett brott mot utlänningslagen (6 kap. 5 § jfrd med 10 kap. 3 § utlänningslagen). Personkontrollen under vistelse i Sverige omfattar därför också en kontroll av om en utlänning undanhåller sig ett verkställighetsbeslut, och därmed kan göra sig skyldig till brott mot utlänningslagen.

I bestämmelsen anges nivån för när inre utlänningskontroll får ske, dvs. om det med hänsyn till en persons kännetecken eller andra iakttagelser på platsen och tillgänglig särskild information kan antas, att personen har begått brott mot utlänningslagstiftningen eller människohandel. Vilka iakttagelser och information som avses motsvarar vad som angetts i kommentaren till 2 kap. 1 §. Skillnaden består endast däri, att föreliggande bestämmelse endast avser misstanke om brott mot utlänningslagen och angivet brott enligt brottsbalken.

I paragrafen regleras också vilka kontroll- och tvångsåtgärder som får användas i den inre utlänningskontrollen; de motsvarar såväl de straffprocessuella tvångsmedel som får användas under förundersökning som de övriga administrativa åtgärder som får vidtas vid personkontroll vid yttre gräns.

2 §

I paragrafen anges, att en gränskontrollmyndighet får företa kontroll och åtgärder mot någon, mot vilken det föreligger ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning. Kontrollen och åtgärderna är de administrativa åtgärder som anges i 3 § och 2 kap 5–7 §§. Transportörs uppgiftsskyldighet enligt 2 kap. 8 § är inte tillämplig i detta avseende. Se avsnitt 12.3.

Nuvarande bestämmelser om inre utlänningskontroll i utlänningslagen tillämpas i dag också för att söka efter personer som håller sig undan ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut, men utan att lagtexten uttryckligen ger direkt stöd för denna kontroll eller för de åtgärder som därvid vidtas. I förevarande paragraf förtydligas därför, att i de fall det i fråga om en utlänningskontroll föreligger ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning, men ett beslut om uppsikt inte har meddelats eller delgivits utlänningskontrollen, dvs. något brott har ännu inte begåtts, får kontroll göras och de administrativa åtgärder som annars får tillgripas i den inre utlänningskontrollen vidtas. För att dessa åtgärder skall få vidtas måste det alltså vara klarlagt, exempelvis genom att det framgår vid annan företagen kontroll såsom en fordonskontroll eller på annat sätt, att det beträffande utlänningskontrollen föreligger ett verkställbart beslut av angivet slag. Någon möjlighet att använda kontroll eller andra åtgärder enbart i syfte att utröna om förutsättningarna enligt paragrafen är uppfyllda finns inte.

3 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 6 § första och andra styckena utlänningslagen, men förtydligar också att kontrollåtgärderna endast får vidtas, när det på grund av sådana omständigheter som anges i 1 § finns anledning att anta att ett brott som anges där har begåtts. Kontrollen får således inte göras slumpmässigt och inte heller vara diskriminerande. I bestämmelsen förtydligas också att en utlänningskontroll för vilken passfrihet enligt utlänningslagstiftningen råder,

också skall visa detta. Bestämmelsen är också tillämplig i fall som avses i 2 §, dvs. ett verkställbart beslut om utvisning eller avvisning föreligger, men vistelsen är i sig ännu inte straffbar.

När Tullverket eller Kustbevakningen medverkar i eller har ansvaret för personkontrollen, har tjänstemän vid dessa myndigheter samma befogenhet som en polisman att begära att utlänningen visar att han eller hon har rätt att vistas här. Tullverket och Kustbevakningen ges emellertid inte rätt att kalla en utlänning till förhör, och inte heller att hämta en utlänning till förhör. Handläggande myndighet i fråga om prövning av utlänningsärenden är alltså Migrationsverket, och i vissa fall polismyndighet, i enlighet med utlänningslagens oförändrade bestämmelser härom (se dock förslag avseende 8 kap. 11 § utlänningslagen).

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

Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter

1 §

I paragrafen anges, att när Tullverket eller Kustbevakningen medverkar i eller har ansvaret för personkontrollen, dvs. när de är gränskontrollmyndighet, har tjänsteman vid dessa myndigheter samma rättigheter och skyldigheter som en polisman, och då även vad gäller rätten att använda våld eller tvång.

Detta innebär att en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman i samband med personkontroll enligt denna lag har rätt att vidta alla de åtgärder som en polisman har med stöd av polislagen. Dessa tjänstemän har härigenom bl.a. befogenhet att omhänderta en person, i avvaktan på polismyndighets beslut därom (11 § polislagen), eller när det finns anledning omhänderta en okänd person för identifiering, om de finns anledning att anta att personen är efterlyst (14 § polislagen). I samband därmed eller i samband med annat gripande får tjänstemannen skyddsvisitera den omhändertagna personen eller kroppsvisitera denne för att fastställa identiteten (19 § polislagen). Tjänstemännens befogenhet att använda våld eller tvång är inte begränsad till vissa situationer men, liksom gäller för en polisman, får våld eller tvång endast användas när andra medel är

otillräckliga, och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt (10 § polislagen).

Tjänstemän vid gränskontrollmyndigheterna har även de befogenheter som ges en polisman med stöd av annan lag. För personkontrollen är rättegångsbalkens bestämmelser av särskilt intresse. Härigenom har en tulltjänsteman och en kustbevakningstjänsteman bl.a. befogenhet att med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa den som misstänks för brott som hör under allmänt åtal, i avvaktan på ett beslut om anhållan. Av rättegångsbalkens bestämmelser framgår också när ett frihetsberövande eller andra ingripanden skall anmälas till åklagare eller polismyndighet. Härav följer bl.a. att när en person gripits med stöd av nämnda paragraf skall åklagare underrättas om frihetsberövandet (24 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken). Ett annat exempel är 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, som anger att en polisman, innan en förundersökning inletts, får hålla förhör och vidta vissa andra utredningsåtgärder. Även denna bestämmelse kan alltså också vara tillämplig för tjänsteman vid annan gränskontrollmyndighet än Polisen (se också 2 §). Utökningen omfattar dock inte befogenhet för Tullverket och Kustbevakningen att inleda och leda förundersökning, och inte heller i övrigt fatta de beslut som ankommer på polismyndighet eller åklagare. Däremot ges, genom särskild reglering i gränskontrollagen, en möjlighet för polis- och åklagarmyndighet att dessa hänseenden anlita biträde av Kustbevakningen eller Tullverket (se 2 §). Inte heller ges Tullverket eller Kustbevakningen polismyndighets befogenhet att fatta beslut om avvisning eller verkställighet av sådant beslut, m.m. Polismyndighet kan dock begära biträde av Tullverket eller Kustbevakning vid verkställighet av ett av myndigheten meddelat avvisningsbeslut (se 8 kap. 11 § utlänningslagen).

Genom förevarande bestämmelse utvidgas en tulltjänstemans och en kustbevakningstjänstemans nuvarande befogenheter såtillvida, att vid personkontroll i ett brottsbekämpande syfte (2 kap. 1 §) ges myndigheterna befogenhet att ingripa mot alla brott som hör under allmänt åtal, och då med fulla polisiära befogenheter. Vidare utvidgas tull- och kustbevakningstjänstemannens rätt att använda våld och tvång, eftersom några begränsningar i dessa befogenheter inte föreskrivs (se bl.a. lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, 29 § polislagen och 6 kap. 2 och 20 §§ tullagen). För att säkra att en effektivare personkontroll inte får till följd att rätts säkerheten försvagas föreskrivs, att endast de tjänstemän vid Tull-

verket och Kustbevakningen som har en viss befattning och erforderlig utbildning har denna befogenhet. Det ankommer på respektive myndighet att närmare besluta om vilken utbildning som skall krävas. En motsvarighet till förevarande bestämmelsen finns i 30 § smugglingslagen.

2 §

Paragrafen reglerar att förundersökningsledare, oavsett om det är åklagare eller polismyndighet, har rätt att anlita biträde av Tullverket eller Kustbevakningen inom ramen för förundersökningen. Motsvarande bestämmelse finns idag för Kustbevakningens del i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och för Tullverkets del i smugglingslagen. Se avsnitt 10.5.

Migrationsverkets befogenheter

3 §

Migrationsverket och verkets tjänstemän har, till skillnad från gränskontrollmyndigheterna och deras tjänstemän, inte rätt att generellt vidta kontroll- och tvångsåtgärder, när Migrationsverket medverkar i personkontrollen. För att Migrationsverket och dess tjänstemän skall få vidta sådana åtgärder i samband med personkontrollen skall det särskilt anges i denna lag. Sådana bestämmelser finns i 2 kap. 4, 5 och 6 §§, 3 kap. 3 § samt 4 kap. 5–9 §§ och 5 kap 3 §. En tjänsteman vid Migrationsverket har inte heller rätt att använda våld eller tvång i samband med personkontrollen. Om den person som personkontrollen avser sätter sig till motvärn eller på annat sätt försöker hindra tjänsteman att vidta de åtgärder denne enligt denna lag har rätt att vidta, får tjänstemannen således begära biträde av tjänsteman vid en gränskontrollmyndighet (se 4 §).

Bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken om nöd och nödvärn gäller dock även en tjänsteman vid Migrationsverket, oavsett om han eller hon medverkar i personkontrollen. En tjänsteman vid Migrationsverket har också, liksom gäller för envar, rätt att med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken gripa en person som har begått brott varå fängelse kan följa, om denne påträffas på bar gärning eller flyende fot. Även en person som är efterlyst för brott får gripas av envar; en bestämmelse som exempelvis kan användas av Migrations-

verket när en sökning i SIS ger vid handen att en asylsökande är efterlyst för brott i annan EU-stat.

4 §

Paragrafen motsvarar bestämmelsen i 5 kap. 7 § utlänningslagen, med den utvidgningen att biträde kan begäras också av Tullverket eller Kustbevakningen när de utgör gränskontrollmyndigheter. När Migrationsverket behöver biträde i övrigt vid handläggningen av ett utlänningsärende kan sådan begäran ske med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen (se bl.a. 6 kap. 17 § utlänningslagen om biträde vid verkställighet av förvar).

Omhändertagande av pass m.m.

5 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 5 kap. 3 § utlänningslagen, men utvidgas såtillvida, att omhändertagande kan ske även om utlänningen inte söker uppehållstillstånd. Vidare får förfalskade eller ogiltiga pass eller andra handlingar, samt en handling som använts eller kan komma att användas i otillbörligt syfte, omhändertas. Dessutom utvidgas bestämmelsen såtillvida, att Tullverket och Kustbevakningen får fatta beslut om omhändertagande, när de utgör gränskontrollmyndighet. Detsamma gäller för utlandsmyndigheter. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.2.

Paragrafens *första stycke* reglerar frågan om omhändertagande av pass eller annan handling i samband med en utlännings inresa i Sverige eller när denne ansöker om uppehållstillstånd.

