

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Promemorians lagförslag	9
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529).....	9
2.2	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (1989:547).....	15
3	Utlänningslagstiftningen m.m.....	19
3.1	Inresa och vistelse	19
3.2	Inresebegreppet.....	21
3.3	Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen	23
3.4	Avvisning och utvisning	27
3.5	Verkställande myndighet.....	28
3.6	Hälso- och sjukvård.....	29
3.7	Den praktiska hanteringen vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning	30

4	Rådets direktiv om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.....	37
4.1	Bakgrunden till direktivet.....	37
4.1.1	Rådets övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU	37
4.1.2	Gemensamt återvändandeprogram	38
4.2	Rådets direktiv om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg	38
5	Direktivets genomförande i svensk rätt.....	43
5.1	Tillämpningsområde och definitioner.....	43
5.2	En centralmyndighet och dess uppgifter.....	45
5.3	Ansökan om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg	48
5.4	Möjligheter att vägra transitering med flyg.....	51
5.5	Om transitering och om biståndsåtgärder i samband därmed	54
5.6	Kvarhållande och förvar.....	58
5.7	Återtagande av tredjelandsmedborgare	59
5.8	Visering för flygplatstransitering	60
5.9	Befogenheter för utländsk ledsagande personal.....	62
6	Ekonomiska konsekvenser	63
7	Författningskommentar	65
	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	65

**Bilaga - Rådets direktiv 2003/110/EG om bistånd vid
transitering i samband med återsändande med flyg 69**

1 Sammanfattning

I denna promemoria behandlas genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EGT L 321, 06.12.2003 s. 26–31, i fortsättningen benämnd direktivet). Promemorian innehåller förslag till ändringar i utlänningslagen samt i utlänningsförordningen.

I promemorian föreslås att Rikspolisstyrelsen skall vara den centralmyndighet som avses i direktivet. Rikspolisstyrelsen skall därmed ansvara för att genomföra de åtgärder som åläggs centralmyndigheten enligt direktivet. Dessa åtgärder föreslås bli reglerade i utlänningslagen och inbegriper att ta emot och besluta om begäran om transitering och om biståndsåtgärder i samband därmed samt att utse kontaktpunkter för alla relevanta transitflygplatser i Sverige. I utlänningsförordningen föreslås ändringar för att reglera den praktiska hanteringen av ansökningar om transitering. Vidare föreslås en ändring i utlänningsförordningen som innebär att tredjelandsmedborgare efter beviljat tillstånd för transitering enligt direktivet skall undantas från kravet att inneha visering för flygplatstransitering.

2 Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs¹ att det i utlänningslagen(1989:529)² skall införas ett nytt kapitel, 5 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a kap. *Bistånd vid transitering*

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om bistånd vid transitering av tredjelandsmedborgare i samband med återvändande med flyg från en stat som ingår i Europeiska unionen, Island eller Norge.

¹ Jfr rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande av flyg (EUT L 321, 6.12.2003, s. 26, Celex 32003L011).

² Lagen omtryckt 1994:515.

2 §

I kapitlet avses med
tredjelandsmedborgare: en person som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Island eller Norge,

transitering: genomresa av en tredjelandsmedborgare som avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen, Island eller Norge via en svensk flygplats i samband med återvändande med flyg.

3 §

Rikspolisstyrelsen är centralmyndighet enligt rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.

4 §

Rikspolisstyrelsen skall som centralmyndighet

1. ta emot ansökningar om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed,

2. utse kontaktpunkter vid alla de flygplatser som kan bli

aktuella för transitering,
3. besluta om tillstånd till
transitering genom Sverige.

5 §

Ett beslut om transitering
skall meddelas inom 48 timmar
från det att ansökan kom in.

Om det finns särskilda skäl
får perioden i första stycket
förlängas, dock med högst
48 timmar.

Om ett beslut inte fattas
inom de i första eller andra
styckena angivna tidsfristerna
får den sökande
myndigheten påbörja
transitering efter det att
myndigheten anmält detta till
Rikspolisstyrelsen.

6 §

Rikspolisstyrelsen får vägra
transitering, om

1. tredjelandsmedborgaren
som skall transitera genom
Sverige är åtalad för brottsliga
handlingar eller är efterlyst för
att avtjäna ett straff i Sverige,

2. transiteringen genom
andra stater eller återvändande
till bestämmelselandet inte går
att genomföra,

3. transiteringen kräver byte

av flygplats i Sverige,

4. det av praktiska skäl inte är möjligt att lämna det begärda biståndet vid den begärda tidpunkten, eller

5. tredjelandsmedborgaren anses utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och folkhälsa eller för Sveriges internationella relationer.

Om transitering vägras enligt första stycket 4, skall Rikspolisstyrelsen snarast meddela den ansökande myndigheten en annan tidpunkt för transitering så nära den ursprungligen begärda som möjligt.

7 §

Rikspolisstyrelsen får återkalla ett beslut om beviljad transitering med flyg, om sådana omständigheter som utgör skäl att vägra transitering enligt 6 §, kommer till styrelsens kännedom.

Om ett beslut om beviljad transitering med flyg återkallas, skall Rikspolisstyrelsen snarast meddela den ansökande myndigheten om återkallelsen.

8 §

Rikspolisstyrelsen skall, i enlighet med beslutet om att bevilja transitering, överlämna ärendet till berörd polismyndighet som skall hämta tredjelandsmedborgaren vid flygplanet och ledsaga honom eller henne inom flygplatsområdet och till anslutande flyg.

9 §

Transitering skall genomföras inom kortast möjliga tidsrymd och får inte överstiga 24 timmar.

Om det finns särskilda skäl får tiden för transiteringen förlängas, dock med högst 48 timmar.

Om transiteringen inte har genomförts inom de ovan angivna tidsfristerna gäller övriga bestämmelser om utlänningars vistelse i Sverige.

10 §

En tredjelandsmedborgares pass, biljett och andra resehandlingar får tas emot, förvaras och vidarebefordras av en polismyndighet vid

transitering genom Sverige efter beslut enligt 4 §.

11 §

För det fall Sverige har ansökt om och beviljats transitering av en tredjelandsmedborgare genom en annan stat, skall Sverige omedelbart på begäran av den anmodade staten återta personen i fråga, om

1. beslutet att bevilja transitering har återkallats,
2. tredjelandsmedborgaren under transiteringen har rest in i den anmodade staten utan tillstånd,
3. fortsatt transitering eller återvändande till bestämmelslandet inte går att genomföra.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (1989:547)¹

dels att 2 kap. 9 § skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas sex nya paragrafer, 2 kap. 9a-f §§ av följande lydelse.

2 kap.

Visering för flygplatstransitering

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §²

Medborgare i Afghanistan, Bangladesh, Etiopien, Eritrea, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka eller Demokratiska republiken Kongo som passerar via internationellt flygplatsområde i Sverige skall ha visering för flygplatstransitering.

Visering för flygplatstransitering krävs inte för en utlänning som avses i första stycket som

- har visering för inresa i landet,
- har giltigt uppehållsstillstånd för längre tid än tre månader i ett land som ingår i Europeiska unionen (EU),
- har beviljats visering för vistelse under längre tid än tre månader i ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
- innehar diplomatpass, tjänstepass eller någon annan sådan handling som avses i 4 § 8-10,

- är besättningsmedlem på luftfartyg och fartyg, eller - är besättningsmedlem på luftfartyg och fartyg,

¹ Omtryckt 1995:254.

² Senaste lydelse 2001:37.

- är sådan flykting som avses i 4 § 6 eller 7.

- är sådan flykting som avses i 4 § 6 eller 7, *eller*
- har beviljats tillstånd till transitering genom Sverige med flyg i samband med återvändande.

a §

Om perioden i 5 a kap. 5 § första stycket utlänningslagen (1989:529) förlängs skall Rikspolisstyrelsen genast underrätta myndigheten i den ansökande staten om en sådan förlängning.

b §

En ansökan om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed skall vara upprättad i enlighet med formuläret i bilagan till rådets direktiv 2003/110/EG och innehålla uppgifter om

1. tredjelandsmedborgaren som skall transitera,
2. namn, adress, telefonnummer, telefaxnummer och e-postadress till den ansökande myndigheten,
3. ankommande och

avgående flyg,

4. namn och tjänsteställning
för ledsagande personal, samt

5. övriga uppgifter som är
nödvändiga för att
transiteringen skall kunna
genomföras.

c §

En ansökan om transitering
skall lämnas in senast
48 timmar före transiteringen.

Om det finns särskilda skäl
får perioden i första stycket
underskridas.

d §

I ett ärende om transitering
med flyg enligt 5 a kap. 4 §
tredje stycket utlänningslagen
(1989:529) skall
Rikspolisstyrelsen innan beslut
fattas om transitering samråda
med polismyndigheten på den
flygplats där transiteringen
skall genomföras, om inte
ansökningen avslås.

e §

Om transitering påbörjas
efter anmälan från den
ansökande myndigheten enligt
5 a kap. 5 § tredje stycket

utlänningslagen (1989:529),
skall Rikspolisstyrelsen
informera polismyndigheten
på den flygplats där
transiteringen skall
genomföras, om inte den
ansökande myndigheten
skickat kopia av anmälan dit.

f §

Rikspolisstyrelsen eller
polismyndigheten på den
flygplats där transiteringen har
genomförts skall underrätta
den ansökande myndigheten
om

1. tid och plats för en icke-
ledsagad persons utresa, eller
2. det har inträffat några
allvarliga händelser under
transiteringen.

3 Utlänningslagstiftningen m.m.

3.1 Inresa och vistelse

För att en utlänning skall få resa in i och vistas i Sverige skall vissa krav vara uppfyllda. De grundläggande kraven finns angivna i utlänningslagen (1989:529), UtlL, och i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. Utlänningar skall ha pass, visering eller uppehållstillstånd, och om de skall arbeta här, arbetstillstånd. Från grundreglerna finns åtskilliga undantag, bland annat för nordbor och EES-medborgare. Vidare kan till exempel utlänningar som ansöker om skydd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt, inte vägras resa in och vistas här under tiden deras ansökningar prövas enbart av det skälet att de saknar pass eller visering.

Grundregeln att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass* finns i 1 kap. 2 § första stycket UtlL. Undantag från passkravet finns i utlänningsförordningen. Utlänningar som är medborgare i en Schengenstat och som kommer till Sverige direkt från en sådan stat behöver t.ex. inte ha pass vid inresa eller vistelse i Sverige, se 1 kap. 1 a § UtlF. Med Schengenstat avses i utlänningsförordningen en stat som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (den s.k. Schengenkonventionen) eller som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med konventionsstaterna. Utlänningar som har permanent uppehållstillstånd är undantagna från skyldigheten att ha pass under vistelsen i Sverige (1 kap. 1 a § andra stycket UtlF).

Med *visering* avses enligt 2 kap. 1 § första stycket UtlL ett tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss kortare tid. Viseringskravet har ansetts nödvändigt för att en reglerad invandring skall kunna upprätthållas. Samtidigt skall bestämmelserna utformas så att släktkontakter och kommersiella förbindelser inte försvåras. Visering beviljas till exempel för rena turistbesök, besök hos släktingar eller affärsbesök. Den som har en gällande visering är undantagen från kravet på uppehållstillstånd och vice versa. Medborgare i de nordiska länderna, övriga västeuropeiska länder och ett antal andra länder är undantagna från kravet på visering (2 kap. 4 § UtlF och rådets förordning (EG) nr 539/2001¹ av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (EGT L 81, 21.3.2001, s.1).

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

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

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

¹ Ändr. gm 32001R2414 (EGT L 327 12.12.2001 s.1)

Ändr. gm 32003R0453 (EGT L 069 13.03.2003 s.10)

Ändr. gm 103T

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

3.2 Inresebegreppet

Begreppet inresa finns inte uttryckligen definierat i utlänningslagen. I propositionen Ny utlänningslag m.m. (prop. 1988/89:86) behandlades frågan om *inresebegreppet* tämligen ingående. Noteras bör dock att dessa uttalanden gjordes innan Sveriges tillträde till Schengenregelverket. Föredragande statsrådet anförde bland annat följande (s. 56 f):

I UtL anges inte när en utlänning skall anses vara inrest i Sverige. Bestämmelser finns däremot om vilka tillstånd som krävs för inresa och om vilken kontroll som skall ske vid inresa eller utresa.

I praxis finns undantag från kraven på tillstånd. Sålunda krävs inte visering för en utlänning som reser till ett annat land via Sverige och vars vistelse här inskränker sig till ett uppehåll i transithallen på en flygplats.

