

# Lagrådsremiss

## Genomförande av EG-direktiven om offer för människohandel, överföring av passageraruppgifter och uppehållstillstånd för studier

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 februari 2006

*Barbro Holmberg*

*Carl Henrik Ehrenkrona*  
(Utrikesdepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i utlänningslagen (2005:716) till följd av rådets direktiv 2004/81/EG av 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna. Ändringarna innebär en tydligare reglering av vilka kriterier som skall gälla för beviljande och återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som medverkar vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Det föreslås också att det tidsbegränsade uppehållstillståndet för sådan medverkan inte skall få ha en kortare giltighetstid än sex månader. Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna skall ett särskilt tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas. Dessa lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

I lagrådsremissen behandlas vidare genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare. I utlänningslagen införs bestämmelser som innebär att transportörer som luftvägen transporterar passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och som inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, skall – på begäran av polismyndighet – överföra information om de ankommande passagerarna i samband med att incheckningen avslutas. Transportörer som underlåter att överföra uppgifter eller som har överfört ofullständiga eller felaktiga uppgifter skall betala en särskild avgift. Den särskilda avgiften skall bestämmas till högst 46 000 kr. Transportörer skall inte betala någon

avgift om de kan visa att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Rikspolisstyrelsen skall spara de uppgifter som transportörerna överfört till dem i ett register. För detta ändamål föreslås en ny registerförfattning som behandlar passagerarregistret. Transportörer åläggs en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till det aktuella gränsövergångsstället radera de personuppgifter som de har samlat in och fört över till Rikspolisstyrelsen. Sekretess föreslås gälla i verksamheten som gäller förande och uttag ur passagerarregistret för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Dessa lagändringar föreslås träda i kraft den 1 september 2006.

I lagrådsremissen behandlas också genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete. Det föreslås att det genom ändring i utlänningslagen skall bli möjligt att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier om det framkommer att förutsättningarna för att bevilja tillståndet inte längre föreligger, t.ex. om den studerande inte påbörjar eller avbryter studierna sedan han eller hon rest in i landet. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2007.

# Innehållsförteckning

1	Beslut.....	7
2	Lagtext.....	8
2.1	Förslag till lag om passagerarregister .....	8
2.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	10
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	14
2.5	Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)...	15
2.6	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).	16
3	Ärendet och dess beredning.....	21
4	Inledning.....	22
5	Genomförande av rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel.....	22
5.1	Direktivets innehåll .....	22
5.1.1	Bakgrund.....	22
5.1.2	Syfte, definitioner och tillämpningsområde ...	24
5.1.3	Förfarande för utfärdande av uppehålls- tillstånd.....	26
5.1.4	Mottagande av personer som har uppehållstillstånd .....	26
5.1.5	Vägran att förlänga uppehållstillstånd och återkallelse av tillstånd .....	27
5.1.6	Slutbestämmelser .....	28
5.2	Europarådets konvention om åtgärder mot människo- handel .....	28
5.3	Gällande bestämmelse om tidsbegränsat uppehålls- tillstånd för målsägande och vittnen .....	29
5.4	Överväganden och förslag .....	30
5.4.1	Direktivets tillämpningsområde.....	30
5.4.2	Information till berörda utlänningslag .....	32
5.4.3	Kriterierna för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd .....	34
5.4.4	Giltighetstid .....	39
5.4.5	Betänketid .....	41
5.4.6	Undantag från kravet på innehav av pass .....	45
5.4.7	Underåriga .....	46
5.4.8	Hälso- och sjukvård .....	51
5.4.9	Socialt bistånd m.m. ....	53
5.4.10	Arbete och utbildning .....	55
5.4.11	Återanpassningsprogram .....	57
5.4.12	Återkallelse av tillstånd .....	59
5.4.13	Överklagande av beslut att inte bevilja tillstånd.....	61