I *andra stycket* anges att, om det är sannolikt att ett beslut kommer att fattats om att en utlänning skall av- eller utvisas, får utlänningens pass eller annan identitetshandling omhändertas till dess beslut fattats. Liksom enligt nuvarande ordning får handlingen omhändertas redan innan ett beslut om av- eller utvisning har fattats, om det är sannolikt att sådant beslut kommer att fattas med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 1, 2, 3 eller 7 §§ utlänningslagen. Bestämmelsen innebär ett förtydligande i denna del, men utvidgar också till viss del tillämpningsområdet. Ett omhändertagande får ske även i samband med en inre utlänningskontroll och utan att uppehållstillstånd söks. Om exempelvis en utlänning i samband med en personkontroll inte

kan visa att han eller hon har rätt att vistas i Sverige – exempelvis saknar erforderlig visering eller uppehållstillstånd, finns på SIS spärlista eller saknar medel för sitt uppehälle – och inte ansöker om uppehållstillstånd, kan beslut om av- eller utvisning fattas. I samband därmed får med stöd av förvarande bestämmelse också utlänningsens identitetshandlingar omhändertas.

Liksom i dag får ett pass eller annan identitetshandling omhändertas, till dess ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts, dvs. till dess utlänningsen har lämnat landet.

I tredje stycket anges möjligheten att omhänderta falska handlingar eller äkta handlingar vilka använts eller kan komma att användas i otillbörligt syfte. Ett pass eller annan resehandling som är ogiltigt, t.ex. för att denna har spärrats eller giltighetstiden har löpt ut, får också omhändertas. Även en svensk ambassad eller konsulat, som har behörighet att fatta beslut i utlänningsärenden, får omhänderta sådana pass eller andra handlingar. Bestämmelsen omfattar såväl svenska som utländska medborgares identitetshandlingar, m.m.

I paragrafens *fyjärde* stycke anges att ett omhändertagande utan dröjsmål skall anmälas till behörig myndighet. Såvitt avser utlandsmyndighets omhändertagande avses härmed såväl svenska som utländska myndigheter, beroende på handlingens karaktär. När det gäller utlandsmyndighets omhändertagande av utländska handlingar bör anmälan göras till utfärdande myndighet eller annan behörig instans. Om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts skall dessutom polismyndigheten underrettas, oavsett om omhändertagandet skett i Sverige eller utomlands, dvs. det råder en anmälningsskyldighet (jfr 5 kap. 1 och 2 §§).

Det bör ankomma på regeringen att besluta om tillämpningsföreskrifter för handläggningen enligt denna paragraf (se 5 kap. 7 §).

Vid tillämpningen av bestämmelsen skall det alltid föreligga skäl för ett omhändertagande, liksom att omhändertagandet underlättar utredningen i ärendet eller verkställighet av ett eventuellt avlägsnandebeslut. Skäl för omhändertagande kan exempelvis vara att utlänningsen inte skall kunna skaffa undan sin identitetshandling, för att därigenom försvåra fastställandet av identitet eller för att avvisningsbeslutet och ett eventuellt återreseförbud inte skall kunna antecknas i handlingen. Vidare skall alltid proportionalitetsprincipen i 1 kap. 4 § beaktas.

Omhändertagande av utlännings biljett m.m.

6 §

Paragrafen motsvarar 5 kap. 4 § utlänningslagen, med tillägg att beslut även får fattas av Tullverket eller Kustbevakningen, när de medverkar i eller har ansvaret för personkontroll.

7 §

Paragrafen utvidgar, i förhållande till nuvarande bestämmelser i utlänningslagen, rätten för en polisman eller tjänsteman vid Migrationsverket – oavsett medverkan i personkontrollen enligt denna lag – att i brådskande fall omhänderta identitetshandlingar och biljetter utan föregående myndighetsbeslut. Motsvarande rättighet har en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen, när myndigheterna medverkar i eller har ansvaret för personkontrollen enligt 1 kap. 6 eller 7 §§.

Fingeravtryck och fotografi

8 §

Paragrafens *första stycke* motsvarar 5 kap. 5 § utlänningslagen. Som närmare redovisas i avsnitt 14.2 ger bestämmelsen framgent också en möjlighet att ta fingeravtryck av eller fotografera en utlänning, när utlänningen vistats i Sverige efter det att hans tillstånd för vistelse här gått ut. En utlänning som vistas här, sedan viseringstiden gått till ända eller efter det att ett uppehållstillstånd gått ut eller den uppehållstillståndsfri tiden löpt ut, får av- eller utvisas med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 1–3 §§ utlänningslagen. I sådant fall får utlänningen också tas i förvar med stöd av 6 kap. 2 och 3 §§ samma lag. Mot denna bakgrund kan man således enligt förevarande bestämmelses 3 punkt ta fingeravtryck av och fotografera en utlänning som vistats här för länge. Något beslut om förvar behöver inte fattas.

Av *andra stycket* framgår att, om en utlänning är misstänkt för ett brott varå fängelse kan följa, får fingeravtryck och fotografi tas av utlänningen med stöd av bestämmelserna i 28 kap. 14 § rättegångs-

gångsbalken. Den brottslighet som misstanken avser kan givetvis också avse brott mot utlänningslagen.

Tullverket och Kustbevakningen har inte rätt att fotografera eller ta fingeravtryck av en utlänning som de påträffar i samband med personkontrollen, men kan efter begäran om biträde från åklagarmyndighet eller polismyndighet enligt 2 § få vidta även dessa åtgärder (se också avsnitt 13.4 om myndigheternas möjlighet till tillgång till de registrerade uppgifterna).

Kvarstannande för utredning, m.m.

9 §

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en utlänning i samband med personkontrollen är skyldig att stanna kvar för utredning, bl.a. för att utreda dennes rätt till inresa i eller vistelse i Sverige, m.m. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.2.

Paragrafens *första stycke* motsvarar i huvudsak 6 kap. 1 § utlänningslagen. I samma stycke anges att en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning, får hållas kvar på en av myndigheten bestämd plats. Tullverket eller Kustbevakningen har härvid rätt att använda våld eller tvång, en befogenhet som inte tillkommer Migrationsverket. Verket får med stöd av 4 § begära biträde av en gränskontrollmyndighet.

I *andra och tredje styckena* anges hur länge en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredningen, varvid, till skillnad från nuvarande förhållanden, åtskillnad görs mellan personer över respektive under 15 år. Bestämmelserna innebär också en utvidgning av tiden för utläningar över 15 år, liksom en inskränkning i förhållande till barn under 15 år. Tidsfristerna är desamma som gäller för skyldigheten att stanna kvar för förhör enligt 23 kap. 9 § rättegångsbalken (se avsnitt 4.3.3). I likhet med vad som i övrigt gäller för förvar av en utlänning anges i tredje stycket, att ett barn under 15 år inte får skiljas från sin vårdnadshavare. I likhet med vad som nu gäller kan tiden för skyldigheten att stanna kvar förlängas, om beslut om förvar eller om frihetsberövande fattas med stöd av utlänningslagens respektive rättegångsbalkens bestämmelser.

I *fjärde stycket* anges att också en svensk medborgare är skyldig att stanna kvar för utredning under samma tider, om det behövs för att fastställa att den som utger sig för att vara svensk medborgare också

är det. Om personen vägrar att stanna kvar, får han eller hon hållas kvar, på samma sätt som gäller för en utländsk medborgare. Bestämmelsen kan bli aktuell att tillämpa främst när en person vid inresa eller utresa saknar pass, eller annan handling som utvisar dennes medborgarskap, eller när det finns anledning att anta att det pass, annan identitetshandling eller annan handling, som uppvisas är förfalskat eller utnyttjas i otillbörligt syfte, exempelvis när den kontrollerande använder ett pass som kan antas vara utställt för en annan person. Jfr 5 §.

Därutöver utvidgas bestämmelsen såtillvida, att en person är skyldig att stanna kvar för utredning också på Tullverkets eller Kustbevakningens begäran, när de utgör gränskontrollmyndigheter.

10 §

I främst 6 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om under vilka förutsättningar en utlänning får tas i förvar, omhändertas eller hållas under uppsikt. Dessa bestämmelser skall, utöver vad som anges i 9 §, tillämpas, om det behövs i samband med personkontroll enligt denna lag. Beslut om förvar m.m. enligt utlänningslagens bestämmelser, fattas av den myndighet som handlägger utlänningsärendet, dvs. Migrationsverket, polismyndighet eller Utlänningsnämnden. Någon ändring i detta avseende görs inte. Det skall dock särskilt noteras, att en polisman och en tjänsteman vid annan gränskontrollmyndighet med stöd av 6 kap. 11 § utlänningslagen har rätt att omhänderta utlänningen i avvaktan på att beslut om förvar fattas.

5 kap. Gemensamma bestämmelser

Uppgiftsskyldighet m.m.

1 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 13.3, syftar till att möjliggöra ett utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan de myndigheter som samarbetar i personkontrollen. Även om myndigheterna enligt denna lag skall samverka i personkontrollen, kan sekretesslagens bestämmelser många gånger hindra ett nödvändigt utbyte av uppgifter mellan myndigheterna. Genom denna bestämmelse om uppgiftsskyldighet följer av 14 kap. 1 § sekretesslagen, att uppgifter

som omfattas av sekretess – närmast utlänningssekretess och förundersökningssekretess – utan hinder därav skall utbytas mellan nämnda myndigheter. Uppgifterna skall dock vara nödvändiga för den mottagande myndigheten i personkontrollen enligt denna lag, dvs. uppgifter som har betydelse för att kontrollera en utlännings rätt till inresa och vistelse i Sverige och för att bekämpa brott mot utlänningslagen och annan brottslighet enligt denna lag. Uppgiftsskyldigheten omfattar därför inte information som samlats in enbart för myndighetens administrativa verksamhet. Det är den utlämnande myndigheten som har att pröva om uppgiften är nödvändig för den mottagande myndighetens verksamhet med personkontroll.

Bestämmelsen reglerar alltså en uppgiftsskyldighet mellan myndigheterna vid medverkan i eller ansvar för personkontroll enligt denna lag. Det skall noteras, att eftersom både Rikspolisstyrelsen och polismyndighet var för sig är gränskontrollerande myndighet gäller uppgiftsskyldigheten även mellan dessa myndigheter.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att uppgiftsskyldigheten även gäller för utlandsmyndighet som efter bemyndigande handlägger utlänningsärenden.

Bestämmelsen reglerar inte hur uppgifterna skall lämnas ut, och inte heller myndigheternas tekniska åtkomst till varandras register. Uppgifter kan lämnas muntligen, skriftligen eller elektroniskt. Huruvida myndigheterna bör ha s.k. direktåtkomst till varandras register behandlas i avsnitt 13.4.

2 §

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 13.3.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket, också när de inte medverkar i eller ansvar för personkontrollen enligt denna lag.

I bestämmelsen anges att, när Migrationsverket, Tullverket eller Kustbevakning inom sitt ansvarsområde finner misstanke föreligga om att brott har begåtts, skall de genast lämna uppgifter därom till Polisen. Det saknar betydelse vilken typ av brottslighet det är frågan om, och vilket medborgarskap den misstänkte personen har. Tullverket och Kustbevakningen skall också underrätta polismyndighet, om de finner skäl att misstänka att en utlänning inte uppfyller kravet för inresa eller vistelse i Sverige. I likhet med vad som gäller för uppgiftsskyldigheten, när myndigheterna samverkar i personkontrollen,

skall endast sådana uppgifter som är nödvändiga för Polisens verksamhet med personkontroll enligt denna lag lämnas ut, och det är den utlämnande myndigheten som svarar för denna bedömning.