Ur såväl språklig som saklig synvinkel faller det sig naturligt att anse att den som kommer in på svenskt territorium skall vara att betrakta som inrest i Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium. Detta är också vad som enligt min mening måste gälla för utlänningslagstiftningens vidkommande i fråga om kraven på pass och vederbörliga tillstånd. Det är dock nödvändigt att göra vissa undantag från denna princip. Pass och visering kan t.ex. svårligen krävas av den som enbart passerar svenskt luftrum. Vidare torde det, liksom för närvarande, i allmänhet inte vara nödvändigt eller önskvärt att kräva s.k. transitvisering, dvs. visering för den som

reser via Sverige till ett annat land men inte passerar någon gränskontroll. Mot bakgrund av utvecklingen i andra länder bör det dock finnas möjlighet att vid behov ställa krav även på transitvisum, generellt eller för vissa nationaliteter även för denna typ av resor.

Någon generell definition av begreppet inresa bör dock inte ges i lag. I stället bör regler om undantag från bestämmelserna om villkoren för inresa i de fall som redan nu finns och som jag här angivit samt när det i övrigt kan anses befogat kunna framgå av de föreskrifter om undantag från viseringsskyldigheten m.m. som regeringen utfärdar i förordning.

I promemorian Ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft, upprättad inom Utrikesdepartementet i mars 2003 (UD2003/14872/MAP), förslås att det införs en ny bestämmelse i utlänningslagen där huvudprincipen att den som kommer in på svenskt territorium skall anses som inrest oavsett om det är fråga om land-, sjö- eller luftterritorium anges. Från den huvudprincipen måste dock vissa undantag göras. Inom folkrätten finns för vissa fartyg regler om s.k. oskadlig genomfart genom en kuststats territorialhav. Det kan vidare av praktiska skäl inte komma i fråga att anse någon som inrest som endast passerar svenskt luftrum. Även när det gäller landterritoriet kan det finnas skäl att göra så att inte alla som befinner sig på svenskt landterritorium skall anses vara inresta. Det kan exempelvis gälla den som befinner sig inom transitområdet på en internationell flygplats. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en översyn av relevanta bestämmelser mot bakgrund av arbetet med ny instans- och processordning i utlänningsärenden.

3.3 Gemensamma regler om visering och gränskontroll inom EU och Schengen

EG-regler om fri rörlighet och gränskontroll

År 1999 trädde Amsterdamfördraget i kraft vilket innebär att frågor om gränskontroller, fri rörlighet för personer, asyl och invandring regleras i EG-fördraget.

I EG-rätten skiljer man på *inre* och *yttre* gräns. Vid den inre gränsen skall personkontrollerna i princip avskaffas. Med inre gräns avses en landgräns mellan två EU/Schengenstater, hamnar för reguljära färjeförbindelser mellan två eller flera EU/Schengenstater och flygplatser, där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en EU/Schengenstat. Med yttre gräns menas alla land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns. Den fria rörligheten innebär att det i hamnar och på flygplatser som utgör både yttre och inre gräns, finns olika terminaler eller utgångar för dem som reser inom Schengenområdet och för dem som kommer från tredje land.

Rådet skall enligt artikel 62 i Amsterdamfördraget, inom en femårsperiod från fördragets ikraftträdande år 1999, ha beslutat om åtgärder som säkerställer att det inte förekommer någon kontroll av personer, vare sig de är EU-medborgare eller tredjelandsmedborgare, när de passerar EU:s *inre* gränser.

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

Den 4 mars 1996 beslutade rådet om en gemensam åtgärd om ett system för flygplatstransitering. Den gemensamma åtgärden

innebär att varje medlemsstat skall kräva visering för flygplatstransitering av medborgare i länder som finns uppräknade i en gemensam förteckning, om de inte redan innehar en inresevisering eller en transitvisering för denna medlemsstat när de passerar via de internationella flygplatsområdena på dess territorium (2 kap. 9 § UtlF och Gemensam åtgärd beslutad av rådet på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ett system för flygplatstransitering, EGT L 63, 13.3.1996, s. 8).

Schengensamarbetet

Genom Schengensamarbetet har vissa stater redan avstått från kontroll av personer vid sina inre gränser. Samarbetet började när Tyskland, Frankrike och Beneluxstaterna år 1985 ingick det så kallade Schengenavtalet för att avveckla personkontrollerna vid de gemensamma (*inre*) gränserna. Fem år senare undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som närmare reglerar samarbetet. Anslutningsinstrument till avtalen har upprättats för senare tillkommande medlemmar i samarbetet. Även för EES-länderna Islands och Norges deltagande i Schengensamarbetet har samarbetsavtal upprättats. Schengensamarbetet är nu, genom ett särskilt protokoll till Amsterdamfördraget fogat till EG-fördraget och Unionsfördraget, en del av EU och styrs såväl av EG- som EU-regler. År 1999 fastställde rådet genom två beslut den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (rådets beslut nr 435/1999/EG och beslut nr 436/1999/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och Fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 1). Den 1 december 2000 antog rådet ett beslut om genomförandet av Schengenregelverket i Danmark, Finland och Sverige samt i

Island och Norge (EGT L 309, 9.12.2000, s. 24). Rådet beslutade att Schengenregelverket från den 25 mars 2000 ska tillämpas i dessa fem länder. Sverige deltar operativt i samarbetet sedan nämnda datum.

Av EU:s medlemsstater deltar alla utom Förenade Kungariket, Irland och de stater som blev medlemmar av EU den 1 maj 2004 fullt ut i Schengensamarbetet. Rådet fattade emellertid beslut om Förenade Kungarikets deltagande i maj 2000. Enligt detta beslut skall Förenade Kungariket delta i alla delar av Schengenregelverket utom de delar som rör den fria rörligheten för personer – med två undantag – nämligen transportörsansvar (artikel 26) och förpliktelse att enligt nationell lagstiftning införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper eller försöker hjälpa utlänningar att resa in till eller vistas på en Schengenstats territorium i strid mot gällande bestämmelser (artikel 27) (rådets beslut av den 29 maj 2000 om begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket 2000/365/EG, EGT L 131, 1.6.2000, s. 43). För Irlands del fattades motsvarande beslut i februari 2002 (rådets beslut den 28 februari 2002 om en begäran från Irland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket 2002/192/EG, EGT L 64, 7.3.2002, s. 20). Som framgår av prop. 2003/04:35, s. 29 upphävs emellertid artikel 27 i Schengenkonventionen den 5 december 2004.

För såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga medlemsstater i EU som för andra personer innebär Schengensamarbetet att de, väl inne på Schengenstaternas territorium, fritt kan röra sig inom Schengenområdet. För en tredjelandsmedborgare gäller en rätt att röra sig fritt inom området under högst tre månader inom en tidsperiod om sex månader eller, om personen är viseringspliktig, under den tid viseringen gäller. En tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd i t.ex. Sverige kan alltså besöka släkt och bekanta som bor i ett annat Schengenland utan att först behöva söka visering.

Viseringar för inresa och högst tre månaders vistelse i Sverige utfärdas som en enhetlig visering i enlighet med föreskrifterna i Schengenkonventionen. En visering som överstiger tre månader betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd som beviljats av någon av de avtalsslutande parterna enligt dennas lagstiftning. En sådan visering ger innehavaren tillstånd att *passera genom* de övriga avtalsslutande parternas territorium för att komma till det territorium för vilket tillståndet har beviljats.

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

Personkontroll vid inresa skall göras för att kontrollera att personen uppfyller kraven för att komma in i Schengenområdet, det vill säga har godtagbara resehandlingar, erforderlig visering, tillräckliga medel för sitt uppehälle samt inte vara registrerad på spärrlistan. Den inresande får inte heller vara en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser.

En visering som ger tillstånd att resa in i och vistas i Sverige men inte en annan Schengenstat, får utfärdas om det är nödvändigt av humanitära skäl, på grund av Sveriges internationella förpliktelser eller om det annars finns ett starkt internationellt intresse. En nationell visering får, när det finns särskilda skäl, beviljas för längre tid än tre månader, dock högst ett år. En sådan visering får endast när det finns särskilda skäl beviljas för längre tid än utlänningens pass gäller. Om en nationell viserings utfärdas, skall övriga Schengenstater underrättas.

Genomresa skall medges medborgare i tredje land, om vederbörande har visering eller uppehållstillstånd utfärdat av en annan Schengenstat. Förekommer personen på den gemensamma spärrlista som finns i Schengens datoriserade

informationssystem (SIS), kan det utgöra hinder mot genomresa.

De uppgifter som enligt artikel 96 i Schengenkonventionen får registreras på spärllistan är bland annat om en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (exempelvis om utlänningen har dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse) eller att utlänningen varit föremål för beslut om avvísning eller utvisning.

3.4 Avvisning och utvisning

Avvisning

Med avvísning avses ett beslut om avlägsnande som fattas av en administrativ myndighet och som rör en utlänning som inte har eller inte heller när frågan aktualiseras har haft uppehållstillstånd i Sverige efter ankomsten hit.

I 4 kap. 1 § UtlL finns de s.k. formella avvísningsgrunderna. Enligt dessa får utlänningar avvisas bl.a. om de saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige. Avvísning kan dessutom komma i fråga för utlänningar som inte uppfyller de krav för inresa som föreskrivs i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det innebär att avvísning får ske också om utlänningen finns registrerad på spärllista i SIS.

De s.k. materiella avvísningsgrunderna finns i 4 kap. 2 § UtlL och innebär att avvísning kan beslutas bl.a. om det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för sin försörjning eller hemresa eller inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt.

Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås skall samtidigt beslut meddelas om avvísning, om inte särskilda skäl talar mot detta (4 kap. 6 § UtlL). Särskilda skäl kan vara t.ex. att det framstår som sannolikt att sökanden efter avslagsbeslutet frivilligt kommer att lämna landet.

Avvisning beslutas av Migrationsverket enligt 4 kap. 4 § UtlL om utlänningen t.ex. återoppar någon form av politiska skäl eller om han eller hon har vistats i Sverige utan avbrott mer än tre månader efter ankomsten när frågan om avvisning väcks. I andra fall meddelas beslut om avvisning av polismyndigheten.

Utvisning

Utvisning används när en utlänning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats (4 kap. 3 § UtlL) eller om utlänningen har dömts för brott av viss svårhetsgrad (4 kap. 7-10 §§ UtlL). Beslut om utvisning på grund av att utlänningen uppehåller sig här efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd har löpt ut eller återkallats meddelas, enligt 4 kap. 5 § UtlL, av Migrationsverket. Utvisning på grund av brott beslutas, enligt 4 kap. 8 § UtlL, av den domstol som handlägger brottmålet.

Om utvisning av hänsyn till rikets säkerhet eller på grund av befarad brottslighet enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott finns särskilda bestämmelser i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

3.5 Verkställande myndighet

Huvudregeln enligt 8 kap. 11 § första stycket UtlL är att ett beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas av Migrationsverket. Enligt 8 kap. 11 § andra stycket UtlL skall polismyndigheten verkställa polismyndighets beslut om avvisning, domstols dom eller beslut om utvisning på grund av brott enligt 4 kap. 7 § UtlL, eller beslut om avvisning eller utvisning i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet har prövats, om regeringen eller utlänningsnämnden bestämmer det (8 kap. 11 § andra stycket UtlL). Polismyndigheten verkställer även ett avvisnings- eller utvisningsärende i de fall Migrationsverket enligt

förutsättningarna i 8 kap. 17 § UtL, har lämnat ärendet till polismyndigheten för verkställighet. Om ett ärende lämnas över till en polismyndighet förblir ärendet polismyndighetens ansvar även om utlänningsen senare förklarar sig beredd att lämna landet självmant. Några möjligheter för polismyndigheten att återlämna ärendet till Migrationsverket finns inte.

3.6 Hälsa- och sjukvård

Det kan inträffa att en person som transiterar genom Sverige insjuknar och blir i behov av omedelbar hjälp. En person som vistas i ett landsting utan att vara bosatt där skall enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, erbjudas omedelbar hälso- och sjukvård. Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 § samma lag, åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Begreppet hälso- och sjukvård omfattar såväl sjukdomsförebyggande åtgärder som den egentliga sjukvården. I detta ingår även psykologisk och psykiatrisk vård till personer som på grund av till exempel traumatiska upplevelser och övergrepp är i behov av omedelbar vård. Vad som kan anses utgöra omedelbar vård prövas från fall till fall av den läkare som har behandlingsansvar. Det rör sig om sådan hälso- och sjukvård som inte kan anstå och bland annat vissa typer av vård med anknytning till graviditet.

Landstingets skyldighet enligt 4 § HSL omfattar såväl den som är medlem i en annan landstingskommun som den som inte tillhör något landsting, till exempel en utlänning på tillfälligt besök i landstingskommunen (prop. 1981/82:97 s. 120). Bestämmelsen avser endast landstingets skyldighet att svara för lokaler, personal och utrustning, inte att tillhandahålla vården kostnadsfritt eller till särskilt lågt pris.