3 §

Av paragrafen framgår, att Tullverket och Kustbevakningen har befogenhet att, med eller utan våld, hålla kvar en misstänkt person, om vilken underrättelse enligt 2 § lämnats, till dess polisman kommit till platsen eller polismyndighet fattat beslut om vad som skall hända med personen i fråga. Motsvarande befogenhet att fatta beslut om kvarhållande ges också till Migrationsverket, men då utan befogenhet att använda våld eller tvång.

Tidsfristerna för hur länge en person är skyldig att stanna kvar är desamma som gäller för skyldigheten att stanna kvar för utredning av rätten att resa in, ut eller vistas i Sverige enligt 4 kap. 9 §, vilka i sin tur är desamma som gäller för kvarstannade för förhör under en förundersökning. Detta innebär att en vuxen inte är skyldig att stanna kvar längre än sex timmar. Är det av synnerlig vikt, är utlänningen skyldig att stanna kvar ytterligare sex timmar. En person som är under femton år är inte skyldig att stanna kvar längre än tre timmar, och vid synnerlig vikt ytterligare tre timmar. Med synnerlig vikt i detta avseende avses närmast, att Polisen på grund av geografiska förhållanden inte har möjlighet att komma till platsen inom sex respektive tre timmar. Detta kan exempelvis också vara fallet, när Kustbevakningen påträffar en person längre ut från land, där Polis normalt sett inte finns tillgänglig, eller när det annars är svårt för Kustbevakningen att ta sig i land och överlämna utlänningen till Polisen, liksom för Polisen att möta upp och överta omhändertagandet. Att Polisen inte har resurser att ta sig till platsen utgör dock inte skäl att utsträcka den enligt huvudregeln längsta tiden för kvarhållande.

4 §

Bestämmelsen innehåller en skyldighet för Polisen, Tullverket och Kustbevakningen att informera Migrationsverket, när de i sin brottsbekämpande verksamhet finner anledning att anta, att en utlännings misstänks för brott. Förutsättningarna för underrättelse är dels att det föreligger en konkret brottsmisstanke mot utlännings, dels att han eller hon inte kan uppvisa ett giltigt uppehållstillstånd. En kon-

troll därav kan myndigheterna inte heller göra förrän det finns skäl att vidta en identitetskontroll på grund av brottsmisstanken.

Genom denna sekretessbrytande bestämmelse kan nämnda myndigheter, utan hinder av förundersökningssekretessen, lämna uppgifter till Migrationsverket. Bestämmelsen syftar till att underlätta Migrationsverkets handläggning av ett utlänningsärende. Det är den utlämnande myndigheten som avgör om uppgifter är nödvändig för Migrationsverket. Som närmare redovisats i avsnitten 4.10 och 4.13 kan de lämnade uppgifterna, med stöd av 5 kap. 1 § och 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100), omfattas av sekretess också hos Migrationsverket.

Dokumentation

5 §

En utförd tvångsåtgärd skall alltid dokumenteras, och det skall gå att utläsa vad som har hänt under kontrollen. se bl.a. 5 kap. 2 § tredje stycket utlänningslagen och 10 § inregränslagen.

Protokoll skall föras över alla vidtagna tvångsåtgärder dvs. kroppsvisitation, husrannsakan, omhändertagande, kvarhållande av en person, omhändertagande av pass, annan identitetshandling och biljett samt tagande av fingeravtryck och fotografi. Med åtgärder avses också andra åtgärder som inte innefattar tvång, såsom exempelvis inhämtande och mottagande av uppgifter av transportör. Alla personkontroller som på ett eller annat sätt leder till att tvångsåtgärder eller andra kontrollåtgärder vidtas, skall dokumenteras (om skillnaden mellan kontrollåtgärd och tvångsåtgärd, se under 1 kap. 4 §). Däremot behöver en kontroll som inte leder till att några vidare åtgärder vidtas inte heller dokumenteras, exempelvis en sökning i SIS utan träff eller en granskning av ett pass i samband med in- eller utresa över yttre gräns som inte föranleder någon ytterligare kontroll- eller tvångsåtgärd.

Som framgår av 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § samt kommentarerna därtill skall, när en förundersökning inletts, de i rättegångsbalken angivna straffprocessuella tvångsmedlen användas och då även de särskilda bestämmelserna däri om protokoll över tvångsmedelsanvändning, liksom om protokoll i förundersökning. På samma sätt skall de särskilda reglerna om protokoll i polislagen tillämpas när tvångsmedel används med stöd av den lagen. Detta framgår av före-

liggande bestämmelse *andra stycke*. Närmast avses föreskrifterna i 23 kap. 21 §, 27 kap. 13 §, 28 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken och 27 och 28 §§ polislagen.

Överklagande

6 §

Endast ett fåtal beslut som fattas med stöd av denna lag kan överklagas. Ett beslut om att använda kontroll- eller tvångsåtgärder kan normalt inte överklagas. Rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande gäller vid överklagande av dom och beslut som meddelats av allmän domstol samt vissa andra beslut i ärenden som handläggs enligt rättegångsbalkens bestämmelser (49 kap. rättegångsbalken).

För beslut fattade av förvaltningsmyndighet gäller primärt förvaltningslagen. Om annan lag eller förordning innehåller avvikande bestämmelser, gäller de bestämmelserna (3 § FL). Bestämmelserna i förvaltningslagen om bl.a. överklagande av beslut gäller dock inte i Polisens, Tullverkets eller Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet (32 § FL).

I utlänningslagen finns från förvaltningslagen avvikande bestämmelser, och däri anges att endast vissa särskilt angivna beslut får överklagas (7 kap. utlänningslagen). Bland annat kan nämnas, att beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd, avvisning och utvisning samt om förvar får överklagas, men inte beslut om visering. Därutöver finns en särskild bestämmelse om rätten att överklaga beslut om att omhänderta en biljett (6 §), vilken överförs till förevarande paragraf. Som redovisas i avsnitt 14.2 skall även ett omhändertagande av ett pass, annan identitetshandling eller annan handling kunna överklagas.

Sammantaget är det inte möjligt att överklaga beslut som fattas med stöd av denna lag, annat än vad gäller omhändertagande av ett pass, annan identitetshandling, biljett eller annan handling. Om det på grund av misstanke om brott finns skäl att ta handlingen i beslag, skall rättegångsbalkens bestämmelser om överklagande tillämpas, varmed överklagandebestämmelsen i denna lag faller. På motsvarande sätt skall andra beslut överklagas enligt bestämmelserna i den författning som legat till grund för beslutet.

Den som anser att någon har blivit felaktigt eller orättvist behandlad av en myndighet eller tjänsteman vid en myndighet inom

denna sektor kan förstås även anmäla saken för prövning till Justitiekanslern eller Justitieombudsmannen, i likhet med vad som gäller andra klagomål inom statlig verksamhet.

Bemyndigande

7 §

Av bestämmelsen framgår att regeringen får meddela närmare föreskrifter om gränskontrollmyndigheternas och Migrationsverkets samverkan enligt 1 kap. 7 §. Denna föreskriftsrätt inkluderar en rätt att bestämma hur myndigheternas kostnader för personkontrollen skall fördelas. Utredningens bedömning i denna fråga redovisas i avsnitt 10 och 14.1.

Som redovisas vid bl.a. 2 kap. 3 § skall undantag från den obligatoriska personkontrollen i samband med passerande över yttre gräns kunna föreskrivas. Inom folkrätten finns för vissa fartyg regler om s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav, vilket bör kunna få till följd att undantag från personkontroll kan föreskrivas beträffande de på fartyget ombordvarande. Även när det gäller landterritoriet kan det finnas skäl att göra vissa undantag, så att inte alla som reser in på eller ut från svenskt landterritorium skall genomgå en personkontroll. Det kan exempelvis gälla den som befinner sig inom transitområdet på en internationell flygplats (jfr prop. 1988/89:86 och 2003/04:59). Vidare kan undantag från personkontrollen övervägas för besättningsmän på handelsfartyg, vilka är uppsatta på den av befälhavaren eller annan avgivna förhandsanmälan (jfr 5 kap. 9 § utlänningsförordningen). I förevarande paragraf bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela närmare föreskrifter härom.

Några undantag från personkontrollen finns inte, såvitt avser personkontroll i ett brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte, vare sig avseende yttre eller inre gräns (2 kap. 1 §). Vid misstanke om brott skall personkontroll alltid ske, oavsett var en person rest in eller var denne befinner sig. Detta innebär att personkontroll i ett brottsbekämpande syfte kan ske även inom ett transitområde, av personer som befinner sig på ett fartyg som endast passerar genom svenskt sjöterritorium eller av besättningsmän på ett handelsfartyg, m.m.

Härutöver finns behov av närmare föreskrifter om hur myndigheterna skall handlägga ett ärende om omhändertagande av ett pass

eller annan identitetshandling enligt 4 kap. 5 §. Bland annat behövs föreskrifter om till vem omhändertagandet skall anmälas, liksom om handlingen i vissa fall skall överlämnas till annan inhemsk eller utländsk myndighet. I denna paragraf bemyndigas regeringen att meddela de särskilda föreskrifter som kan anses erforderliga.

Slutligen får Regeringen meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av personkontrollen enligt denna lag. Vad som närmast bör komma ifråga är en *förordning om gränskontroll* (jfr vad som nu regleras i 5 kap. utlänningsförordningen, bl.a. om fastställande av gränsövergångsställen).

Regeringen får också bemyndiga de berörda myndigheterna att meddela tillämpningsföreskrifter. Eftersom det är Polisen som har huvudansvaret för personkontrollen, och också ytterst har att fatta beslut om myndigheternas samverkan, bör det närmast ankomma på Rikspolisstyrelsen att svara för sådana föreskrifter.

16.2 Förslag till ändring i utlänningslagen

1 kap.

1 §

I paragrafen finns en hänvisning till gränskontrollagen.

4 kap.

4 §

I paragrafen finns en följdändring mot bakgrund av att polismyndighet har getts befogenhet att i samband med ett avvisningsbeslut fatta beslut om återreseförbud, se 14 §. Liksom gäller för polismyndighets handläggning av ett avvisningsärende, skall myndigheten lämna över frågan om återreseförbud till Migrationsverket, när det är tveksamt om ett återreseförbud skall meddelas.

14 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 11, anges att också polismyndighet får kombinera ett avvisningsbeslut med ett återreseförbud. Förutsättningarna för att fatta ett sådant beslut är desamma som gäller för Migrationsverket. Se också 7 kap. 2 §.

7 kap.

2 §

I paragrafen anges, att polismyndighets beslut om återreseförbud, i likhet med vad som gäller för avvisningsbeslut, överklagas till Migrationsverket.

8 kap.

11 §

I paragrafen anges, att när polismyndighet fattat beslut om avvisning enligt 4 kap. 4 § andra stycket (s.k. direktavvisning), beslut som skall verkställas snarast möjligt och utan hinder av att det överklagats (8 kap. 7 och 12 §§), får polismyndigheten anlita biträde av Tullverket eller Kustbevakningen för verkställighet av beslutet. Biträde kan endast begäras när polismyndighet fattat beslut om avvisning, och inte i de övriga ärenden där polismyndighet endast är handläggande myndighet såvitt avser verkställighetsärendet (se vidare avsnitt 10.5).

16.3 Förslag till ändring i lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

1 §

Kustbevakningens ansvar för och befogenheter vid personkontrollen till "sjöss" regleras framgent endast i gränskontrollagen (se under 1 kap. 6 och 7 §§ gränskontrollagen). I förevarande paragraf finns därför i ett *nytt sista stycke* en hänvisning till gränskontrollagen samtidigt som nuvarande 13 p har utgått.