3.7 Den praktiska hanteringen vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

Som redogjorts för ovan är det främst Migrationsverket och polismyndigheterna som verkställer avvisnings- och utvisningsbeslut. Kriminalvårdens transporttjänst (TPT) har normalt hand om det praktiska genomförandet av en resa när en polismyndighet är verkställande myndighet. I vissa fall är det säkerhetspolisen (SÄPO) som verkställer beslut i säkerhetsärenden.

Resväg

En utlänning bör ha en giltig resehandling för att kunna återvända. I vissa fall är det möjligt att återvända utan en sådan handling. Om en resehandling saknas kan andra dokument finnas i ärendet som är tillräckliga för att det mottagande landet skall tillåta personen i fråga att resa in. För det fall mottagandelandet accepterar EU Laissez-Passer som resehandling kan även ett sådant användas för att genomföra återvändandet.

När giltiga resehandlingar finns tar den verkställande myndigheten ställning till vilken resväg som är lämplig. Faktorer som beaktas är

- vilka transportvägar som finns att tillgå,
- vilka resehandlingar utlänningen innehar,
- vilka krav transportören ställer,
- vilka krav eventuella transiteringsorter ställer, samt
- kostnadsaspekten

Resorna samordnas också så långt det går. Migrationsverket försöker undvika transitering där utlänningen är viseringspliktig eller transitering inom Schengenområdet där transiteringsöverenskommelse saknas.

Utreseformer

I samband med planeringen av resan tas även ställning till vilken utreseform som är lämplig. Med utreseform avses på vilket sätt en utresa skall genomföras vid verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Utreseformerna DEPU (oeskorterad resa) och DEPA (eskorterad resa) är fastställda av International Air Transport Association (IATA) och därmed internationellt vedertagna.

Enskild resa

Vid enskild resa lämnar utlänningen Sverige helt på egen hand. Utresa kan ske med lämpligt transportmedel t.ex. flyg, båt eller tåg.

Utlänningen lämnar landet som vilken resenär som helst. Flygbolag respektive transiteringsorter känner inte till att transporten avser en avvisad eller utvisad person.

Förutsättningarna för enskild resa är följande:

- utlänningen önskar resa hem självmant (en trovärdighetsbedömning görs avseende hans eller hennes önskan om att åka hem och enbart om den verkställande myndigheten är övertygad om att utlänningen avser att resa ända till slutdestinationen tillåts enskild resa),
- giltig resehandling finns,
- i resvägen får inte ingå en transitering i en Schengenstat,
- visering måste finnas i de fall där sådan behövs för transitering.

Den verkställande myndigheten har möjlighet att låta beledsaga en utlänning på grund av sociala eller hälsoskäl. Många gånger är det möjligt att köpa flygbolagets beledsagarservice. Uttrycket beledsagning används då en utomstående person följer med utlänningen, till exempel en anhörig eller sjukvårdspersonal.

Då den verkställande myndighetens personal följer med kallas utreseformen eskorterad verkställighet (se nedan).

Oeskorterad verkställighet

En oeskorterad verkställighet (DEPU) innebär att information om passageraren lämnas till flygbolaget och eventuella transiteringsorter.

DEPU är den normala utreseformen vid verkställigheter enligt Dublinförordningen³ då den uppfyller kravet på s.k. ”kontrollerad överföring”.

DEPU kan även användas i vissa fall där en giltig eller fullständig resehandling saknas och inte kan anskaffas i eller från Sverige. Det är framförallt destinationslandets flygbolag som kan acceptera DEPU i de fall flygbolaget bedömer befintliga handlingar som tillräckliga för inresa.

Utreseformen används också vid transiteringar inom Schengenområdet, där transiteringsöverenskommelser finns. En förutsättning för att ett återvändande skall kunna ske som DEPU är att utlänningen har meddelats ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

Vid utreseformen DEPU skall vissa särskilda åtgärder vidtas. En särskild handling som benämns ”Notification of Deportee” skall upprättas och tillsammans med övrig resedokumentation samt biljetter läggas i ett kuvert.

”Notification of Deportee” är en information till transportören om personen som skall återvända och används enbart vid utreseformerna DEPU och DEPA (se nedan) samt vid en kombination av dessa.

Om återvändandet innefattar en transitering upprättas en ”Itinerary-blankett” (resplan). Resplanen lämnas till kompetent

³ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (EGT L 050, 25.02.2003, s. 1).

myndighet enligt de rutiner som anges i avsnittet nedan om underrättelser till transiteringsflygplatser.

I de fall utresa sker med Scandinavian Airlines (SAS), eller annat flygbolag anslutet till Star Alliance, skall resplanen ("itinerary") faxas till SAS incheckning på respektive avgångsflygplats.

Den verkställande myndighetens personal följer med utlänningen till flygplatsen och tar hand om incheckningen. I samband med detta överlämnas en kopia av "Notification of Deportee", i vilken viss personrelaterad information har utelämnats. Personalen eskorterar därefter utlänningen till gaten/utgången och informerar gatepersonalen. Även flygplanets befälhavare informeras och "Document envelope" överlämnas till honom eller henne. Migrationsverkets personal får inte avlägsna sig från flygplatsen förrän besked inhämtats att flygplanet har lyft. Verkets ansvar i samband med denna utreseform sträcker sig således ända fram till att flygplanet är i luften.

Eskorterad verkställighet

Eskorterad verkställighet (DEPA), innebär att samma rutiner följs som vid DEPU. Skillnaden är att eskortpersonal från den verkställande myndigheten följer med under flygningen.

DEPA kan tillämpas:

- när det föreligger risk att utlänningen fysiskt motsätter sig verkställighet,
- när destinationsland, transiteringsland eller transportör så kräver,
- när fullgoda resehandlingar saknas men möjlighet finns att förhandla om inresa i destinationslandet,
- när det föreligger andra särskilda skäl, t.ex. att det på grund av utlänningens personliga förhållanden (alkoholism, psykisk ohälsa etc.) är olämpligt att genomföra en enskild resa.

Om grunden för DEPA är att utlänningen saknar fullgod resehandling följer eskortpersonalen med till immigrationsmyndigheterna eller motsvarande i destinationslandet. Omständigheterna redovisas för företrädare för aktuell myndighet. Anledningen till att utlänningen har avvisats eller utvisats från Sverige redovisas med att han eller hon saknar pass eller uppehållstillstånd. Om utlänningen inte beviljas inresa skall han eller hon följa med tillbaka till Sverige.

Även för DEPA gäller alltså att utlänningen omfattas av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut för att denna utreseform skall kunna tillämpas.

DEPA/DEPU

Kombination av DEPA/DEPU innebär att den verkställande myndighetens personal medföljer under en del av resan. Resan inleds som DEPA, och avslutas som DEPU efter transitering. "Document envelope" överlämnas vid sista transiteringsflygplatsen till flygplanets befälhavare.

Underrättelse till flygplatser som används vid transitering

Vid DEPA informeras flygplatsen där transitering skall genomföras om att transitering skall äga rum genom att "Itinerary-blanketten" faxas.

Transiteringsöverenskommelser

Redan idag sker således viss transitering mellan medlemsstaterna med stöd av överenskommelser mellan berörda nationella myndigheter. Svenska och tyska myndigheter har bl.a. ett samarbete genom vilket Sverige ges möjlighet att genomföra transiteringar via samtliga tyska flygplatser från vilka internationella flyglinjer utgår. Transiteringar utförs och

samordnas i dessa fall av den tyska gränspolisens. Ett liknande samarbete är också etablerat med myndigheterna vid Bryssels internationella flygplats. Även utanför Schengenområdet har Sverige möjlighet att genomföra transiteringar via de internationella flygplatserna i Prag och Budapest. Samordningen och den praktiska hanteringen av transiteringen sker vid dessa två orter av det tjeckiska flygbolaget CSA respektive det ungerska flygbolaget Malev. Tidigare har även funnits ett samarbete med myndigheterna vid flygplatserna i Madrid och Amsterdam.

Svenska myndigheter utnyttjar i stor utsträckning möjligheterna att transitera genom andra medlemsstater i de fall man med stöd av ovan nämnda samarbeten getts möjlighet till detta. Med anledning av Sveriges geografiska läge och ett färre antal direktflyg till aktuella destinationsländer från Sverige har andra medlemsstater varken haft anledning eller kunnat utnyttja möjligheten att transitera via Sverige i samma utsträckning.

4 Rådets direktiv om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg

4.1 Bakgrunden till direktivet

4.1.1 Rådets övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i EU

Kommissionen antog den 15 november 2001 ett meddelande till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd om en gemensam politik om olaglig invandring. Syftet med meddelandet var att presentera en sammanhållen och gemensam politik som kräver gemensamma insatser från medlemsstaterna (KOM(2001)672 slutlig). Kommissionen hade fastställt sex områden inom vilka åtgärder kan vidtas för att förebygga och bekämpa olaglig invandring: (1) viseringspolitiken, (2) infrastruktur för informationsutbyte, samarbete och samordning, (3) gränshantering, (4) polisiärt samarbete, (5) utlänningsrätt och straffrätt, samt (6) politik för återtagande och återsändande. På grundval av dessa sex områden lade kommissionen fram ett förslag till handlingsplan.

Europeiska rådet i Laeken den 14 och 15 december 2001 bekräftade sitt åtagande i fråga om de politiska riktlinjer och de mål som fastställdes i Tammerfors för att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skall kunna skapas i EU. Europeiska rådet ansåg att målet att på detta område nå en i verklig bemärkelse gemensam asyl- och invandringspolitik, förutom inrättandet av olika rättsliga instrument, förutsätter att politiken i fråga om

migrationsströmmarna införlivas i unionens utrikespolitik och begärde därför att en handlingsplan skulle utarbetas på grundval av kommissionens meddelande om olaglig invandring.

Den 28 februari 2002 antog rådet en övergripande plan för kampen mot olaglig invandring och människohandel i Europeiska unionen (EGT C 142, 14.6.2002, s. 23). Denna plan innefattade ett avsnitt om återtagande och återvändande, ett politikområde som kommit att prioriteras i kampen mot olaglig invandring. Rådets handlingsplan kräver snabba framsteg i fråga om transitering och återtagande, identifiering av irreguljära invandrare, resehandlingar för återvändande och gemensamma normer för återvändandeförfaranden.

4.1.2 Gemensamt återvändandeprogram

Kommissionen presenterade under 2002 två dokument som innehöll ett gemensamt återvändandeprogram för personer som vistas olagligt, dels en grönbok (KOM(2002)175 slutlig), dels ett meddelande som bygger på grönboken (KOM(2002)546 slutlig).

I kommissionens meddelande från oktober 2002 uppmanas rådet att anta ett återvändandeprogram före årets slut i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla den 21 och 22 juni 2002. Programmet (14673/02/02 MIGR 125) antogs av rådet den 28 november 2002. I programmet anges ett antal åtgärder, särskilt i fråga om operativt samarbete, som kräver tydligare åtaganden av medlemsstaternas verkställande myndigheter.

4.2 Rådets direktiv om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg

Tyskland presenterade i juni 2002 ett förslag till direktiv om gemensamma åtgärder för att förbättra stödet för verkställighet av återsändande vid transitering med flyg (EGT C 4, 9.1.2003,

s. 4). Syftet med direktivet är att fastställa åtgärder för bistånd mellan behöriga myndigheter på medlemsstaters samt Islands och Norges flygplatser där transitering kan genomföras i samband med ledsagade och icke-ledsagade återvändanden. Den rättsliga grunden för direktivet är EG-fördragets artikel 63.3 b (avdelning IV). Av artikel 63 framgår att rådet inom fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande enhälligt skall besluta om bland annat åtgärder som avser olaglig invandring och olaglig bosättning, vilket också innefattar återsändande av olagliga invandrare.

Direktivet antogs av rådet den 25 november 2003. Sverige skall som medlem i Europeiska unionen senast den 6 december 2005 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. I enlighet med artikel 5 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, har Danmark i en skrivelse av den 28 april 2004 meddelat sin önskan att delta i antagandet och tillämpningen av direktivet. Direktivet utgör en del i utvecklingen av Schengenregelverket. Norge och Island skall därför skall delta i antagandet och tillämpningen av direktivet i enlighet med artikel 1 punkt C i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 31).

Nedan ges en redogörelse för direktivets huvudsakliga innehåll.