16.4 Förslag till ändring i passlagen

5 §

I paragrafens *första stycke 1* anges att en svensk medborgare inte är skyldig att medta pass vid utresa från Sverige, om medborgarskapet kan styrkas på annat sätt. Se vidare avsnitt 10.4.1.

Kommittédirektiv



Personkontroll vid yttre gräns och inre utlänningskontroll

Dir.
2003:83

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juni 2003.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall bedöma vissa konsekvenser av Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet.

Utredaren skall se över och utvärdera nuvarande regler för personkontrollen vid yttre gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv. Utredaren skall i sitt uppdrag även se över nuvarande kontrollåtgärder ur ett migrationsperspektiv. Utredaren skall vidare se över nuvarande regler för den inre utlänningskontrollen. I uppdraget ingår att kartlägga och analysera samverkan, främst i fråga om personkontrollen vid yttre gräns men också i fråga om gränsnära inre kontroll, mellan de myndigheter som kan involveras i dessa kontroller (Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket). Utredaren skall, mot bakgrund av en sådan kartläggning och analys, överväga och föreslå åtgärder som kan utveckla myndigheternas samverkan. Frågor som skall övervägas är bland andra

- gränskontrollerande myndigheters befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel i samband med personkontroll vid yttre gräns,
- informations- och underrättelseutbyte mellan gränskontrollerande myndigheter,
- integrering av personkontroll vid den yttre gränsen med kriminalunderrättelseverksamhet,
- utresekontrollens betydelse för att upptäcka och förebygga brott,
- regler för inre utlänningskontroll samt
- behov av och metodik för inre utlänningskontroll i gränsnära zoner.

Det står utredaren fritt att överväga också andra frågor som utredaren finner motiverade med anledning av uppdraget.

Utredaren skall vidare lämna de förslag till författningsförändringar som bedöms befogade.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att göra någon organisationsöversyn inom området. Om utredaren finner att det samlade regelverket uppvisar brister som kan orsaka oklarheter och svårigheter i tillämpningen, bör sådana brister dock redovisas.

Bakgrund

Schengensamarbetet

Sedan den 25 mars 2001 deltar Sverige operativt i Schengensamarbetet tillsammans med alla EU-länder utom Storbritannien och Irland. Även Norge och Island deltar i samarbetet.

Schengensamarbetet innebär att deltagande länder inte har någon personkontroll vid sina gränser mot andra Schengenstater, den s.k. inre gränsen. Personkontroll finns endast vid den yttre gränsen, dvs. mot länderna utanför Schengenområdet. Schengensamarbetet avser vidare endast personkontroll och inte varukontroll.

För var och en gäller enligt grundreglerna att när man befinner sig i Schengenområdet kan man röra sig fritt inom det. För medborgare från tredje land begränsas dock detta bl.a. av att man har rörelsefrihet inom Schengenområdet under högst tre månader under en period av sex månader från det första inresetillfället eller, om vederbörande är viseringspliktig, under den tid som viseringen gäller.

För att den fria rörligheten för personer och det faktum att den inre gränskontrollen har upphävts inte som en önskad bieffekt skall kunna utnyttjas av internationellt verksamma brottslingar, innefattar Schengenregelverket också ett antal olika s.k. kompensatoriska åtgärder. Dessa är bl.a. polissamarbete och rättsligt samarbete samt inrättandet av Schengens informationssystem (SIS).

*Nationella bestämmelser om gränskontroll**Personkontroll*

I 5 kap. utlänningslagen (1989:529) finns bestämmelser om personkontroll. Sådan kontroll får genomföras vid yttre gräns, vid inre gräns efter regeringsbeslut och i form av inre kontroll. Polisen har huvudansvaret för kontrollen.

Av bestämmelserna framgår att Polisen har ansvar för personkontrollen vid yttre gräns. Enligt 5 kap. 1 § skall en utlänning vid inresa eller utresa visa upp sitt pass för polismyndigheten. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

I 5 kap. 2, 3, 4 och 5 §§ regleras när kroppsvisitation av en utlänning och undersökning av dennes bagage m.m. får äga rum i samband med inresekontroll. Sådana undersökningar får ske för att ta reda på utlänningens identitet eller resväg till Sverige, om detta är relevant för bedömningen av utlänningens rätt att resa in i och vistas i landet. Polisen ges vidare en möjlighet att undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel för att förhindra att utlänningar reser in i Sverige i strid mot utlänningslagstiftningen. 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. Polisman får också under vissa förutsättningar ta hand om utlänningens pass och biljetter samt fotografera utlänningen och ta fingeravtryck. I 5 kap. 3 § regleras Polisens förutsättning att omhänderta utlänningars pass. Detta får ske i samband med att en person söker asyl vid yttre gräns om identifieringen behöver säkerställas. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå Polisen vid kontrollen av utlänningars in- och utresa. Kustbevakningen har dessutom ett självständigt ansvar för kontroll av sjötrafiken – som utförs i nära samarbete med Polisen – såsom huvudansvarig för gränskontrollen avseende personer. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polisen hjälpa denna vid kontrollen.

När inresekontroll sker under medverkan av tjänstemän från Tullverket eller Kustbevakningen har dessa samma befogenheter som polisman när det gäller kroppsvisitation och undersökning av bagage m.m. Samma befogenheter har Kustbevakningen när de självständigt genomför personkontroll avseende sjötrafiken.

Migrationsverket har däremot inga befogenheter att använda tvångsmedel när myndigheten medverkar i gränskontrollen. Åtgärderna får endast vidtas i samband med inresekontroll och endast om det finns anledning till det. Denna kontroll får således inte ske rutinmässigt.

Enligt 5 kap. 2 § utlänningsförordningen (1989:547) är det, då den allmänna ordningen eller statens säkerhet så kräver, möjligt för regeringen att besluta om att under en begränsad tid införa gränskontroll vid de inre gränserna. Befogenheterna är i sådana fall desamma som för den yttre gränskontrollen. Denna reglering är ett undantag från huvudregeln att gränskontroll inte är tillåten vid inre gräns och bygger på motsvarande undantagsregel i artikel 2.2 i Schengenkonventionen. Innan temporära gränskontroller införs skall samråd ske med övriga Schengenstater. Om ett omedelbart ingripande krävs får polismyndigheten, i samråd med Rikspolisstyrelsen, vidta nödvändiga åtgärder i avvaktan på regeringens beslut.

I 28 kap. rättegångsbalken (RB) finns regler om husrannsakan och kroppsvisitation. Husrannsakan enligt RB får endast göras om det finns anledning att anta att ett brott som det kan följa fängelse på har begåtts (28 kap. 1 §). Om det finns anledning att anta att ett sådant brott har begåtts får Polisen utföra kroppsvisitation på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller om det annars är av betydelse för utredningen av brottet (28 kap. 11 § RB). Även i polislagen (1984:387) finns bestämmelser om kroppsvisitation och särskilda befogenheter att göra husrannsakan och liknande åtgärder.

Om en utlänning inte kan styrka sin rätt till inresa skall den myndighet som medverkar vid gränskontrollen underrätta polismyndigheten och se till att utlänningen inte reser in i landet innan polismyndigheten har genomfört en inresekontroll. Enligt 4 kap. 1–2 §§ utlänningslagen får en utlänning avvisas direkt vid gränsen. I 4 § framgår när Polisen är beslutande myndighet.

Varukontroll

Varukontrollen regleras främst i rådets förordning EEG 2913/92, tullagen (2000:1281), lagen (2000:1225) om straff för smuggling samt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land i Europeiska unionen.

Tullverket är huvudansvarigt för gränskontrollen av varor. För Tullverket är det enligt tullagstiftningen tillåtet att göra slumpmässiga varukontroller vid gräns mot tredje land. Vid in- och utresekontroller vid gränsen mot ett annat EU-land får Tullverket, eller Polisen och Kustbevakningen när de hjälper Tullverket, genomföra varukontroller, men inte i form av slumpmässiga stickprovskontroller. Detta innebär inte att det krävs misstanke om in- eller utförelse av varor i strid mot bestämmelserna, men väl att det görs ett selektivt urval av de personer som kontrolleras. Vid konkret brottsmisstanke finns också möjlighet att utföra husrannsakan, kroppsvisitation samt kroppsbesiktning med stöd av lagen om straff för smuggling.

Även Polisen och Kustbevakningen har flera av dessa befogenheter när de hjälper Tullverket i kontrollverksamheten. Kustbevakningen har vidare, liksom vid personkontroll, ett självständigt ansvar för varukontroll när det gäller sjötrafiken.

Den inre utlänningskontrollen

Kontroll av utlännning under vistelse inne i landet, s.k. inre utlänningskontroll, regleras i 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Inre utlänningskontroll får vidtas om det finns anledning att anta att en utlännning saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. En utlännning som vistas i Sverige är skyldig att på Polisens begäran visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. Syftet med kontrollen är att övervaka att utlännningar inte uppehåller sig i landet utan de tillstånd som krävs eller att söka efter personer som skall avvisas eller utvisas. Polisen har ansvar för denna kontroll. Kustbevakningen har vid sidan av Polisen en självständig rätt att utföra sådan kontroll när det gäller sjötrafiken.

Inför Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet bedömde Rikspolisstyrelsen att det fanns behov av vissa kontroller och att en del av den inre utlänningskontrollen borde organiseras som gränsnära kontroll. Rikspolisstyrelsen påpekade att en förutsättning för att detta inte skulle strida mot Schengenkonventionen var att kontrollen inte koncentrerades till gränsområdena på så sätt att den i praktiken utgjorde en förtäckt gränskontroll.

Denna uppfattning delades av regeringen i propositionen Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42). Var på det svenska territoriet kontrollen bör utföras var enligt regeringen en sak för Polisen att bedöma utifrån operativa avvägningar. Rikspolisstyrelsen förordade att detta borde ske i storstadsområdena och i gränsnära områden i Skåne.

I den lagrådsremiss som föregick regeringens proposition Polis-samarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64), fanns ett förslag till ändring av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Förslaget innebar att den inre utlänningskontrollen skulle få vidtas endast om det annars framstår som befogat att kontrollera utlännningen.

Lagrådet avstyrkte den föreslagna ändringen av paragrafen med motiveringen att den, om inte formellt så dock i praktiken, skulle strida mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Regeringen lade inte fram förslaget i propositionen till riksdagen.

Sveriges operativa deltagande i Schengensamarbetet har bl.a. inneburit att personkontrollerna vid inre gräns har upphört. Det finns personer som befinner sig i Sverige utan att ha giltiga rese-dokument eller som saknar handlingar helt och hållet.

Utgångspunkten är givetvis att de utläningar som söker sig till Sverige gör det i ett legitimt syfte. Emellertid har både Polisen och Migrationsverket rapporterat att misstänkta brottslingar som utnyttjar asylinstitutet reser in i Sverige.

I 5 kap. 3 § utlänningslagen regleras Polisens förutsättning att omhänderta utläningars pass. Detta får ske när en person söker asyl vid yttre gräns och identifieringen i samband med detta behöver säkerställas. En mycket stor del av de asylsökande uppger i samband med asylansökan och asylutredning att de saknar pass eller annan identitetshandling. Polisen påträffar dock, i samband med den inre utlänningskontrollen och vid annan misstankebaserad kontroll som inte sker vid yttre gräns, sådana utläningar, som då uppvisar pass eller annan identitetshandling. Polisen har i detta sammanhang uttalat osäkerhet om möjligheten att omhänderta passet för att kunna säkerställa identiteten hos den asylsökande.