En stat som önskar återsända en tredjelandsmedborgare med flyg skall undersöka om det är möjligt att utnyttja ett direktflyg till bestämmelslandet (*artikel 3.1*). Om en stat som önskar återsända en tredjelandsmedborgare på grund av rimliga praktiska omständigheter inte kan utnyttja ett direktflyg till bestämmelslandet, kan den begära transitering via en annan stat. Transitering med flyg skall i princip inte begäras, om

återsändandeåtgärden skulle kräva byte av flygplats på den anmodade statens territorium (*artikel 3.2*). En stat får vägra transitering med flyg, om tredjelandsmedborgaren enligt nationell lagstiftning i den anmodade staten är åtalad för brottsliga handlingar eller är efterlyst för att avtjäna ett straff, transiteringen genom andra stater eller bestämmelselandets återtagande inte går att genomföra, återsändandeåtgärden kräver byte av flygplats på den anmodade statens territorium, det av praktiska skäl inte är möjligt att få det begärda biståndet vid en bestämd tidpunkt, eller tredjelandsmedborgaren kommer att utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och hälsa eller för den anmodade statens internationella relationer (*artikel 3.3*).

Ansökan om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed skall lämnas in skriftligen av den ansökande staten. Den skall komma in till den anmodade staten så tidigt som möjligt, dock senast två dagar före transiteringen (*artikel 4.1*). Den anmodade staten skall inom två dagar meddela den ansökande staten sitt beslut. Denna tidsfrist kan i välgrundade fall förlängas med högst 48 timmar. Transitering med flyg skall inte påbörjas utan den anmodade statens samtycke (*artikel 4.2 första stycket*). Om den anmodade staten inte svarar inom tidsfristen får transitering påbörjas efter anmälan av den ansökande staten (*artikel 4.2 andra stycket*). Staterna får på grundval av bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser medge att transitering påbörjas efter anmälan av den ansökande staten (*artikel 4.2 tredje stycket*). Staterna skall underrätta kommissionen om sådana avtal eller överenskommelser. Kommissionen skall regelbundet rapportera till rådet om dessa avtal och överenskommelser (*artikel 4.2 fjärde stycket*). För handläggningen av den ansökan som avses i punkt 1 skall uppgifterna i formuläret för ansökan om och beviljande av transitering med flyg sändas över till den anmodade staten (*artikel 4.3*). Den ansökande staten skall för varje ansökan om transitering ge den anmodade staten all den information som krävs (*artikel 4.4*). Varje stat skall utse en centralmyndighet som skall ta emot ansökningar om transitering med flyg (*artikel 4.5*).

Den anmodade staten skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att transiteringen äger rum på kortast möjliga tid. Transiteringen skall äga rum inom högst 24 timmar (*artikel 5.1*). Den anmodade staten skall, med förbehåll för ömsesidigt samråd med den ansökande staten, inom tillgängliga medel och i enlighet med internationella normer på området, tillhandahålla alla biståndsåtgärder som krävs efter landningen och efter det att flygplansdörrarna har öppnats till dess att tredjelandsmedborgarens utresa är säkerställd (*artikel 5.2*). Detta gäller särskilt när följande stödåtgärder vidtas: a) hämta tredjelandsmedborgaren vid flygplanet och ledsaga honom eller henne på transitflygplatsens område, i synnerhet till anslutande flyg, b) ge tredjelandsmedborgaren och i förekommande fall den ledsagande personalen akut medicinsk vård, c) ge tredjelandsmedborgaren och i förekommande fall den ledsagande personalen mat, d) motta, förvara och vidarebefordra resehandlingar, särskilt i samband med icke-ledsagade återsändanden, e) underrätta den ansökande staten om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa från den berörda statens territorium, f) underrätta den ansökande staten om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen av tredjelandsmedborgaren (*artikel 5.2*). I enlighet med sin nationella lagstiftning får den anmodade staten placera och inkvartera tredjelandsmedborgaren i säkert förvar samt utöva legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transiteringen (*artikel 5.3*). Utan att det påverkar artikel 6.1 får den anmodade staten i de fall slutförande av transiteringen inte kan säkerställas, trots det bistånd som erhållits i enlighet med punkterna 1 och 2, på begäran och i samråd med den ansökande staten vidta alla nödvändiga biståndsåtgärder för att fortsätta med transiteringen. I sådana fall får den tidsfrist som avses i punkt 1 förlängas med högst 48 timmar (*artikel 5.4*). De behöriga myndigheterna i den anmodade staten som är ansvariga för åtgärderna, skall fatta beslut om beskaffenheten och omfattningen av det bistånd som ges i enlighet med punkterna 2,

3 och 4 (*artikel 5.5*). Kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls för akut medicinsk vård och mat och dryck skall bäras av den ansökande staten. De återstående kostnaderna skall bäras av den ansökande staten i den utsträckning som de är faktiska och kan beräknas (*artikel 5.6*).

Den ansökande staten skall åta sig att omedelbart återta tredjelandsmedborgaren, om a) transitering med flyg har vägrats eller beslutet att bevilja har tagits tillbaka i enlighet med artikel 3.3 eller 3.5, b) tredjelandsmedborgaren under transiteringen har rest in i den anmodade staten utan tillstånd, c) återsändande av tredjelandsmedborgaren till ett annat transiteringsland eller till bestämmelslandet eller ombordstigning på anslutande flyg har misslyckats, eller d) transitering med flyg av andra skäl inte kan genomföras (*artikel 6.1*). De kostnader som krävs för tredjelandsmedborgarens återresa skall bäras av den ansökande staten (*artikel 6.2*).

När den ledsagande personalen genomför transiteringen skall dess befogenheter begränsas till nödvärn. Om personal från brottsbekämpande myndigheter i transiteringsstaten inte finns på plats eller för att bistå de brottsbekämpande myndigheterna får den ledsagande personalen dessutom vidta rimliga och proportionerliga åtgärder som svar på en omedelbar och allvarlig risk för att tredjelandsmedborgaren flyr, tillfogar sig själv eller tredje part skada, eller vållar skada på egendom. Under alla omständigheter måste den ledsagande personalen följa lagstiftningen i den anmodade staten (*artikel 7.1*). Den ledsagande personalen skall vid transiteringen med flyg inte bära vapen och skall vara civilklädda. Den skall tillhandahålla lämpliga identifikationsuppgifter, inbegripet beslut om transitering som meddelats av transiteringsstaten, eller i förekommande fall den anmälan som avses i artikel 4.2, på begäran av den anmodade staten (*artikel 7.2*).

Kommissionen skall biträdas av en kommitté med uppgift att bl.a. följa upp och utvärdera staternas genomförande och tillämpning av direktivet. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning (*artikel 9*).

5 Direktivets genomförande i svensk rätt

5.1 Tillämpningsområde och definitioner

Förslag: Rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg skall genomföras i svensk rätt genom att bestämmelser om detta förs in i utlänningslagen.

Bestämmelserna skall innehålla regler om vilka biståndsåtgärder som skall tillhandahållas när en tredjelandsmedborgare transiterar via en svensk flygplats i samband med ledsagade och icke-ledsagade återvändanden av tredjelandsmedborgare från andra EU-länder.

Vissa av direktivets definitioner skall också anges i bestämmelserna.

Skälen för förslagen: Enligt rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg är syftet med direktivet att fastställa åtgärder för bistånd mellan behöriga myndigheter på staternas flygplatser som används vid transitering i samband med ledsagade och icke-ledsagade återvändanden. I direktivet finns även vissa centrala begrepp definierade för att avgränsa tillämpningsområdet, t.ex. vad som i direktivet avses med tredjelandsmedborgare och transitering.

Syftet med direktivet är således att fastställa biståndsåtgärder vid transitering i samband med återvändanden. Bestämmelser om detta förs lämpligen in i utlänningslagen.

Sverige är visserligen inte bundet av den terminologi och systematik som angivits i direktivet, om det avsedda resultatet kan uppnås med annan terminologi och systematik. Direktivet är emellertid så utformat att möjligheten att avvika från terminologin är begränsad. En strävan är givetvis att lagtexten skall vara så enkel och lättförstådd som möjligt. Det tämligen snäva tillämpningsområdet kräver dock en begreppsapparat som är adekvat och som i möjligaste mån anknyter till den begreppsbildning som redan existerar i Sverige.

I direktivet används begreppet tredjelandsmedborgare för personer som inte är medborgare i en EU-stat, Island eller Norge. Utlänningslagen är tillämplig bl.a. på utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt anger under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. Någon definition av tredjelandsmedborgare eller utlänningar finns inte i utlänningslagen. Den personkrets, tredjelandsmedborgare, som avses i direktivet är dock i viss utsträckning en annan än vad som normalt sett avses med utlänningar. För att avgränsa vilka som omfattas av direktivets bestämmelser bör därför den definition av tredjelandsmedborgare som finns i direktivet införas i utlänningslagen.

Den i direktivet angivna definitionen av transitering bör även för förståelsens skull anges i utlänningslagen, i stort sett med den ordalydelse som finns i direktivet.

5.2 En centralmyndighet och dess uppgifter

Förslag: Rikspolisstyrelsen skall vara den centralmyndighet som avses i direktivet.

Som centralmyndighet skall Rikspolisstyrelsen ta emot ansökningar om ledsagad eller icke-ledsagad transitering som sker med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed och även utse kontaktpunkter på alla relevanta flygplatser som kan kontaktas under den tid som transiteringen genomförs. Rikspolisstyrelsen skall också besluta om tillstånd för transitering genom Sverige för en tredjelandsmedborgare som avisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från Island eller Norge. Rikspolisstyrelsen skall även besluta om biståndsåtgärder i samband med transitering samt omfattningen av dessa.

Ett beslut om transitering skall meddelas inom 48 timmar från det att ansökan kom in. Om det finns särskilda skäl får perioden förlängas, dock högst med 48 timmar. Om ett beslut om transitering inte fattas inom den angivna perioden eller den ansökande myndigheten inte underrättas om förlängning av tiden för beslut inom samma period, får den ansökande myndigheten påbörja transitering efter det att myndigheten anmält detta till Rikspolisstyrelsen.

Centralmyndighet

Skälen för förslagen: Enligt direktivet skall varje stat utse en centralmyndighet som bl.a. skall ta emot ansökningar om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed. De centrala myndigheterna skall vidare besluta om vilka biståndsåtgärder som skall tillhandahållas.

De två myndigheter som skulle kunna komma i fråga som centralmyndighet är Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen. Utvecklingen under det senaste decenniet har varit att minska polismyndigheternas roll i utlänningsärenden till förmån för

Migrationsverket. Migrationsverket är i dag central utlänningsmyndighet och har även huvudansvaret för frågor om verkställighet av avvisnings- och utvisningsärenden. De nu aktuella uppgifterna är emellertid inte sådana som naturligt kan sägas falla inom ramen för Migrationsverkets normala verksamhet. Det framstår som mest ändamålsenligt att ansökningar om transitering ges in till den myndighet som har ansvar för och överblick över vilka gränskontroller som görs där frågan om transitering kan bli aktuell. Även beslut om transitering bör fattas av den myndighet som har bäst förutsättning att snabbt lämna tillstånd och bistå med de åtgärder som en transitering kan kräva. Den myndighet som bäst motsvarar dessa krav är Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsen beviljar redan i dag tillstånd till transport genom Sverige av personer som överlämnas på grund av en europeisk arresteringsorder eller som utlämnas till en medlemsstat i EU. Rikspolisstyrelsen har därmed en fungerande struktur för dessa ärenden och bör även ta hand om ärenden i enlighet med direktivets bestämmelser.

Rikspolisstyrelsen skall i egenskap av centralmyndighet utse kontaktpunkter för alla relevanta flygplatser som kan kontaktas under hela den tid som transiteringen genomförs. Rikspolisstyrelsen bör för detta ändamål undersöka vilka flygplatser som kan komma i fråga för transitering av tredjelandsmedborgare enligt direktivet och därefter utse polismyndigheterna på dessa flygplatser till kontaktpunkter. Rikspolisstyrelsen bör även samråda med dessa innan ett beslut om bistånd vid transitering meddelas, om inte ansökningen avslås.

I utlänningslagen bör anges de huvudsakliga uppgifter som skall fullgöras av centralmyndigheten. Detaljbestämmelser kan ges på förordningsnivå eller genom myndighetsföreskrifter.

Tidsfrister för beslut

Ett beslut om transitering samt om vilka biståndsåtgärder som skall tillhandahållas skall enligt direktivet meddelas inom vissa bestämda tidsfrister.

Transitering med flyg skall enligt direktivet inte påbörjas utan samtycke från den stat som är aktuell för transitering. Under vissa förutsättningar får dock en transitering påbörjas efter anmälan av den ansökande staten.

Huvudregeln är att ett beslut om transitering skall meddelas inom 48 timmar från det att ansökan kom in. Om det finns särskilda skäl kan denna period förlängas, dock högst med 48 timmar. Särskilda skäl kan vara att ansökan är ofullständig och behöver kompletteras. Ett annat skäl kan vara att en ansökan är författad på ett språk som mottagaren inte förstår. Ytterligare ett skäl kan vara att det anses erforderligt att avvakta en tid med att fatta beslut på grund av rådande väderförhållanden. Särskilda skäl kan även vara att Rikspolisstyrelsen kan behöva komplettera beslutsunderlaget eller behöva mer tid för samråd med polismyndigheten på den flygplats där transiteringen skall genomföras. Om ett beslut om transitering inte fattas inom 48 timmar eller den ansökande myndigheten inte underrättas om förlängning av tiden för beslut inom samma period, får myndigheten i den ansökande staten påbörja transiteringen efter att myndigheten anmält detta till Rikspolisstyrelsen.

Detta förfarande är snarlikt den nuvarande ordningen på transiteringsområdet. Om en anmälan möts med tystnad, innebär det ett medgivande till transitering. Om en transitering påbörjas efter det att den ansökande myndigheten anmält detta till Rikspolisstyrelsen bör styrelsen vidarebefordra en sådan anmälan till polismyndigheten på den flygplats där transitering skall genomföras såvida inte den ansökande myndigheten redan har skickat en kopia av anmälan dit (se vidare avsnitt 3).

Av direktivet följer vidare att staterna på grund av bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser får medge att transitering påbörjas efter anmälan. Staterna har dock en

skyldighet att underrätta kommissionen om de avtal eller överenskommelser som avses.

Tidsfristerna för beslut bör tas in i en bestämmelse i utlänningslagen medan Rikspolisstyrelsens skyldighet att samråda med polismyndigheten på den flygplats där transitering skall genomföras och att vidarebefordra en anmälan från den ansökande myndigheten kan regleras genom förordning.

5.3 Ansökan om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg

Bedömning: Vid verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning bör den verkställande myndigheten i första hand undersöka om det är möjligt att utnyttja ett direktflyg till den slutliga destinationen. Om detta på grund av rimliga praktiska omständigheter inte är möjligt, får den verkställande myndigheten begära transitering med flyg via en stat som ingår i Europeiska unionen samt via Island eller Norge. Transitering med flyg skall i princip inte begäras, om transiteringen skulle kräva byte av flygplats på den anmodade statens territorium. De svenska verkställande myndigheternas ansökningar om transitering via en annan stat behöver inte författningsregleras. Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen bör i stället kunna utarbeta gemensamma råd eller riktlinjer för hanteringen av dessa ärenden.

En ansökan om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg bör vara upprättad i enlighet med formuläret i bilagan till direktivet och innehålla uppgifter om bl.a. tredjelandsmedborgaren, den ansökande myndigheten, ankommande och avgående flyg, ledsagande personal, behov av poliseskort på flygplatsen, behov av medicinsk vård, smittsamma sjukdomar samt uppgift huruvida försök till återvändande tidigare har misslyckats. En ansökan måste lämnas in senast 48 timmar före transiteringen. Om särskilda skäl finns får perioden underskridas. Den

författningsreglering som behövs beträffande ansökningshandlingen kan göras i förordning.

Skälen för bedömningen: Enligt direktivet skall staterna i första hand återsända en tredjelandsmedborgare med direktflyg till den slutliga destinationen. Det kan dock på grund av praktiska omständigheter vara svårt att nyttja ett direktflyg. I sådana fall skall man enligt direktivet kunna begära att få transitera med flyg via en annan stat.

När Migrationsverket eller en polismyndighet skall verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning tar myndigheterna ställning till vilken resväg som är lämplig. Det ligger i sakens natur att myndigheterna då undviker transitering om direktflyg till bestämmelslandet finns att tillgå. Det finns inte anledning att tynga utlänningslagstiftningen med bestämmelser som föreskriver för de verkställande myndigheterna en ordning som redan i dag fungerar i praktiken. Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen bör i stället kunna utarbeta gemensamma råd eller riktlinjer för detta område.

En ansökan skall enligt direktivet lämnas in skriftligen inom vissa tidsfrister före transiteringen. I särskilt motiverade, brådskande fall får denna tidsfrist underskridas. Vid ansökan skall formuläret i bilagan till direktivet sändas till den anmodade staten och innehålla all den information som krävs enligt bilagan (se bilagan till direktivet s. 81).

En ansökan om transitering skall innehålla uppgifter om bl.a. tredjelandsmedborgaren, den ansökande myndigheten, ankommande och avgående flyg, den ledsagande personalen, behov av poliseskort vid flygplatsen, eventuell medicinsk vård, smittsamma sjukdomar samt om försök till återvändande tidigare har misslyckats.

Innehållet i ansökan om transitering är grunden för prövningen om transitering skall beviljas. Det bör anges i utlänningsförordningen att ansökan om transitering skall upprättas i enlighet med bilagan till direktivet. Där kan också tas in föreskrifter om vilka uppgifter ansökan skall innehålla. Vidare

bör det framgå i utlänningsförordningen att ansökan skall lämnas in senast 48 timmar före transiteringen.

Vid bedömningen av om direktivets föreskrifter fordrar någon ändring av de svenska sekretessbestämmelserna måste två olika situationer analyseras. Den ena är när information av detta slag har lämnats till Sverige från en annan stat och den andra är när Sverige lämnar information till en annan stat. När det gäller information som tas emot i Sverige gäller den svenska sekretesslagstiftningen. De uppgifter som lämnats över kan då komma att omfattas av sekretess enligt t.ex. 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100). I åtskilliga fall torde det stå klart att en del av de uppgifter som finns i ansökningsformuläret kan lämnas ut.

En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen får en uppgift som är sekretessbelagd enligt sekretesslagen inte lämnas ut till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i annat fall än om utlämnandet sker i enlighet med lag eller förordning eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas ut.

Uppgifter av det slag som skall lämnas ut till en annan stat enligt direktivet har, som nämnts, ofta inte den karaktären att de är sekretessbelagda enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen. Uttryckt med andra ord står det i dessa fall klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde lider men. Det skulle emellertid i undantagsfall kunna förekomma att vissa uppgifter omfattas av sekretess, t.ex. uppgifter om smittsamma sjukdomar. I ansökningsformuläret anges att uppgifter om smittsamma sjukdomar skall lämnas ut i enlighet med gällande nationell eller internationell lagstiftning. För att göra det möjligt att lämna ut sådana uppgifter bör en bestämmelse om vilka uppgifter en ansökningshandling skall innehålla, och att den skall vara

upprättad i enlighet med ansökningsformuläret, föras in i utlänningsförordningen.

5.4 Möjligheter att vägra transitering med flyg

Förslag: Transitering med flyg får vägras om tredjelandsmedborgaren i Sverige är åtalad för brottsliga handlingar eller är efterlyst för att avtjäna ett straff. Vidare får transitering vägras om den inte kan fullföljas av andra anmodade stater eller om återvändande till det slutliga destinationslandet inte går att genomföra. Transitering kan också vägras om den kräver byte av flygplats, det av praktiska skäl inte är möjligt att lämna det begärda biståndet vid en bestämd tidpunkt eller tredjelandsmedborgaren anses utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och folkhälsa eller för Sveriges internationella relationer. Ett beslut om redan beviljad transitering får återkallas, om sådana omständigheter som motiverar att transiteringen vägras blir kända i efterhand. Bestämmelser med detta innehåll skall föras in i utlänningslagen.

Skälen för förslagen: Transitering får enligt direktivet vägras under vissa angivna förutsättningar, bl.a. om tredjelandsmedborgaren är åtalad för brottslig handling eller är efterlyst i den anmodade staten, om tredjelandsmedborgaren kommer att utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och hälsa eller för den aktuella statens internationella relationer eller om återsändandeåtgärden kräver byte av flygplats. Utrymmet att avslå en ansökan om transitering är således begränsat till de situationer som anges i direktivet. En ansökan om transitering får vägras om tredjelandsmedborgaren i Sverige är åtalad för brottsliga handlingar eller är efterlyst för att avtjäna ett straff. Som exempel kan nämnas att ett förfarande kan ha påbörjats att få tredjelandsmedborgaren överlämnad för brott till Sverige. Likaså kan man tänka sig att Sverige har begärt att få tredjelandsmedborgaren överlämnad men att en sådan begäran

har avslagits. I en sådan situation bör möjligheten att vägra transitering utnyttjas.

En transitering skall genomföras på kortast möjliga tid, och högst inom 24 timmar. Om det finns särskilda skäl, får denna period förlängas med högst 48 timmar. Transitering får dock vägras om vidare transitering genom andra stater inte är möjlig eller återvändande till det slutliga destinationslandet inte går att genomföra. Det är viktigt att transiteringen genomförs så fort som möjligt. I ansökan skall det anges om man tidigare har försökt återsända tredjelandsmedborgare men misslyckats. En garanti för att tredjelandsmedborgaren inte skall hindras att komma längre i sin resa än till transitflygplatsen är möjligheten att vägra transitering om ett återvändande bedöms som praktiskt ogenomförbart.

Ett byte av flygplats skulle sannolikt förlänga transiteringen. Det bör därför normalt inte komma i fråga att en tredjelandsmedborgare som transiterar genom Sverige får byta flygplats. En begäran om transitering som skulle medföra ett byte av flygplats bör därför som huvudregel vägras.

En annan grund för att vägra transitering är att det av praktiska skäl inte är möjligt att lämna det begärda biståndet vid en bestämd tidpunkt. En övernattning skulle kunna medföra att förfarandet tar onödigt lång tid. Om t.ex. det från början står klart att en transitering medför att tredjelandsmedborgaren måste övernatta i Sverige och transiteringen därmed kommer att överstiga 24 timmar bör begäran om transitering kunna vägras. Andra situationer då det av praktiska skäl inte skulle vara möjligt att lämna bistånd kan vara att det har inträffat en flygolycka på den aktuella transitflygplatsen, att väderförhållandena gör det omöjligt eller att det föreligger någon form av hot mot flygplatsen. I stället skall, om det finns andra möjligheter, svenska myndigheter meddela en tidpunkt så nära den ursprungligen begärda som möjligt då tillstånd för transitering kan ges.

En transitering kan vägras också om tredjelandsmedborgaren kommer att utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och

folkhälsan eller för Sveriges internationella relationer. Om en tredjelandsmedborgare som skall transitera genom Sverige t.ex. har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott och genom sin vistelse i transit här kan antas utgöra ett hot mot allmän ordning och säkerhet, bör begäran om transitering vägras. En transitering bör även vägras om tredjelandsmedborgaren lider av en smittsam sjukdom som skulle kunna äventyra folkhälsan.

Direktivet medger också en möjlighet att återkalla ett beslut om redan beviljad transitering med flyg, om sådana omständigheter som motiverar att transiteringen vägras, blir kända i efterhand. Den anmodade staten skall underrätta den ansökande staten om beslutet och skälen härför.

Rikspolisstyrelsen skall snarast meddela den ansökande myndigheten om att ett beslut om att bevilja transitering har återkallats, eller att man har beslutat att transiteringen av andra skäl inte kan genomföras. Dessa beslut skall motiveras. I ansökningsformuläret i bilagan till direktivet finns utrymme för den anmodade myndighetens beslut samt motivering till beslutet. Avsikten är att den beslutande myndigheten, dvs. Rikspolisstyrelsen, skall meddela den ansökande myndigheten sitt beslut om att transitering medges, eller inte medges, på själva ansökan om transitering. Rikspolisstyrelsen bör däremot själv bestämma rutinerna för delgivning av beslut om transitering.

5.5 Om transitering och om biståndsåtgärder i samband därmed

Förslag: En transitering skall ske så snabbt som möjligt och får inte överstiga 24 timmar. Om det finns särskilda skäl, får denna period förlängas med högst 48 timmar.

Om en tredjelandsmedborgare transiterar genom Sverige enligt direktivet, skall polismyndigheten ta emot, förvara och vidarebefordra resehändlingar samt hämta tredjelandsmedborgaren vid flygplanet och ledsaga honom eller henne på transitflygplatsen till anslutande flyg, under förutsättning att detta överenskommit med den ansökande staten.

Rikspolisstyrelsen skall ha uppgiften att underrätta den ansökande staten dels om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa från Sverige, dels om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen av tredjelandsmedborgaren. Den författningsreglering som behövs i detta avseende kan göras i förordning.

Skälen för förslagen: Enligt direktivet skall det säkerställas att en transitering kan äga rum inom vissa tidsfrister. Den stat som har fått begäran om transitering skall, med förbehåll för ömsesidigt samråd med den ansökande staten, inom ramen för tillgängliga resurser och i enlighet med internationella normer på området tillhandahålla alla biståndsåtgärder som krävs efter landningen och till dess att tredjelandsmedborgarens utresa är säkerställd.