Det är av stor vikt att Sverige upprätthåller den reglerade invandringen. För att förhindra den olagliga invandringen krävs ett nära och effektivt samarbete mellan svenska berörda myndigheter. Genom Sveriges deltagande i Schengensamarbetet försvann den inre gränskontrollen. För att skapa balans i systemet infördes ett

antal kompensatoriska åtgärder. Detta har lett till att svenska berörda myndigheter idag förhindrar den olagliga invandringen med andra arbetsmetoder än tidigare. För att den olagliga invandringen även fortsättningsvis skall kunna förhindras på ett effektivt sätt krävs att nu införda kompensatoriska åtgärder fungerar väl för de berörda myndigheterna. Den inre utlänningskontrollen är en viktig arbetsmetod för att förhindra den olagliga invandringen. Denna kontroll skall utföras i hela landet. Särskilt viktig är den i storstäder och i gränsnära områden.

I Sverige är det tillåtet att utföra inre utlänningskontroll över hela territoriet. Det sker emellertid inte med någon systematik. I vissa andra Schengenstater förekommer s.k. gränsnära kontroller av utlänningar inom en särskilt bestämd zon nära inre gräns. Kontrollen får inte vara en förtäckt inre gränskontroll eftersom detta skulle strida mot Schengenregelverket. I stället skall den ske med stöd av nationella regler som finns för att kontrollera personer på det egna territoriet.

Informations- och underrättelseutbyte

För närvarande regleras Polisens informations- och underrättelseutbyte, och den behandling av personuppgifter som detta innebär, av personuppgiftslagen (1998:204), lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem samt polisdatalagen (1998:622). Därutöver kan även bestämmelser i sekretesslagen (1980:100) bli tillämpliga.

Utbytet av information och underrättelser syftar till att man genom insamling, sammanställning och analys av information skall kunna lämna Polisen upplysningar om exempelvis efterlysta personer och om personer som kan misstänkas komma att göra sig skyldiga till grov brottslighet. Underrättelserna kan leda till att Polisen kan kartlägga exempelvis kontakter, resor och beteenden som kan ligga till grund för ingripanden mot brottslighet.

Artikel 6 i Schengenkonventionen

I artikel 6 i Schengenkonventionen finns bestämmelser om hur gränskontrollen skall bedrivas. Där sägs att gränskontrollen skall

utföras enligt gemensamma principer, inom ramen för medlemsstaternas nationella lagstiftning, varvid hänsyn skall tas till alla medlemsstaters intressen och territorium. Inom ramen för Schengenregelverket finns den gemensamma handboken för gränskontroll, som mer detaljerat reglerar hur gränskontrollen skall bedrivas.

Behovet av en översyn

Nuvarande regelverk för personkontroll i utlänningslagstiftningen har i stor utsträckning ett migrationspolitiskt perspektiv. Sedan Sverige blev operativ medlem i Schengensamarbetet har erfarenheterna generellt visat att det finns behov av att också överväga förbättringar av möjligheterna att bedriva personkontroll vid yttre gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv. Utredaren skall se över och utvärdera nuvarande regler för personkontrollen vid yttre gräns ur dessa perspektiv. Utredaren skall i sitt uppdrag även se över nuvarande kontrollåtgärder ur ett migrationsperspektiv.

Det praktiska arbetet visar att förutsättningarna för att bedriva sådan personkontroll begränsas främst av att de ansvariga gränskontrollerande myndigheternas befogenheter är olika samt av att personkontroll vid inre gräns inte längre är möjlig. Bestämmelserna behöver utformas så att Tullverket på ett ändamålsenligt sätt kan medverka i personkontrollerna.

Inför den svenska anslutningen till Schengensamarbetet granskade Riksrevisionsverket kontrollen av personer vid gränserna (jfr Riksrevisionsverkets rapport om samverkan i gränskontrollen [RRV 2001:1]). Granskningen visade att det fanns möjligheter till utökad operativ samverkan mellan främst Polisen och Tullverket. Rikspolisstyrelsen har i samband med uppföljningen av Riksrevisionsverkets rapport pekat på att det finns ett konkret behov att få rätt att utan misstanke undersöka containrar och lastbilar för att upptäcka människosmuggling. Kustbevakningen har påpekat att det finns ett motsvarande behov av att kunna undersöka fartyg.

Polisen, Tullverket och Migrationsverket har i olika sammanhang påtalat behovet av ökade kontrollmöjligheter, exempelvis i samband med nedan omnämnda rapporter om gränskontrollen i Blekinge och Stockholm.

Personkontrollen utförs delvis av personal med ansvar enbart för denna kontroll och är inte alltid så väl integrerad med kriminalunderrättelsetjänst och övrig polisverksamhet. Detta medför att delar av den personal som utför gränskontrollen inte har ett tillräckligt informations- och underrättelseunderlag för att kunna utföra sin kontrolluppgift på bästa sätt.

I Blekinge bedrevs inför Sveriges operativa tillträde till Schengensamarbetet en särskild kontrollverksamhet, som så mycket som möjligt skulle likna de krav som Schengenregelverket ställer på personkontroll vid yttre gräns, innefattande bl.a. utresekontroll. Erfarenheter, bl.a. från den försöksverksamheten, visar att man vid kontroller både vid in- och utresa över yttre gräns påträffar såväl stöldgods som brottsverktyg.

Polismyndigheten i Stockholm har nyligen kartlagt kriminella personers rörlighet över den yttre gränsen i en särskild undersökning av samma modell som den som genomförts i Blekinge. Denna kartläggning har påvisat kriminella nätverk och kunnat identifiera fler än 500 misstänkt kriminella personer som rest in i Sverige från länder vid Östersjön via olika gränskontrollstationer.

Regeringen framhöll redan i samband med den svenska anslutningen till Schengensamarbetet att det efter det operativa inträdet finns behov av en översyn av regelverkets praktiska konsekvenser. I propositionen Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64, s. 59) anförde regeringen följande.

”Det bör emellertid göras en översyn av bl.a. Polisens behov av tvångsmedel i samband med gränskontrollverksamheten som tar hänsyn till erfarenheterna av tillämpningen av Schengenregelverket och som sätter in gränskontrollverksamheten i ett större brottsförebyggande och brottsbekämpande sammanhang. Där bör också beaktas de eventuella behov av regel Anpassningar som den utökade myndighetssamverkan, som blir följderna av en gränskontroll i Schengensamarbetets anda, kan föra med sig”.

Vidare gjorde Anhörigkommittén i sitt slutbetänkande Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69, s. 256) följande bedömning.

”För att arbetet mot illegal invandring och människohandel skall kunna bedrivas effektivt krävs att de borttagna personkontrollerna vid resor inom Schengen kompenseras. Detta bör, i områden där det anses motiverat, ske med stöd av informationsstyrda poliskontroller framför allt nära gränserna. Regeringen bör se till att frå-

gan hur detta bör regleras snarast blir föremål för särskild utredning”.

Uppdraget

Utredaren skall se över och utvärdera nuvarande regler för personkontrollen vid yttre gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv. Utredaren skall i sitt uppdrag även se över nuvarande kontrollåtgärder ur ett migrationsperspektiv.

Utredaren skall också se över och utvärdera nuvarande regler för den inre utlänningskontrollen.

Kartläggning och analys av hur myndigheterna samverkar

Utredaren skall kartlägga och analysera hur Polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket samverkar i personkontrollen vid yttre gräns för att förebygga och bekämpa brott. Även myndigheternas samverkan i invandringskontrollen kan komma att beröras. En kartläggning och en analys skall också ske av hur de ansvariga myndigheterna samverkar i den gränsnära inre utlänningskontrollen. Med utgångspunkt i bland annat den analysen skall utredaren göra en avvägning mellan intresset av ett starkt skydd för den personliga integriteten och intresset av effektivitet i brottsbekämpningen och det brottsförebyggande arbetet. Utredaren skall lämna förslag på hur myndigheters samverkan kan utvecklas. Utredaren skall i detta sammanhang ta hänsyn till att befogenheter som lämnats för en viss yrkeskategori och för ett visst syfte inte får användas av en annan yrkeskategori eller för andra syften. Det är därför viktigt att utredaren tydligt anger syftet med nya befogenheter som kan komma att föreslås och om dessa i sådant fall skall kunna brukas av någon ytterligare myndighet.

Utredaren skall ta hänsyn till berörda myndigheters utvärderingar, analyser och granskningar. Utredaren skall lämna förslag till hur myndigheternas samverkan kan utvecklas för att förebygga och bekämpa brott.

I detta sammanhang skall beaktas det arbete som sker inom ramen för regeringens uppdrag till länspolismästaren Rolf Kläppe (regeringsbeslut den 17 oktober 2002, Ju2002/6828) att hjälpa till i

arbetet med att förhindra att kriminella från f.d. Sovjetunionen begår brott i Sverige.

Erfarenheter från andra Schengenstater

Utredaren skall, där det är möjligt, inhämta information från andra Schengenstater. Det är i detta sammanhang särskilt värdefullt att studera om och hur andra Schengenstater inrättat s.k. gränsnära zoner och vilken typ av kontrollåtgärder som vidtas inom sådana zoner (jfr Anhörigkommitténs ovan nämnda slutbetänkande s. 211 ff.).

Avgränsning av uppdraget

Kartläggningen och analysen skall syfta till att skapa ett underlag för utredarens överväganden om den nuvarande lagstiftningen för personkontroll ger de gränskontrollerande myndigheterna möjlighet att snabbt och effektivt vidta de åtgärder som krävs. Även tillämpningen av och behovet av förändringar i regelverket för den inre utlänningskontrollen skall studeras.

Utredaren skall i sina överväganden beakta de begränsningar i fråga om behandling av personuppgifter som finns eller föreslås i eller till följd av Polisdatautredningens betänkande *Behandling av personuppgifter i Polisens verksamhet* (SOU 2001:92), Tullbrottsdatautredningens betänkande *Tullverkets brottsbekämpning, Integritet – Effektivitet* (SOU 2002:113) och Utlänningsdatautredningens betänkande – *Utlänningsdatalag* (SOU 2003:40). Det är inte utredarens uppdrag att föreslå förändringar i lagstiftningen om behandling av personuppgifter. Om utredaren finner brister i nuvarande regelsystem eller i det som har föreslagits bör emellertid detta uppmärksammas.

Av betydelse för gränskontrollen till sjöss är även de nya internationella regler om sjöfartsskydd som IMO antog vid en diplomatkonferens i London den 9–13 december 2002. Regeringen överlämnade i maj en proposition *Sjöfartsskydd* (2002/03:124) om godkännande av dessa regler till riksdagen, som ännu inte fattat beslut om att Sverige skall acceptera reglerna.

Det ingår inte heller i utredarens uppdrag att göra någon organisationsöversyn på området. Om utredaren finner att det samlade

regelverket uppvisar brister som kan orsaka oklarheter och svårigheter i tillämpningen, bör sådana brister dock redovisas.

I den utsträckning utredarens förslag kräver författningsändringar skall förslag till sådana läggas fram.