En transitering skall som nämnts gå så snabbt som möjligt och får inte överstiga 24 timmar. Rikspolisstyrelsen kan ge tillstånd till transitering under förutsättning att den sker enligt ansökan och efter vad som överenskommit. Transiteringen får förlängas, dock högst med 48 timmar. Man kan tänka sig att ett flyg ställs in och att en övernattning blir aktuell. I den situationen kan en förlängning aktualiseras. Tidsfristerna för transitering bör tas in i en bestämmelse i utlänningslagen. Bestämmelsen bör erinra om att för det fall något oförutsett inträffar, som medför att

transiteringen tar längre tid än den sammanlagda tidsfristen som stipuleras i direktivet, blir utlänningslagstiftningens övriga bestämmelser tillämpliga. Däri ingår gällande EG-rätt, bl.a. Dublinförordningens bestämmelser om vilken stat som är skyldig att pröva en ansökan om asyl.

En underrättelseskyldighet föreligger om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa från den anmodade statens territorium samt om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen av tredjelandsmedborgaren. Rikspolisstyrelsen skall ansvara för att denna underrättelseskyldighet uppfylls.

Den stat som begärt transiteringen skall svara för kostnaderna för biståndsåtgärderna.

Hämtning och ledsagning

Det förekommer redan i dag att svensk polis är underrättad om en transitering och att polisen möter upp vid flygplanet och ledsagar tredjelandsmedborgaren till anslutande flyg. Att polisen möter upp vid flygplanet och ledsagar tredjelandsmedborgaren är i dag en ren serviceåtgärd från polisens sida. Enligt direktivet skall dock den anmodade staten, med förbehåll för ömsesidigt samråd samt inom ramen för tillgängliga resurser, tillhandahålla alla biståndsåtgärder som krävs till dess att utresan är säkerställd. Rikspolisstyrelsen bör således i enlighet med beslutet om att bevilja transitering, överlämna ärendet till berörd polismyndighet som skall vara skyldig att hämta tredjelandsmedborgaren vid flygplanet och ledsaga denne till anslutande flyg under förutsättning att detta överenskommit med den stat som begärt transitering. En bestämmelse med detta innehåll bör således införas i utlänningslagen.

Akut medicinsk vård

Enligt 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall landstinget erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård till en person som behöver sådan vård och som vistas inom landstinget utan att vara bosatt där. En tredjelandsmedborgare som transiterar via en flygplats belägen inom ett visst landsting omfattas således av detta landstings skyldighet att bistå med sådan akut medicinsk vård som anges i direktivet. Någon lagändring krävs därför inte.

Mat och dryck

Direktivet föreskriver att den anmodade staten inom tillgängliga medel skall tillhandahålla allt bistånd som krävs. En av de stödåtgärder som nämns är att ge tredjelandsmedborgaren och, i förekommande fall, den ledsagande personalen mat och dryck. På flygplatser finns normalt sett en möjlighet att inta mat och dryck. Eftersom direktivet anger att kostnaden skall bäras av den ansökande staten kan det inte anses medföra någon skyldighet för polismyndigheten att tillhandahålla mat och dryck. I de fall där ett önskemål om mat och dryck framförs, måste det anses tillräckligt att den som transiterar och i förekommande fall den ledsagande personalen får upplysning om var en måltid kan intas.

Motta, förvara och vidarebefordra resehandlingar, särskilt i samband med icke-ledsagade återsändanden

Om en utlänning vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, får bl.a. polismyndigheten, enligt 5 kap. 3 § UtlL, ta hand om hans pass eller annan identitetshandling i avvaktan på att han får tillstånd att vistas här eller lämnar landet. Den verkställande myndigheten får också i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller

utvisning ta hand om en handling som avses i första stycket, i avvaktan på att verkställigheten kan ske. Vidare får, enligt 5 kap. 4 § UtlL, en utlännings biljett för resan till Sverige omhändertas av bl.a. polismyndigheten i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas i Sverige eller lämnar landet, om utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd när detta fordras för inresa och vistelse i Sverige, eller utlänningen kan antas komma att ansöka om uppehållstillstånd. Biljetten får omhändertas bara om det dels framstår som sannolikt att utlänningen kommer att vägras tillstånd att vistas här, dels finns anledning att anta att utlänningen annars gör sig av med biljetten och inte själv kan betala kostnaden för sin resa från Sverige.

Bestämmelser om omhändertagande av pass infördes år 1986. Dessa syftade delvis till att underlätta identifieringen under utredningsskedet men avsåg i första hand att säkerställa verkställigheten av ett avlägsnandebeslut (prop. 1985/86:133, s. 15). Omhändertagandet får även avse annan identitetshandling som utlänningen kan ha i stället för pass. En förutsättning för omhändertagande av pass eller annan identitetshandling är att utlänningen söker uppehållstillstånd antingen vid ankomsten hit eller senare.

Bestämmelsen om omhändertagande av biljetter tillkom år 1985 och syftar till att säkerställa att utlänningen själv står för kostnaden för återresan om han eller hon avvisas eller utvisas.

De ovan redovisade bestämmelserna om omhändertagande av pass och biljetter tar alltså sikte på andra situationer än den då en tredjelandsmedborgare transiterar genom Sverige. Tredjelandsmedborgare som transiterar genom Sverige söker i normalfallet inte uppehållstillstånd vare sig vid ankomsten hit eller senare. För att uppfylla direktivets föreskrifter i detta hänseende behövs en möjlighet för polismyndigheten att ta emot, förvara och vidarebefordra pass och andra resehandlingar för en tredjelandsmedborgare som transiterar fram till dess utresan sker. En särskild bestämmelse om att polismyndigheten får ta emot, förvara och vidarebefordra resehandlingar vid transitering genom Sverige skall därför tas in i utlänningslagen.

Underrättelse dels om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa, dels om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen

Den anmodade staten skall enligt direktivet underrätta den ansökande staten, dels om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa, dels om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen av tredjelandsmedborgaren.

Rikspolisstyrelsen bör åläggas uppgiften att underrätta den ansökande myndigheten dels om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa, dels om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen. Som exempel på en allvarlig händelse kan anges att tredjelandsmedborgaren har blivit sjuk eller på något sätt varit till allvarigare besvär på flygplatsen. Om Rikspolisstyrelsen anser att underrättelseskyldigheten bättre fullgörs av polismyndigheterna på de aktuella transitflygplatserna bör styrelsen kunna delegera uppgiften till dessa myndigheter.

5.6 Kvarhållande och förvar

Bedömning: För närvarande föreligger inget behov att genomföra direktivets bestämmelser om kvarhållande, förvar och andra tvångsmedel. Bestämmelserna i direktivet är fakultativa och behöver därför inte heller genomföras. Omfattningen av behovet samt möjligheterna att i svensk rätt införa bestämmelser med detta innehåll bör dock utredas närmare.

Skälen för bedömningen: Direktivet ger staterna en möjlighet att, i enlighet med nationell lagstiftning, placera och inkvartera tredjelandsmedborgaren i säkert förvar samt utöva legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transiteringen.

Det förekommer redan idag att utläningar som avisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen eller från

Island eller Norge transiterar genom Sverige. Möjligheterna att ta en utlänning i förvar begränsas till de bestämmelser som i dag finns i 6 kap. utlänningslagen och omfattar inte ovan nämnda transitsituationer. För närvarande bedöms dock inte behovet av att kunna använda dessa åtgärder vara särskilt stort. Det kan emellertid vara så att svenska myndigheter i framtiden bör ha en möjlighet dels att bistå den ledsagande personalen för att säkerställa att utlänningen inte avviker eller att det uppstår andra problem, dels att ingripa vid icke-ledsagade transiteringar. Eftersom förvar är en ingripande åtgärd skall detta dock tillgripas bara om det är nödvändigt (se t.ex. proportionalitetsprincipen i 1 kap. 1 § UtlL). Detta gäller även andra tvångsåtgärder. Det eventuella behov som kan finnas samt möjligheterna att införa bestämmelser med detta innehåll bör därför utredas närmare. Direktivet innehåller inte någon skyldighet att införa bestämmelser med detta innehåll. Det är därför inte heller av den anledningen nödvändigt att nu föreslå nya tvångsbestämmelser.

5.7 Återtagande av tredjelandsmedborgare

Bedömning: Det förekommer att en verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte går att slutföra. I praktiken fungerar det redan så i dag att svenska verkställande myndigheter tar tillbaka tredjelandsmedborgaren till Sverige om transiteringen av olika skäl inte kan genomföras eller om personen i fråga inte medges inresa i destinationslandet. En liknande skyldighet finns i såväl bilaterala som multilaterala återtagandeavtal. Samma ordning gäller även i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt i Island och Norge. Sverige har dock inte ingått återtagandeavtal med alla de stater som kommer att tillämpa direktivet. En ordning med innebörden att svenska verkställande myndigheter är skyldiga att ta tillbaka en tredjelandsmedborgare om en transitering inte kan genomföras bör därför införas i utlänningslagen.

Skälen för bedömningen: Enligt direktivet skall staterna återta en tredjelandsmedborgare om en transitering av olika skäl inte har kunnat genomföras. Kostnaderna för återresan skall bäras av den stat som ansökt om transitering.

Det kan hända att en verkställighet av ett avlägsnandebeslut inte går att slutföra. Det kan bero på olika omständigheter. Direktivet fastställer en skyldighet för den ansökande staten att omedelbart återta tredjelandsmedborgaren om en transitering inte kan fullgöras.

En bestämmelse om att Sverige på begäran från en anmodad stat skall återta en tredjelandsmedborgare om beslutet att bevilja transitering har återkallats, tredjelandsmedborgaren har rest in i den anmodade staten utan tillstånd, fortsatt transitering eller återvändande till bestämmelselandet inte har kunnat genomföras skall således införas i utlänningslagen.

5.8 Visering för flygplatstransitering

Bedömning: Om tillstånd för transitering med flyg genom Sverige för en tredjelandsmedborgare som avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen och från Island eller Norge beviljas, bör visering för flygplatstransitering inte krävas.

Skälen för bedömningen: Den 4 mars 1996 beslutade rådet om en gemensam åtgärd om ett system för flygplatstransitering. Den gemensamma åtgärden innebär att varje medlemsstat skall kräva visering för flygplatstransitering av medborgare i länder som finns uppräknade i en gemensam förteckning, om de inte redan innehar en inresevisering eller en transitvisering för denna medlemsstat när de passerar via de internationella flygplatsområdena på dess territorium (Gemensam åtgärd beslutad av rådet på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ett system för flygplatstransitering, EGT L 63, 13.3.1996, s. 8).

Enligt artikel 4 i den gemensamma åtgärden får en medlemsstat föreskriva undantag från skyldigheten att inneha visering för flygplatstransitering när det gäller de medborgare i de tredje länder som finns uppräknade i den gemensamma förteckningen, särskilt för besättningsmedlemmar på luftfartyg och fartyg, innehavare av diplomatpass, innehavare av uppehållstillstånd eller motsvarande handlingar som utfärdats av en medlemsstat, innehavare av visering som utfärdats av en medlemsstat eller av en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Den gemensamma åtgärden har genomförts i svensk rätt genom föreskrifter i utlänningsförordningen. Av 2 kap. 9 § första stycket UtfF följer att medborgare i Afghanistan, Bangladesh, Etiopien, Eritrea, Ghana, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka eller Demokratiska Republiken Kongo som passerar via internationellt flygplatsområde i Sverige skall ha visering för flygplatstransitering. Undantag från kravet på visering för flygplatstransitering framgår av 2 kap. 9 § andra stycket UtfF.

Enligt direktivet kan en stat som önskar återsända en tredjelandsmedborgare begära transitering med flyg via en annan stat. En situation som då kan uppkomma är att den tredjelandsmedborgare som skall transitera är medborgare i en stat för vilken man kräver visering för flygplatstransitering. Därmed inställer sig frågan om ett beslut av Rikspolisstyrelsen att bevilja transitering, befriar tredjelandsmedborgaren från kravet på visering för flygplatstransitering. Den nuvarande ordningen innebär att det inte krävs en visering för flygplatstransitering där tillstånd till ledsagad eller icke-ledsagad transitering begärs. Denna ordning förefaller ändamålsenlig. Det är både rimligt och praktiskt att tredjelandsmedborgaren befrias från skyldigheten att ha visering för flygplatstransitering i de fall där tillstånd till ledsagad eller icke-ledsagad transitering beviljas. Undantag från skyldigheten att inneha visering för flygplatstransitering kan regleras genom en ändring av 2 kap. 9 § andra stycket UtfF.

5.9 Befogenheter för utländsk ledsagande personal

Bedömning: Den ledsagande personalens befogenheter begränsas till vad som följer av 24 kap. 1 § brottsbalken och behöver inte ytterligare författningsregleras.

Skälen för bedömningen: Enligt direktivet skall den ledsagande personalens befogenheter när den genomför transiteringen begränsas till nödvärn. Om personal från brottsbekämpande myndigheter i transiteringsstaten inte finns på plats eller för att bistå de brottsbekämpande myndigheterna får den ledsagande personalen dessutom vidta rimliga och proportionerliga åtgärder som svar på en omedelbar och allvarlig risk för att tredjelandsmedborgaren flyr, tillfogar sig själv eller tredje part skada, eller vållar skada på egendom. Under alla omständigheter måste den ledsagande personalen följa lagstiftningen i den anmodade staten. Den ledsagande personalen får enligt direktivet inte bära vapen och skall vara civilklädd. De skall även kunna visa upp lämpliga identifikationsuppgifter.

Huvudregeln är att enbart det lands polis på vars territorium man befinner sig har befogenhet att till exempel utöva tvång mot enskilda eller vidta andra former av myndighetsutövning. Direktivet begränsar den ledsagande personalens befogenheter till nödvärn vilket väl stämmer överens med svensk rätt. Någon reglering utöver vad som följer av 24 kap. 1 § brottsbalken behövs inte.

I Sverige har därutöver envar rätt att ingripa med våld i vissa fall till exempel om en person som är frihetsberövad rymmer, sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon under vilkens uppsikt han står (jfr 24 kap. 2 och 5 §§ brottsbalken). Frågan om att införa en möjlighet att kvarhålla eller ta en tredjelandsmedborgare som transiterar via Sverige i förvar bör dock som tidigare nämnt utredas närmare (se avsnitt 5.6).

6 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: För det fall att transitering begärs av en annan stat skall Rikspolisstyrelsen, såsom centralmyndighet, hantera de ersättningsfrågor som uppstår i anledning av direktivet. Detta gäller då en annan stat begär bistånd vid transitering genom Sverige. Rikspolisstyrelsen skall därvid kräva ersättning för de kostnader som uppstår. I de situationer som Sverige begär att få bistånd vid transitering via en annan stat och därför skall ersätta den staten för eventuella kostnader bör den myndighet som verkställer avvisningen eller utvisningen ersätta den andra staten för bistånd vid transitering genom den aktuella staten. Förslagen torde inte medföra några nämnvärda kostnader för det allmänna.

Skälen för bedömningen: Enligt direktivet skall de behöriga myndigheterna i den anmodade staten som är ansvarig för åtgärderna, fatta beslut om beskaffenhet och omfattning av det bistånd som ges. Kostnaderna för i förekommande fall akut medicinsk vård samt mat och dryck skall bäras av den ansökande staten. Övriga kostnader skall också bäras av den ansökande staten i den utsträckning som de är faktiska och kan beräknas. Även de kostnader som kan uppstå till följd av att den ansökande staten av ett eller annat skäl skall återta tredjelandsmedborgaren skall bäras av den ansökande staten. Staterna skall ge lämplig information avseende kriterierna för beräkning av de kostnader som avses.

Rikspolisstyrelsen bör, såsom centralmyndighet, vara den myndighet som får hantera ersättningsfrågor med anledning av

direktivet. Detta gäller då kostnader uppstår på grund av att andra stater begär bistånd vid transitering via Sverige. Rikspolisstyrelsen skall även lämna lämplig information för beräkning av de kostnader för biståndsåtgärder som kan erhållas i Sverige. Rikspolisstyrelsen bör i allmänna råd eller föreskrifter kunna utforma ett system för hur ersättning skall begäras från andra stater för de kostnader som kan uppstå.

Det är inte sannolikt att antalet personer som kommer att transitera via Sverige till följd av direktivet kommer att vara särskilt stort. Som situationen är idag har Sverige inte särskilt många direktlinjer med flyg till länder utanför EU som inte nås med direktflyg från alla större flygplatser i Europa. Staterna är också skyldiga att i första hand välja direktflyg vid avvisning eller utvisning. Sannolikheten att Sverige skulle användas för transiteringar i någon större utsträckning är därför inte stor. Biståndsåtgärder vid transitering via Sverige skall också bekostas av den ansökande staten och kostnader för detta torde därför inte uppstå.

Däremot använder de svenska verkställande myndigheterna redan idag möjligheten att transitera via andra staters flygplatser. De kostnader för biståndsåtgärder och för eventuella återtaganden som i framtiden kan komma att uppstå i dessa fall skall bäras av Sverige. Det förefaller lämpligt att den verkställande myndigheten skall stå för dessa kostnader. En eventuell ökning av dessa kostnader torde dock balanseras utav lägre kostnader för ledsagares resor vid avvisning eller utvisning via en annan stat.

7 Författningskommentar

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

5 a kap

1 §

Paragrafen är ny. I paragrafen lämnas upplysning om kapitlets huvudsakliga innehåll och tillämpningsområde. Bestämmelserna innehåller regler för biståndsåtgärder vid transitering via en svensk transitflygplats i samband med återsändande av tredjelandsmedborgare som avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen, Island eller Norge.

2 §

Paragrafen är ny och motsvaras i huvudsak av artikel 2 i direktivet. Beträffande *tredjelandsmedborgare* kan anmärkas att definitionen inte tidigare funnits i utlänningslagen men är väsentlig för att avgränsa den personkrets och det tillämpningsområde som omfattas av bestämmelserna i kapitlet.

Med definitionen transitering avses enbart genomresa av en tredjelandsmedborgare som avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen, Island eller Norge via en svensk flygplats i samband med återsändande. En sådan transitering skall alltid föregås av ett beslut om tillstånd till transitering.

3 §

Paragrafen är ny. Här anges att Rikspolisstyrelsen är den centralmyndighet som avses i direktivet.

4 §

Paragrafen är ny. Som centralmyndighet skall Rikspolisstyrelsen ta emot ansökningar om ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed och även utse kontaktpunkter på alla relevanta flygplatser i Sverige som kan kontaktas under den tid som transiteringen genomförs.

Vidare anges att Rikspolisstyrelsen också skall besluta om tillstånd till transitering genom Sverige för utlänning som avvisats eller utvisats från en stat som ingår i Europeiska unionen, Island eller Norge.

5 §

Paragrafen är ny och anger att beslut om transitering skall meddelas inom 48 timmar från det att ansökan kom in från en myndighet i en stat som ingår i Europeiska unionen, Island eller Norge. I stycket anges även att perioden får förlängas med högst 48 timmar om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl får anses föreligga t.ex. om ansökan är ofullständig, beslutsunderlaget behöver kompletteras eller på grund av rådande väderförhållanden.

I tredje stycket anges att om ett beslut inte fattas inom de i första stycket angivna tidsfristerna får den ansökande myndigheten påbörja transitering efter det att myndigheten anmält detta till Rikspolisstyrelsen.

6 §

Paragrafen är ny och anger under vilka omständigheter Rikspolisstyrelsen får vägra transitering med flyg. En transitering får således vägras om tredjelandsmedborgaren här i landet är åtalad för brottslig handling eller är efterlyst för att avtjäna ett straff. Transiteringen får vidare vägras om den inte går

att genomföra, t.ex. om återvändande till destinationslandet inte är möjligt. Vidare får en transitering vägras om transiteringen kräver byte av flygplats här i landet eller det av praktiska skäl inte är möjligt att lämna det begärda biståndet vid den begärda tidpunkten. Dessutom får transitering vägras på grund av att tredjelandsmedborgaren anses utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och folkhälsan eller för att Sveriges internationella relationen kan skadas. Det åligger Rikspolisstyrelsen att snarast underrätta den ansökande myndigheten om transitering vägras på grund av att det av praktiska skäl inte går att genomföra och även meddela en ny tidpunkt då transiteringen skall kunna ske.

7 §

Paragrafen är ny och anger att Rikspolisstyrelsen får återkalla ett beslut om beviljad transitering med flyg, om sådana omständigheter som utgör skäl att vägra transitering enligt 6 §, kommer till styrelsens kännedom. Det åligger Rikspolisstyrelsen att snarast underrätta den ansökande myndigheten om återkallelsebeslutet.

8 §

Paragrafen är ny och anger att Rikspolisstyrelsen i enlighet med beslutet om att bevilja transitering och de biståndsåtgärder som begärts och beviljats, skall överlämna ärendet till berörd polismyndighet som skall hämta tredjelandsmedborgaren vid flygplanet och ledsaga honom eller henne till anslutande flyg.

9 §

Paragrafen är ny och anger att transitering skall ske så snart som möjligt och får inte överstiga 24 timmar.

I andra stycket anges att tiden för transitering får förlängas med högst 48 timmar om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl får anses föreligga t.ex. om ett flyg blir inställt och tredjelandsmedborgaren i stället får ta nästa flyg.

I tredje stycket anges att om transiteringen inte har genomförts inom de angivna tidsfristerna gäller övriga bestämmelser om utlänningars vistelse i Sverige.

10 §

Paragrafen är ny och anger att en utlännings pass, biljett och andra resehandlingar får tas emot, förvaras och vidarebefordra av polismyndigheten när en utlänning skall transitera genom Sverige. För att uppfylla direktivets föreskrifter behövs en möjlighet för polismyndigheten att ta emot, förvara och vidarebefordra pass och andra resehandlingar för en utlänning som transiterar fram till dess utresan sker.

11 §

Paragrafen är ny och anger att Sverige skall vara skyldig att återta en tredjelandsmedborgare för vilken Sverige har ansökt om och beviljats transitering genom en annan stat men beslutet har återkallats, personen i fråga har rest in i den anmodade staten utan tillstånd eller återvändande till bestämmelselandet eller fortsatt resa inte har gått att genomföra.

Bilaga - Rådets direktiv 2003/110/EG om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.3 b i detta,
med beaktande av Förbundsrepubliken Tysklands initiativ,
med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och
av följande skäl

(1) Genom ömsesidigt bistånd i samband med återsändande beaktas det gemensamma målet att avsluta den olagliga vistelsen för tredjelandsmedborgare som är föremål för beslut om återsändande. Bestämmelser som är bindande för alla medlemsstater bidrar dessutom till rättssäkerheten och harmonisering av förfarandena.

(2) När det gäller att avsluta vistelsen för tredjelandsmedborgare, får återsändande med flyg allt större betydelse. Trots medlemsstaternas ansträngningar att främst utnyttja direkta flygförbindelser, kan det på grund av ekonomiska omständigheter eller otillräckligt utbud av direktflyg bli nödvändigt att utnyttja flygförbindelser som går via andra medlemsstaters transitflygplatser.

(3) Rådets rekommendation av den 22 december 1995 om samråd och samarbete vid verkställighet av avvisning eller utvisning¹ och Verkställande kommittés beslut av den 21 april 1998 om samarbete mellan de avtalsslutande parterna i fråga om

¹ EGT C 5, 10.1.1996, s. 3.

återsändande med flyg av medborgare i tredje land (SCH)/Comex (98) 10)² tar redan upp behovet av samarbete mellan medlemsstaterna när det gäller återsändande med flyg av tredjelandsmedborgare.

(4) Medlemsstaternas rätt till suveränitet, särskilt när det gäller tillämpning av åtgärder som innebär direkt tvång mot tredjelandsmedborgare som motsätter sig återsändandet, bör inte påverkas.

(5) Konventionen av den 4 september 1963 om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg (Tokyoavtalet), särskilt när det gäller de maktbefogenheter ombord som tillkommer ett flygplans ansvarige befälhavare samt ansvarsfrågor, bör inte påverkas.

(6) När det gäller instruktioner till flygbolagen om genomförandet av icke-ledsagade och ledsagade återsändanden, hänvisas till bilaga 9 i konventionen angående internationell civil luftfart (ICAO) av den 7 december 1944.

(7) Medlemsstaterna skall genomföra detta direktiv med beaktande av de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, i synnerhet Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967 och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I enlighet med gällande internationella skyldigheter bör transitering varken begäras eller beviljas om tredjelandsmedborgaren i bestämmelsetredjelandet eller i transiteringstredjelandet riskerar omänsklig eller förnedrande behandling, tortyr eller dödsstraff eller om hans liv eller frihet är hotade på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss social grupp eller politisk övertygelse.

(8) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta direktiv bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av

² EGT L 239, 22.9.2000, s. 193.

den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter³.

(9) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Danmarks ställning deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark. Eftersom detta direktiv bygger på Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, så att det omfattar tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller som inte längre uppfyller villkoren för kortare vistelse på någon medlemsstats territorium i enlighet med bestämmelserna i Schengenregelverket skall Danmark, i enlighet med artikel 5 i nämnda protokoll, inom en tid av sex månader efter det att rådet har antagit detta direktiv, besluta huruvida landet skall genomföra det i sin nationella lagstiftning.

(10) När det gäller Republiken Island och Konungariket Norge utgör detta direktiv, i enlighet med det avtal om ingicks den 18 maj 1999 mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen v Schengenregelverket⁴, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket så att det omfattar tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för kortare vistelse på någon medlemsstats territorium enligt bestämmelserna i Schengenregelverket vilka omfattas av det område som avses i artikel 1 punkt C i rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet⁵.