Av särskilt intresse är följande frågor

Gränskontrollerande myndigheters befogenheter att använda straffprocessuella tvångsmedel i samband med personkontroll vid yttre gräns

Som ovan angivits framhöll regeringen i lagstiftningsarbetet i samband med den svenska anslutningen till Schengensamarbetet att det efter det operativa inträdet finns behov av en översyn av regelverkets praktiska konsekvenser.

Det finns nu anledning att belysa effekterna av att den inre gränskontrollen för personer har upphört och konsekvenserna av detta för den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten.

Det finns också behov av att belysa effekterna av att samverkande kontrollmyndigheter har olika befogenheter vid den yttre och den inre gränsen att vidta kontroll- och tvångsåtgärder mot enskilda resande med avseende på den resandes person och transportmedel eller andra föremål som medförs.

Det bör också övervägas om befogenheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel är tillräckliga för de myndigheter som utför personkontroll vid Sveriges gränser.

Utredaren bör även belysa vilka tvångsmedel som kan användas för att i gränskontrollen undersöka utrymmen ombord på fartyg. Erfarenheterna från bl.a. Kustbevakningen visar att det finns anledning att nu ge frågan en djupare belysning i syfte att kunna avväga integritets- och effektivitetskraven mot varandra.

Slutligen bör det övervägas om de gränskontrollerande myndigheterna skall få utökade befogenheter vid utresekontrollen att kontrollera personer, eftersöka stöldgods etc. Utresekontrollen har visat sig vara ett mycket viktigt verktyg i både det brottsförebyggande och det brottsbekämpande arbetet. Behovet av en effektivare gränskontroll för att bekämpa och förebygga brott måste vägas mot den kränkning som det kan innebära av den kontrollerades personliga integritet.

Informations- och underrättelseutbyte mellan gränskontrollerande myndigheter

Det finns behov av att belysa informations- och underrättelseutbytet mellan myndigheterna och att, i den utsträckning intresset av skydd för den personliga integriteten tillåter det, föreslå förbättringar, exempelvis i syfte att få en mer effektiv samordning av myndigheternas riskanalysarbete. Som ovan framhållits inkluderar uppdraget inte att föreslå förändringar i lagstiftningen om behandling av personuppgifter, men utredaren skall beakta de begränsningar i fråga om behandling av personuppgifter som kan bli resultatet av arbetet med polisdatautredningens betänkande som för närvarande bereds i Regeringskansliet. Hänsyn bör i detta sammanhang även tas till Tullbrottsdatautredningens och Utlänningsdatautredningens betänkanden. Det bör även belysas om, och i så fall hur, sekretesslagstiftningen begränsar möjligheten för myndigheterna att delge varandra underrättelseinformation.

Integrering av personkontroll vid yttre gräns med kriminalunderrättelseverksamhet

Utlänningslagen tar inte sikte på brottsprevention eller brottsbekämpning. Det leder till att osäkerhet uppstår inom Polisen om också kontroll för att upptäcka och bekämpa brott enligt de allmänna bestämmelserna i rättegångsbalken och polislagen kan utföras i samband med gränskontrollen.

En arbetsmetodik som innebär att kriminalunderrättelseinformation tas till vara kan innebära att gränskontrollen vid yttre gräns fungerar brottspreventivt och brottsbekämpande. Utredaren bör analysera frågan i syfte att utreda om det behövs ändringar i regelverket för att, i den utsträckning intresset av skydd för den personliga integriteten tillåter det, åstadkomma en integrering av kriminalunderrättelseinformation i gränskontrollarbetet.

Utredaren skall i sitt arbete beakta principen att befogenheter som getts för en myndighet i ett syfte inte används för andra syften och för andra myndigheter. I den mån utredaren föreslår förändrade befogenheter för myndigheterna skall syftet med dessa tydligt framgå.

Utredaren bör, i samband med att frågan om gränskontrollens integrering med kriminalunderrättelseverksamheten behandlas,

även särskilt beröra hur möjligheten till avvisning direkt vid yttre gräns påverkas av att gränskontrollerande myndigheter får tillgång till ett förbättrat underrättelseunderlag. Dessutom bör möjligheten att, i enlighet med polisdatalagstiftningen, i datoriserad form lagra uppgifter om avvisningar som sker direkt vid yttre gräns studeras. Utredaren bör även i detta sammanhang studera möjligheten att, i enlighet med gällande lagstiftning om behandling av personuppgifter, i datoriserad form lagra också sådana avvisningsbeslut som inte sker vid den yttre gränsen.

Utresekontrollens betydelse för att upptäcka och förebygga brot

Erfarenheter från både Blekinge och Stockholm har visat att utresekontrollen är väsentlig för att upptäcka brottslig verksamhet. Exempelvis har, som ovan framhållits, misstänkt stöldgods påträffats vid utresekontroll.

Utredaren skall studera utresekontrollens betydelse för att upptäcka och förebygga brottslig verksamhet. Även i detta sammanhang skall behovet av ett förbättrat informations- och underrättelseutbyte uppmärksammas. Eventuella förslag till förändringar skall balanseras mot de risker för integritetskränkningar som kan uppstå vid en effektivare kontroll.

Artikel 6 i Schengenkonventionen

I artikel 6 i Schengenkonventionen finns bestämmelser för hur gränskontrollen skall bedrivas. Där sägs att gränskontrollen skall utföras enligt gemensamma principer, inom ramen för medlemsstaternas nationella lagstiftning, varvid hänsyn skall tas till alla medlemsstaters intressen och territorier. Utredaren skall belysa hur Sverige lever upp till de gemensamma principerna i dessa bestämmelser.

Regler för inre utlänningskontroll

Som tidigare berörts innebär den inre utlänningskontrollen att en utlänning under vistelse inne i landet får kontrolleras om det finns anledning att anta att denne saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Det finns ett behov av en väl fungerande inre utlänningskontroll. Intresset av att värna den personliga integriteten och motverka etnisk diskriminering medför dock en betydande begränsning av möjligheterna att finna nya effektiva metoder för inre utlänningskontroll. Samråd bör därför ske med Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO).

Utredaren skall mot bakgrund av det ovanstående granska om den inre utlänningskontrollen är möjlig att effektivisera samt föreslå eventuella förändringar. Hänsyn bör i detta sammanhang även tas till Anhörigkommitténs slutbetänkande. Anhörigkommittén fann att Lagrådet m.a.a. den lagrådsremiss som föregick regeringens proposition Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen (prop. 1999/2000:64) inte uttalade sig om behovet av en effektiviserad inre utlänningskontroll, utan endast riktade kritik mot det förslag till ändring av utlänningslagstiftningen som presenterades. Polisens möjlighet att omhänderta pass och andra identitetshandlingar i samband med inre utlänningskontroll bör beaktas.

Tullverkets personal gör ofta i samband med varukontroll vid inre gräns iakttagelser av misstänkt brottslig verksamhet. Tullverket kan anmäla sådana iakttagelser till Polisen för vidare åtgärder. Någon formell underrättelseplikt eller rätt att kvarhålla resande eller egendom har man dock inte. Det behöver därför utredas om Tullverket bör ha en skyldighet att till Polisen rapportera om personer som inte har rätt att vistas i Sverige eller i övriga Schengenområdet, om misstänkta eller upptäckta brott samt om Tullverket behöver förändrade befogenheter i detta sammanhang.

Behov av och metodik för inre utlänningskontroll i gränsnära zoner

I Sverige är det tillåtet att vidta inre utlänningskontroll över hela territoriet. Det sker emellertid inte med tillräcklig systematik. I vissa andra Schengenstater förekommer s.k. gränsnära kontroller av utlänningar inom en bestämd zon nära den inre gränsen.

I samband med översynen av den inre utlänningskontrollen skall behovet av att införa gränsnära zoner och särskild kontrollmetodik för dessa bedömas. Här skall erfarenheter från andra Schengenstater tas till vara. Utredaren bör särskilt uppmärksamma de svårigheter som kan uppstå när myndigheterna har olika befogenheter vid misstanke om brott.

Behov av författningsändringar

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som bedöms befogade. Utredaren skall dock inte lämna några förslag till ändringar i lagstiftningen om behandling av personuppgifter.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 juli 2004.

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 juni 2003 har chefen för Justitiedepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att bedöma vissa konsekvenser av Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet. Utredaren skall bl.a. se över och utvärdera nuvarande regler för personkontrollen vid Schengenområdet yttre gräns ur ett brottsförebyggande och brottsbekämpande perspektiv. Utredaren skall i sitt uppdrag även se över nuvarande kontrollåtgärder ur ett migrationsperspektiv. Utredaren skall vidare se över nuvarande regler för den inre utlänningskontrollen och kartlägga och analysera samverkan mellan de myndigheter som kan involveras i dessa kontroller. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 juli 2004.

Utredningstiden förlängs. Utredningen skall slutredovisas senast den 1 december 2004.

(Justitiedepartementet)

Brottsförebyggande rådets statistik

Den statistik som beskrivits i avsnitten 4.4.8 och 7.4 har utredningen beställt av Brottsförebyggande rådet (BRÅ). Den framställda statistiken omfattar dels samtliga lagförda personer efter huvudbrott och huvudpåföljd,¹ dels antalet brottsdeltagande för personer skäligen misstänkta för brott, efter brottstyp.² För de misstänkta och lagförda personerna som var folkbokförda i Sverige det aktuella redovisningsåret ger statistiken också uppgifter om medborgarskap och födelseland³. Därutöver ger statistiken en fingervisning av omfattningen lagförda personer som saknar hemvist i Sverige (se nedan). Statistiken är hämtad från BRÅ:s register över personer lagförda för brott samt registret över anmälda brott och Statistiska Centralbyråns (SCB) register över

¹ Med lagförd person avses en person som funnits skyldig till brott genom fällande dom i tingsrätt, (godkänt) strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. I statistiken redovisas försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott tillsammans med de fullbordade brotten. Samtliga personer dömda i tingsrätt redovisas oavsett om domen vunnit laga kraft eller inte. Ingen hänsyn har således tagits i statistiken till personer fällda i tingsrätten som frikänts i högre rättsinstans eller omvänt. Med huvudbrott avses det brott som har den strängaste straffskalan i en lagföring som avser fler än ett brott och med huvudpåföljd avses är den mest ingripande påföljden i det fall flera påföljder dömts ut. På grund av att också detta registret över lagförda personer är en så kallad "levande" databas, som uppdateras kontinuerligt, kan mindre skillnader förekomma vid jämförelse med uppgifter i den officiella statistiken.

² Med en misstänkt person avses en person som varit skäligen misstänkt för brott, där beslutat skall ha fattats om att inleda förundersökning. Misstänkta minderåriga ingår inte i redovisningen. Med brottsdeltagande avses en misstänkt persons delaktighet i ett brott. På grund av att registret över anmälda brott är en så kallad "levande" databas, som uppdateras kontinuerligt, kan mindre skillnader förekomma i jämförelse med uppgifter i den officiella statistiken.

³ Uppgifter om medborgarskap har inhämtats från Statistiska Centralbyråns (SCB) Registret över totalbefolkningen (RTB) för respektive lagföringsår. Uppgifter om medborgarskap och födelseland redovisas efter SCB:s indelning i världsdelar med en politisk indelning av Europa. För personer som har fler än ett medborgarskap redovisas ett medborgarskap enligt prioriteringsordningen: svenskt medborgarskap, medborgarskap i ett EES-land, medborgarskap i land utanför EES med vilket Sverige har socialförsäkringskonvention samt övriga medborgarskap. Uppgiften om medborgarskap och födelseland är behäftad med ett bortfall på mellan 6–8 procent av brottsdeltaganden bland misstänkta personer respektive för mellan 6–7 procent av de lagförda personerna under perioden 1999–2002.

totalbefolkningen (RTB).⁴ Statistiken över lagförda personer 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 Schengeninträdet och åren närmast efter. Statistiken över brottsdeltagande bland misstänkta personer redovisas för åren 2000, 2001 och 2002.

Statistik över lagförda personer

Framställd statistik över personer *lagförda* för brott utgör en totalundersökning. Trots detta representerar statistiken inte några exakt fastställda värden. Olika faktorer kan påverka såväl statistikens tillförlitlighet som statistikens jämförbarhet över tid. Tillförlitligheten i materialet är framför allt beroende av att de uppgifter som levereras är riktiga och att fullständiga, men man kan på goda grunder anta att uppgifterna rapporteras med små mätfel. Statistikens *jämförbarhet över tid* kan påverkas av olika omständigheter, bland annat förändringar i praxis, lagstiftning eller nya statistikrutiner med mera. Under perioden 1999–2002 är det särskilt två omständigheter som bör beaktas när man jämför antalet lagförda mellan dessa år.

- Mellan åren 1999 och 2000 ökade antalet åtalsunderlåtelse med 80 procent (cirka 8 900 åtalsunderlåtelse). Den faktiska ökningen mellan dessa två år kan skattas till högst 4 procent. Det är BRÅ:s bedömning att i princip hela ökningen beror på en systemomläggning inom åklagarväsendet. Ökningen kan i första hand tillföras en, till följd av systemomläggningen, utökad redovisning av sådana författningar som tidigare år inte ingick i statistiken. En mindre del kan förklaras av att definitionen av en åtalsunderlåtelse förändrats något.
- Ett fel i Tullverkets system för ordningsbotsföreläggande under år 2002 påverkar möjligheten att jämföra antalet strafförelägganden mellan de två mätperioderna 1999–2000 och 2001–2002. Systemfelet medförde att Tullverket tillfälligtvis kom att utfärda strafförelägganden för sådana brott som man vanligtvis beivrar med ordningsbot (t.ex. ringa tullbrott).

⁴ Registret över totalbefolkningen (RTB) omfattar samtliga personer som är folkbokförda i Sverige. Registret är ett utdrag ur de folkbokföringsregister som förs inom skatteförvaltningen.

Mellan åren 2001 och 2002 ökade antalet strafförelägganden som inrapporterats från tullverksåklagare med 84 procent och det är BRÅ:s bedömning att en större del av denna ökning kan tillskrivas nämnda systemfel hos Tullverket. Systemfelet påverkar framför allt redovisningen av det totala antalet *strafförelägganden* samt det totala antalet *brott enligt smugglingslagen* under perioden 2001–2002.

En annan osäkerhetsfaktor vid jämförelser mellan olika grupper av gärningsmän, är att statistiken över lagförda personer endast beskriver de gärningsmän som kommit till rättsväsendets kännedom. Detta innebär till exempel att brottsaktiva personer eller grupper av gärningsmän som har hög upptäcktsrisk tenderar att vara överrepresenterade i lagföringsstatistiken. Jämförelsen mellan gärningsmän försvåras även ytterligare av att upptäcktsrisken för olika grupper av gärningsmän eller brott kan ha förändrats över tid. Eftersom statistiken avser personer lagförda för brott, kan dessutom samma gärningsman förekomma flera gånger under aktuell mätperiod.

Lagförda personer som saknar hemvist i Sverige

Genom uppgifterna om antalet lagförda personer som inte har kunnat matchas mot RTB kan man utifrån statistiken få en uppfattning om andelen *lagförda personer som saknar hemvist i Sverige*. Uppgifter om medborgarskap och födelseland har inhämtats från RTB. Detta register omfattar dock enbart personer som är folkbokförda i Sverige, vilket innebär att uppgifterna endast har kunnat inhämtas för de personer som var folkbokförda i Sverige det år de lagfördes. Per definition skulle därmed de personer som saknar uppgift om födelseland och medborgarskap i statistiken kunna likställas med icke folkbokförda personer. Det kan dock finnas andra skäl till att en lagförd person saknar dessa uppgifter i statistiken, vilket gör att detta antagande inte är helt korrekt. Till exempel kan brister i personnumrens kvalitet medföra att en del lagförda personer inte kan matchas mot RTB och av den anledningen kommer att sakna uppgifter om medborgarskap och födelseland i statistiken⁵.

⁵ En enskild person identifieras i lagföringsregistret genom personnummer. De flesta lagförda personerna (97 procent i genomsnitt åren 1999–2002) i registret har fullständiga

Totalt kunde drygt se procent av de lagförda personerna inte matchas mot RTB för åren 1999–2002. Bland de lagförda personer är det knappt tre procent som inte kan matchas mot RTB på grund av att de inte har ett fullständigt personnummer.⁶ En del av dessa personer är sannolikt inte folkbokförda i Sverige. Men det kan inte uteslutas att det även förekommer folkbokförda personer inom gruppen som saknar uppgift om medborgarskap och födelseland i statistiken.

Resterande personer (cirka tre procent) som saknar uppgift om medborgarskap och födelseland i RTB har drygt hälften ett fullständigt personnummer, det vill säga ett vanligt personnummer, tillfälligt personnummer eller samordningsnummer.⁷ Till skillnad mot gruppen av lagförda med ofullständiga personnummer är kvaliteten på de fullständiga personnumren mycket god, och att personerna inte har kunnat matchas mot RTB för uppgift om medborgarskap eller födelseland, torde bero just på det att dessa personer inte är folkbokförda i Sverige. Även om det är rimligt att anta majoriteten inom gruppen utgörs av icke folkbokförda personer kan det givetvis inte helt uteslutas att det även inom denna grupp förekommer folkbokförda personer. Det torde i sådana fall röra sig om ett förhållandevis litet antal personer.

Personnummerkvaliteten varierar för olika lagföringstyper. Personer som saknar fullständiga personnummer förekommer i princip enbart vid strafförelägganden, medan personnummerkvaliteten bland dömda personer och även till viss

personnummer. Med ett fullständigt personnummer avses här ett vanligt personnummer, tillfälligt personnummer eller så kallat samordningsnummer. På BRÅ kontrolleras att de fullständiga personnumrens syntaktiska uppbyggnad är korrekt, under aktuell mätperiod förekommer endast två fullständiga personnummer (samordningsnummer inräknat) i register som inte var syntaktiskt korrekt. En liten andel personer i registret på omkring tre procent (i genomsnitt åren 1999–2002) har ett ofullständigt personnummer, så till vida att enbart födelsedatum eller födelseår är angivet. I några enstaka fall saknas personnummeruppgift helt.

⁶ För åren 1999–2000 saknades uppgifter i RTB för totalt 14 763 eller 6,2 procent lagförda personer. Av dessa hade knappt hälften (6 617 personer eller 45 procent) ett ofullständigt personnummer. Åren 2001–2002 saknades uppgift i RTB för totalt 15 151 eller 6,7 procent lagförda personer. Antalet personer därav med ett ofullständigt personnummer uppgick för dessa år till 6 411 personer eller 42 procent. Sett till det totala antalet lagförda personer motsvarar de med ofullständigt personnummer cirka tre procent.

⁷ Att även lagförda personer med fullständiga personnummer inte har kunnat matchas mot RTB kan tyckas märkligt. Detta kan troligtvis förklaras av att det till stor del rör sig om personer med så kallade tillfälliga personnummer. Tillfälliga personnummer tilldelades fram till år 2000 personer som inte var folkbokförda i Sverige. Sedan år 2000 tilldelas istället så kallade samordningsnummer till icke folkbokförda personer. Till skillnad från samordningsnummer går det inte att skilja tillfälliga personnummer från vanliga personnummer. Det är framför allt för år 1999 som det förekommer personer med ett till synes vanligt personnummer som saknar uppgifter om medborgarskap och födelseland.

del personer som meddelats åtalsunderlåtelse är mycket god. Detta innebär att för hela den lagförda populationen kommer avsaknaden av uppgifter att vara ett relativt dåligt mått på andelen icke folkbokförda personer. Om man däremot enbart ser till populationen av *dömda* personer kan avsaknaden av uppgift i RTB utgöra ett rimligt mått på andelen icke folkbokförda personer. Bortfallet kommer då i princip enbart att utgöras av personer med fullständiga personnummer. Även för personer som har meddelats åtalsunderlåtelse avser bortfallet till stor del (drygt 70 procent) av personer med fullständiga personnummer.

Statistik över misstänkta personers brottsdeltaganden

Redovisningen av *misstänkta personers brottsdeltagande*, omfattar endast åren 2000 till 2002 och då uppdelade för varje år. Orsaken härtill är en under år 1999 gjord systemomläggning inom rättsväsendets vilket medförde ett bortfall i rapporteringen till BRÅ.

Brottsdeltagande definieras i undersökningen som en misstänkt persons delaktighet i ett brott. Om en person misstänks för delaktighet i ett brott ger detta ett brottsdeltagande och om två personer misstänks för delaktighet i två brott så ger detta fyra brottsdeltaganden. Redovisningen avser således antalet brottsdeltagande och inte antalet misstänkta personer. Eftersom en och samma person kan ha flera brottsdeltaganden under ett år kan man dock säga att tabellen på ger en bruttoredovisning av antalet misstänkta personer. Detta skiljer denna statistik från statistiken över misstänkta personer, där en misstänkt person endast redovisas en gång per brottstyp som denne misstänks för (nettoredovisning). En person som i undersökningen redovisas som brottsdeltagare, kan också förekomma i redovisningen över lagförda personer.

Brottdeltaganden används när man vill studera olika gruppers andel av den registrerade brottsligheten. Andelen av samtliga brott som *registrerats* på en viss grupp är dock inte att jämföras med olika gruppens andel av samtliga anmälda brott. Det beror på kategorin samtliga brott omfattar brott med olika uppklaringsprocent (dvs. andelen uppklarade brott ett år av samtliga anmälda brott samma år). Uppklaringsprocenten kan variera från ett par procent upp till 70 procent för olika brottstyper. Generellt gäller således att om en grupp är mer koncentrerad till brott med en hög uppkläring

kommer det att se ut som om den står för en större andel av samtliga anmälda brott än de i själva verket gör, medan det motsatta förhållandet gäller för grupper som i högre grad tenderar att begå brott med en låg upplärning. För en mer rättvis jämförelse kan man välja att studera vissa brottstyper separat. Med hänsyn till skillnader i upplärningen brukar man dela in brott i tre grupper; spanings- eller ingripandebrott, våldsbrott och egendomsbrott. För de brott som faller under dessa kategorier är förutsättningarna för brottsupplärning mycket olika.

Det bör till slut betonas att redovisningen inte kan ge någon information om samband mellan brottslighet och nationalitet, så kallad brottspecialisering. Det beror dels på att endast en del av misstankepopulationen (företrädesvis folkbokförda personer) har kunnat indelas efter födelseland och medborgarskap i tabellerna. Dels på att det mellan individer som indelas efter ursprung och medborgarskap föreligger en rad andra skillnader som har betydelse för brottsligheten, och om vilka föreliggande statistik inte ger någon information.