(11) Enligt artiklarna 1 och 2 i det till Fördraget om Europeiska unionen och till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fogade protokollet om Förenade

³ EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

⁴ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36

⁵ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31

kungarikets och Irlands ställning delar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt i dem, enligt artikel 4 i samma protokoll.

(12) Detta direktiv utgör en rättsakt som bygger på Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med det, i enlighet med artikel 31.1 i 2003 års anslutningsakt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syftet med detta direktiv är att fastställa åtgärder för bistånd mellan behöriga myndigheter på medlemsstaters transitflygplatser i samband med ledsagade och icke-ledsagade återsändanden.

Artikel 2

I detta direktiv avses med

- a) *tredjelandsmedborgare*: person som inte är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen, Republiken Island eller Konungariket Norge,
- b) *ansökande medlemsstat*: den medlemsstat som verkställer ett beslut om återsändande av en tredjelandsmedborgare och begär transitering via transitflygplatsen i en annan medlemsstat,
- c) *anmodad medlemsstat eller transiteringsmedlemsstat*: den medlemsstat via vilkens transitflygplats transiteringen skall genomföras,
- d) *ledsagande personal*: personer från den ansökande medlemsstaten som har utsetts att ledsaga tredjelandsmedborgaren, inbegripet personer som ansvarar för den medicinska vården samt tolkar,
- e) *transitering med flyg*: genomresa av tredjelandsmedborgaren och eventuellt den ledsagande personalen via

flygplatsområdet i den anmodade medlemsstaten vid återsändande med flyg.

Artikel 3

1. En medlemsstat som önskar återsända en tredjelandsmedborgare med flyg skall undersöka om det är möjligt att utnyttja ett direktflyg till bestämmelselandet.

2. Om en medlemsstat som önskar återsända en tredjelandsmedborgare på grund av rimliga praktiska omständigheter inte kan utnyttja ett direktflyg till bestämmelselandet, kan den begära transitering med flyg via en annan medlemsstat. Transitering med flyg skall i princip inte begäras, om återsändandeåtgärden skulle kräva byte av flygplats på den anmodade medlemsstatens territorium.

3. Utan att det påverkar skyldigheterna enligt artikel 8 får den anmodade medlemsstaten vägra transitering med flyg, om

- a) tredjelandsmedborgaren enligt nationell lagstiftning i den anmodade medlemsstaten är åtalad för brottsliga handlingar eller är efterlyst för att avtjäna ett straff,
- b) transiteringen genom andra stater eller bestämmelselandets återtagande inte går att genomföra,
- c) återsändandeåtgärden kräver byte av flygplats på den anmodade medlemsstatens territorium,
- d) det av praktiska skäl inte är möjligt att få det begärda biståndet vid en bestämd tidpunkt, eller
- e) tredjelandsmedborgaren kommer att utgöra ett hot mot allmän ordning, säkerhet och hälsa eller för den anmodade medlemsstatens internationella relationer.

4. I det fall som avses i punkt 3 d skall den anmodade medlemsstaten snarast meddela den ansökande medlemsstaten en tidpunkt så nära den ursprungligen begärda som möjligt då

bistånd kan ges för transitering med flyg, såvida övriga förutsättningar föreligger.

5. Den anmodade medlemsstaten får ta tillbaka ett beslut om redan beviljad transitering med flyg, om sådana omständigheter som motiverar att transiteringen vägras, i enlighet med punkt 3 ovan, blir kända i efterhand.

6. Den anmodade medlemsstaten skall omedelbart informera den ansökande medlemsstaten om att transiteringen har vägrats eller att beslutet om beviljande av transitering med flyg har tagits tillbaka, i enlighet med punkterna 3 eller 5, eller om att transiteringen av andra skäl inte kan genomföras, och lägga fram skälen för detta.

Artikel 4

1. Ansökan om en ledsagad eller icke-ledsagad transitering med flyg och om biståndsåtgärder i samband därmed enligt artikel 5.1 skall inlämnas skriftligen av den ansökande medlemsstaten. Den skall inkomma till den anmodade medlemsstaten så tidigt som möjligt, dock senast två dagar före transiteringen. I särskilt motiverade, brådskande fall får denna tidsfrist underskridas.

2. Den anmodade medlemsstaten skall inom två dagar meddela den ansökande medlemsstaten sitt beslut. Denna tidsfrist kan i välgrundade fall förlängas med högst 48 timmar. Transiteringen med flyg skall inte påbörjas utan den anmodade medlemsstatens samtycke.

Om den anmodade medlemsstaten inte svarar inom den tidsfrist som anges i punkt 1 får transiteringen påbörjas efter anmälan av den ansökande medlemsstaten.

Medlemsstaterna får på grundval av bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser medge att transitering påbörjas efter anmälan från den ansökande medlemsstaten.

Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om de avtal eller överenskommelser som avses i tredje stycket. Kommissionen skall regelbundet rapportera till rådet om dessa avtal och överenskommelser.

3. För handläggningen av den ansökan som avses i punkt 1 skall uppgifterna i formuläret för ansökan om och beviljande av transitering med flyg enligt bilagan översändas till den anmodade medlemsstaten.

De åtgärder som är nödvändiga för att uppdatera och anpassa transitbegäran enligt bilagan liksom metoderna för överföring skall vidtas i enlighet med förfarandet i artikel 9.2.

4. Den ansökande medlemsstaten skall för varje ansökan om transitering ge den anmodade medlemsstaten all den information som krävs enligt bilagan.

5. Varje medlemsstat skall utse en centralmyndighet som skall ta emot ansökningar enligt punkt 1.

De centrala myndigheterna skall utse kontaktpunkter för alla relevanta transitflygplatser som kan kontaktas under hela den tid som transiteringen genomförs.

Artikel 5

1. Den anmodade medlemsstaten skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att transiteringen äger rum på kortast möjliga tid.

Transiteringen skall äga rum inom högst 24 timmar.

2. Den anmodade medlemsstaten skall, med förbehåll för ömsesidigt samråd med den ansökande medlemsstaten, inom tillgängliga medel och i enlighet med internationella normer på området, tillhandahålla alla biståndsåtgärder som krävs efter landningen och efter det att flygplansdörrarna har öppnats till dess att tredjelandsmedborgarens utresa är säkerställd. Ömsesidigt samråd krävs emellertid inte i de fall som anges i led b.

Detta gäller särskilt när följande stödåtgärder vidtas:

- a) Hämta tredjelandsmedborgaren vid flygplanet och ledsaga honom eller henne på transitflygplatsens område, i synnerhet till anslutande flyg.
- b) Ge tredjelandsmedborgaren och i förekommande fall den ledsagande personalen akut medicinsk vård.
- c) Ge tredjelandsmedborgaren och i förekommande fall den ledsagande personalen mat och dryck.
- d) Motta, förvara och vidarebefordra resehandlingar, särskilt i samband med icke-ledsagade återsändanden.
- e) Underrätta den ansökande medlemsstaten om tid och plats för en icke-ledsagad persons utresa från den berörda medlemsstatens territorium.
- f) Underrätta den ansökande medlemsstaten om det har inträffat några allvarliga händelser under transiteringen av tredjelandsmedborgaren.

3. I enlighet med sin nationella lagstiftning får den anmodade medlemsstaten

- a) placera och inkvartera tredjelandsmedborgaren i säkert förvar,
- b) utöva legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transiteringen.

4. Utan att det påverkar artikel 6.1 får den anmodade medlemsstaten i de fall där slutförande av transiteringen inte kan säkerställas, trots det bistånd som erhållits i enlighet med punkterna 1 och 2, på begäran och i samråd med den ansökande medlemsstaten vidta alla nödvändiga biståndsåtgärder för att fortsätta med transiteringen.

I sådana fall får den tidsfrist som avses i punkt 1 förlängas med högst 48 timmar.

5. De behöriga myndigheterna i den anmodade medlemsstaten som är ansvariga för åtgärderna, skall fatta beslut om beskaffenheten och omfattningen av det bistånd som ges i enlighet med punkterna 2, 3 och 4.

6. Kostnaderna för de tjänster som tillhandahålls i enlighet med punkt 2 b och c skall bäras av den ansökande medlemsstaten.

De återstående kostnaderna skall också bäras av den ansökande medlemsstaten i den utsträckning som de är faktiska och kan beräknas.

Medlemsstaterna skall ge lämplig information med avseende på kriterierna för beräkning av de kostnader som avses i andra stycket.

Artikel 6

1. Den ansökande medlemsstaten skall åta sig att omedelbart återta tredjelandsmedborgaren, om

- a) transitering med flyg har vägrats eller beslutet att bevilja transitering har tagits tillbaka i enlighet med artikel 3.3 eller 3.5,

- b) tredjelandsmedborgaren under transiteringen har rest in i den anmodade medlemsstaten utan tillstånd,
- c) återsändandet av tredjelandsmedborgaren till ett annat transiteringsland eller till bestämmelselandet eller ombordstigning på anslutande flyg har misslyckats, eller
- d) transitering med flyg av andra skäl inte kan genomföras.

2. I de fall som anges i punkt 1 skall den anmodade medlemsstaten lämna bistånd till den ansökande medlemsstatens återtagande av tredjelandsmedborgaren. De kostnader som krävs för tredjelandsmedborgarens återresa skall bäras av den ansökande medlemsstaten.

Artikel 7

1. När den ledsagande personalen genomför transiteringen skall dess befogenheter begränsas till nödvärn. Om personal från brottsbekämpande myndigheter i transiteringsmedlemsstaten inte finns på plats eller för att bistå de brottsbekämpande myndigheterna får den ledsagande personalen dessutom vidta rimliga och proportionerliga åtgärder som svar på en omedelbar och allvarlig risk för att tredjelandsmedborgaren flyr, tillfogar sig själv eller tredje part skada, eller vållar skada på egendom.

Under alla omständigheter måste den ledsagande personalen följa lagstiftningen i den anmodade medlemsstaten.

2. Den ledsagande personalen skall vid transitering med flyg inte bära vapen och skall vara civilklädda. De skall tillhandahålla lämpliga identifikationsuppgifter, inbegripet det beslut om beviljande av transitering som meddelats av transiteringsmedlemsstaten, eller i förekommande fall den anmälan som avses i artikel 4.2, på begäran av den anmodade medlemsstaten.

Artikel 8

Detta direktiv skall inte påverka skyldigheterna enligt Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, internationella konventioner om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt internationella konventioner om utlämning av personer.

Artikel 9

1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté.
2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas.

Den tid som anges i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG skall vara en månad.

3. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.

Artikel 10

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 6 december 2005. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

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

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen översända texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 11

Verkställande kommitténs beslut av den 21 april 1998 om samarbete mellan de avtalsslutande parterna i fråga om återsändande med flyg av medborgare i tredje land (SCH/Comex (98)10) skall upphävas.

Artikel 12

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 13

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

Utfärdat i Bryssel den 25 november 2003

På rådets vägnar
G. Tremonti
Ordföranden

BILAGA

- I. Ansökan om transitering för återsändande med flyg
(enligt artikel 4 i rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg (EUT L 321, 6.12.2003, s. 26).

(Ansökande myndighet) Myndighet: _____ Adress: _____ _____	Ort/Datum: _____ Telefon/Fax/E-post: _____ Handläggarens namn: _____ Underskrift: _____
---	--

(Anmodad myndighet) Myndighet: _____ Adress: _____ _____

Allmänna uppgifter om tredjelandsmedborgare som skall transiteras

Begäran nr	Efternamn	Förnamn	m/k	Födelsedatum	Födelseort	Nationalitet	Resehandling nr/typ/giltighetstid	Nummer på visering som utfärdats av tredje land (på begäran)
1								
2								

Uppgifter om flygningen

Flygnr	från	den	klockan	till	den	klockan

Särskilda uppgifter

Åtföljs tredjelandsmedborgaren av ledsagande personal?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	Namn och tjänsteställning: _____ _____ _____
Rekommenderas poliseskort vid flygplatsen?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nej	
Är medicinsk vård nödvändig?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nej	Om svaret är ja, vilken: _____ _____ _____
Förekommer smittsamma sjukdomar (*) som kan identifieras?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nej	Om svaret är ja, vilka: _____ _____ _____
Har försök till återsändande misslyckats tidigare?	<input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nej	Om svaret är ja, av vilka skäl: _____ _____ _____

Övriga kommentarer

_____ _____ _____

Anmärkning: Vid tidpunkten för ansökan finns inga kända skäl för avslag enligt artikel 3.3 och 2.5 i direktiv 2003/110/EG.

Den anmodade myndighetens beslut

Transiteringen tillåts.	<input type="checkbox"/>
Transiteringen tillåts inte.	<input type="checkbox"/>
Motivering:	_____ _____

(namn/underskrift/datum)	

(*) Denna information skall lämnas i enlighet med gällande nationell eller internationell lagstiftning.