Statens offentliga utredningar 2004

Kronologisk förteckning

1. Ett nationellt program om person-säkerhet. Ju.
2. Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
3. Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård. + Bilagor. S.
4. Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. M.
5. Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. Fö.
6. Översyn av personuppgiftslagen. Ju.
7. Ledningsrätt. Ju.
8. Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. U.
9. Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. Ku.
10. Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. N.
11. Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
12. Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. S.
13. Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. S.
14. Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. Fi.
15. Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. Ju.
16. Digital Radio. Ku.
17. Turistfrämjande för ökad tillväxt. N.
18. Brottsförebyggande kunskapsutveckling. Ju.
19. Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
20. Genetik, integritet och etik. S.
21. Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. Ju.
22. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. Ju.
23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Fi.
24. Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. UD.
25. Informera om samhällets säkerhet. Fö.
26. Arbetstid vid vägtransporter – förslag till ny lag. N.
27. En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. U.
28. Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. Fi.
29. Tre vägar till den öppna högskolan. U.
30. Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. U.
31. Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. UD.
32. Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. Fö.
33. Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. Ju.
34. Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
35. Utan timplan – med målen i sikte. U.
36. Reformerade egendomsskatter. Fi.

37. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. M.
38. Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. M.
39. Nytt regelverk för marksänd digital-TV. Ku.
40. Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. M.
41. Totalförsvarets forskningsinstitut. En översyn. Fö.
42. Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. U.
43. Den könsuppdelade arbetsmarknaden. N.
44. Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
45. Nationaldagen – ny helgdag. Ju.
46. Svensk kod för bolagsstyrning. Förslag från Kodgruppen. Ju.
47. Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. Ju.
48. Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag. Ju.
49. Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. Ju.
50. Skolans ansvar för kränkningar av elever. U.
51. Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. U.
52. Samhällets behov av betaltjänster. N.
53. Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. U.
54. Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. S.
55. Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. Ju.
56. E-tjänster för alla. Fi.
57. Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. UD.
58. Försvarshögskolan. En översyn. Fö.
59. Kvinnors organisering. Ju.
60. Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. U.
61. En översyn av Brottsoffermyndigheten. Ju.
62. Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007, m.m. N.
63. Skatt på väg. Fi.
64. Allmänna vattentjänster. M.
65. En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. Fi.
66. Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. Fi.
67. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. M.
68. Sammanhållen hemvård. S.
69. Marknadsmisshandling. Fi.
70. Tid och pengar – dela lika? Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
71. Sexuell exploatering av barn i Sverige. S.
72. Utsädeskontroll i förändring. Jo.
73. Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. Fi.
74. Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. UD.
75. Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete. Ju.
76. Godstransporter – noder och länkar i samspel. N.
77. Snö, mörker och kyla. Fö.
78. Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. M.
79. Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal? Förslag till nationellt utvärderingsprogram. Ju.
80. Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. Ju.
81. Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. Ju.
82. Sluta strunta i EU – EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. SB.
83. Hjälpmedel. + Lättläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
84. SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. N.
85. Genomförande av direktivet om information och samråd. N.
86. Var går gränsen? S.

87. Ny reglering för transporter av farligt gods. Fö.
88. Tobakskontroll i internationellt perspektiv. S.
89. Verksamheten vid IMEGO AB. U.
90. Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. Ku.
91. Reformerad hyressättning. Ju.
92. En samlad järnvägslagstiftning. + Bilagedel. N.
93. Lönegarantiförsäkring – en partsfråga. Fi.
94. K-märkt.
Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. K.
95. PROSPEKT. Nya regler om prospekt m.m. Fi.
96. Remissvaren på 2003/04 års Långtidsutredning. Fi.
97. Att lyfta matematiken – intresse, lärande, kompetens. U.
98. För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. U.
99. Kärnavfall – demokrati och vetenskap. M.
100. Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. Fi.
101. Genomförande av tjänstepensionsdirektivet. Fi.
102. Ekonomisk brottslighet inom taxinäringsn. N.
103. LSS – Särskilt personligt stöd. + Lättläst sammanfattning, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. S.
104. Att lära för hållbar utveckling. U.
105. Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. S.
106. Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet. Ku.
107. Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. + Bilaga. Fi.
108. Personskyddet för den centrala statsledningen. Ju.
109. Energideklarering av byggnader. För effektivare energianvändning. N.
110. Gränskontrolllag – effektivare gränskontroll. Ju.

Statens offentliga utredningar 2004

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Sluta strunta i EU

- EU 2004-kommitténs förslag till permanent bidragsgivning och utåtriktad verksamhet. [82]

Justitiedepartementet

Ett nationellt program om personsäkerhet. [1]

Översyn av personuppgiftslagen. [6]

Ledningsrätt. [7]

Tolkförmedling. Kvalitet registrering tillsyn. [15]

Brottsförebyggande kunskapsutveckling. [18]

Egenförsörjning eller bidragsförsörjning? Invandrarna, arbetsmarknaden och välfärdsstaten. [21]

Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter. [22]

Kunskap för integration. Om makt i skola och utbildning i mångfaldens Sverige. [33]

Nationaldagen – ny helgdag. [45]

Svensk kod för bolagsstyrning.

Förslag från Kodgruppen. [46]

Näringslivet och förtroendet. + Bilagedel. [47]

Kategorisering och integration. Om föreställda identiteter i politik, forskning, media, och vardag. [48]

Engagemang, mångfald och integration.

Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet. [49]

Ett utvidgat skydd mot könsdiskriminering. [55]

Kvinnors organisering. [59]

En översyn av Brottsoffermyndigheten. [61]

Insyn och sekretess

– i statliga företag

– i internationellt samarbete. [75]

Allt ljus på storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal?

Förslag till nationellt utvärderingsprogram. [79]

Kompletterande bestämmelser till den nya Bryssel II-förordningen. [80]

Ett steg mot ett enklare och snabbare skuldsaneringsförfarande. [81]

Reformerad hyressättning. [91]

Personskyddet för den centrala statsledningen. [108]

Gränskontrolllag

– effektivare gränskontroll. [110]

Utrikesdepartementet

Utlandstjänstens villkor. Arbetsvillkor, ersättningssystem och skatteregler för statligt anställda under utlandsstationering. [24]

Flyktingskap och könsrelaterad förföljelse. [31]

Tillsyn för säkra varor och öppna marknader. [57]

Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv. [74]

Försvarsdepartementet

Från klassificering till urval. En översyn av Totalförsvarets pliktverk. [5]

Informera om samhällets säkerhet. [25]

Informationssäkerhet i Sverige och internationellt – en översikt. [32]

Totalförsvarets forskningsinstitut.

En översyn. [41]

Försvarshögskolan. En översyn. [58]

Snö, mörker och kyla. [77]

Ny reglering för transporter av farligt gods. [87]

Socialdepartementet

Tvång och förändring. Rättssäkerhet, vårdens innehåll och eftervård.

+ Bilagor. [3]

Patientskadelagen och läkemedelsförsäkringen – en översyn. [12]

Samhällets insatser mot hiv/STI – att möta förändring. [13]

Genetik, integritet och etik. [20]

Handikappolitisk samordning – organisation för strategi och genomförande. [54]

Sammanhållen hemvård. [68]

Sexuell exploatering av barn i Sverige. [71]

Hjälpmedel. + Lättläst, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [83]

Var går gränsen? [86]

Tobaks kontroll i internationellt perspektiv. [88]

LSS – Särskilt personligt stöd. + Lättläst sammanfattning, DAISY och sammanfattning på teckenspråk. [103]

Utdelning av överskott i inkomstpensions-systemet. [105]

Finansdepartementet

Vem tjänar på att arbeta? Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04. [2]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2020. Bilaga 1–2 till Långtidsutredningen 2003/04. [11]

Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna. [14]

Långtidsutredningen 2003/04. [19]

Från verkförordning till myndighetsförordning. [23]

Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader. [28]

Regional utveckling – utsikter till 2020. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04. [34]

Reformerade egendomsskatter. [36]

Kan vi räkna med de äldre? Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2003/04. [44]

E-tjänster för alla. [56]

Skatt på väg. [63]

En statsförvaltning i utveckling och förnyelse. [65]

Egendomsskatter. Reform av arvs- och gåvoskatter. [66]

Marknadsmisbruk. [69]

Tid och pengar – dela lika?

Bilaga 13 till Långtidsutredningen 2003/04. [70]

Migration och integration – om framtidens arbetsmarknad. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2003/04. [73]

Lönegarantiförsäkring – en partsfråga. [93]

PROSPEKT. Nya regler om prospekt m.m. [95]

Remissvaren på 2003/04 års Långtidsutredning. [96]

Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. [100]

Genomförande av tjänstepensionsdirektivet. [101]

Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting. + Bilaga. [107]

Utbildningsdepartementet

Folkbildning och lärande med ITK-stöd – en antologi om flexibelt lärande i folkhögskolor och studieförbund. [8]

En Ny Doktorsutbildning – kraftsamling för excellens och tillväxt. [27]

Tre vägar till den öppna högskolan. [29]

Folkbildning i brytningstid – en utvärdering av studieförbund och folkhögskolor. [30]

Utan timplan – med målen i sikte. [35]

Lärare, forskare och läkare – tre kompetenser i en befattning. [42]

Skolans ansvar för kränkningar av elever. [50]

Vem får vara med? En belysning av folkbildningens relation till icke deltagarna. [51]

Bevara ljud och rörlig bild. Insamling, migrering – prioritering. [53]

Samspel och integration. Nationell organisation för deltagande i EU:s forsknings- och utvecklingsarbete. [60]

Verksamheten vid IMEGO AB. [89]

Att lyfta matematiken – intresse, lärande, kompetens. [97]

För oss tillsammans. Om utbildning och utvecklingsstörning. [98]
Att lära för hållbar utveckling. [104]

Jordbruksdepartementet

Utsädeskontroll i förändring. [72]

Kulturdepartementet

Bokpriskommissionens fjärde delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter IV. [9]

Digital Radio. [16]

Nytt regelverk för marknads digital-TV. [39]

Bokpriskommissionens femte delrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter V. [90]

K-märkt.

Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. [94]

Folkbokföringsuppgifter hos arkivmyndigheterna. Integritet – Effektivitet – Tillgänglighet. [106]

Miljödepartementet

Förnybara fordonsbränslen. Nationellt mål för 2005 och hur tillgängligheten av dessa bränslen kan ökas. [4]

Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler. [37]

Alternativ för miljöbalkens prövningsorganisation. [38]

Kortare instanskedja och ökad samordning. Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation. [40]

Allmänna vattentjänster. [64]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2004. [67]

Byggnadsdeklarationer. Inomhusmiljö och energianvändning. [78]

Kärnavfall – demokrati och vetenskap. [99]

Näringsdepartementet

Rätten till skadestånd enligt konkurrenslagen. [10]

Turistfrämjande för ökad tillväxt. [17]

Arbetsvid vid vägtransporter – förslag till ny lag. [26]

Den könsuppdelade arbetsmarknaden. [43]

Samhällets behov av betaltjänster. [52]

Handla för bättre klimat – handel med utsläppsätter 2005–2007, m.m. [62]

Godstransporter – noder och länkar i samspel. [76]

SWENTEC AB – för en nationell kraftsamling på svensk miljöteknik. [84]

Genomförande av direktivet om information och samråd. [85]

En samlad järnvägslagstiftning. + Bilagedel. [92]

Ekonomisk brottslighet inom taxinärningen. [102]

Energideklarering av byggnader. För effektivare energianvändning. [109]