5.4.14	Överklagande av beslut om återkallelse av tillstånd.....	61
5.4.15	Parallella tillståndsprocesser för utländska målsägande och vittnen.....	62
5.4.16	Uppehållstillstånd av andra skäl .....	64
6	Genomförande av rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare .....	69
6.1	Direktivets innehåll .....	69
6.1.1	Syfte .....	69
6.1.2	Definitioner .....	69
6.1.3	Överföring av uppgifter .....	70
6.1.4	Sanktioner .....	70
6.1.5	Behandling av uppgifter .....	71
6.1.6	Införlivande.....	71
6.2	Transportörsansvar.....	71
6.2.1	Internationella åtaganden.....	72
6.2.2	Svenska bestämmelser om transportörsansvar .....	73
6.3	Behandling av personuppgifter och sekretess.....	78
6.3.1	Behandling av personuppgifter.....	78
6.3.2	Offentlighetsprincipen och sekretesslagen .....	79
6.4	Överväganden och förslag .....	81
6.4.1	Uppgiftsskyldighet.....	81
6.4.2	Ekonomiska sanktioner.....	88
6.4.3	Insamling och överföring av uppgifter .....	92
6.4.4	Passagerarregister .....	93
6.4.5	Sekretess .....	97
6.4.6	Säkerställande av efterlevnaden av lagarna..	100
6.4.7	Transportörernas skyldigheter i övrigt.....	100
7	Genomförande av rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete .....	102
7.1	Direktivets innehåll .....	102
7.1.1	Bakgrund.....	102
7.1.2	Syfte, definitioner och räckvidd .....	103
7.1.3	Villkor för inresa och vistelse.....	103
7.1.4	Uppehållstillstånd m.m. ....	104
7.1.5	Övriga bestämmelser .....	105
7.2	Gällande rätt.....	105
7.2.1	Utlänningslagstiftningen.....	105
7.2.2	Sjukförsäkringsfrågor .....	107
7.2.3	Praktisk hantering av ärenden om uppehållstillstånd för studier.....	108
7.3	Överväganden och förslag .....	111
7.3.1	Allmänna villkor för uppehållstillstånd för studier.....	111
7.3.2	Särskilda villkor för uppehållstillstånd vid studier på högskolenivå .....	113
7.3.3	Högskolestuderandes rörlighet mellan medlemsländer .....	114

7.3.4	Elevutbyte på gymnasienivå, oavlönad yrkesutbildning och volontärarbete .....	115
7.3.5	Påskyndat förfarande .....	116
7.3.6	Arbetsstillstånd.....	118
7.3.7	Återkallelse av uppehållstillstånd .....	118
8	Genomförande och ekonomiska konsekvenser .....	121
8.1	Upphållstillstånd för utländska målsägande och vittnen .....	121
8.1.1	Ekonomiska konsekvenser.....	121
8.1.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .	122
8.2	Överföring av passageraruppgifter .....	122
8.2.1	Ekonomiska konsekvenser.....	122
8.2.2	Övriga konsekvenser.....	123
8.2.3	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .	124
8.3	Upphållstillstånd för studier.....	124
8.3.1	Ekonomiska konsekvenser.....	124
8.3.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .	125
9	Författningskommentar .....	126
9.1	Förslaget till lag om passagerarregister .....	126
9.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	127
9.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	128
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ....	129
9.5	Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622).....	129
9.6	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	129
Bilaga 1	Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna .....	135
Bilaga 2	Promemorians lagförslag (Ds 2005:24).....	146
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:24).....	149
Bilaga 4	Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare .....	150
Bilaga 5	Promemorians lagförslag (Ds 2005:48).....	156
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:48).....	164
Bilaga 7	Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.....	165
Bilaga 8	Promemorians lagförslag (Ds 2005:36).....	180

Bilaga 9 Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:36)..... 181

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om passagerarregister,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
5. lag om ändring i polisdatalagen (1998:622),
6. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om passagerarregister

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande.

#### **Passagerarregister**

1 § Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över sådana passagerare som avses i 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716). Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

#### **Lagens tillämpningsområde**

2 § Om inget annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den, tillämpas personuppgiftslagen (1998:204) vid behandlingen av personuppgifter i passagerarregistret.

En registrerad person har inte rätt att motsätta sig sådan behandling som är tillåten enligt denna lag.

#### **Definitioner**

3 § I denna lag avses med

*personkontroll*: kontroll av personer vid inresa i Sverige,

*Schengenkonventionen*: konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

De begrepp som i övrigt används i denna lag har samma betydelse som i personuppgiftslagen (1998:204).

#### **Ändamål**

4 § Passagerarregistret skall föras för att underlätta verkställandet av personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, i syfte att bekämpa olaglig invandring och terrorism.

#### **Innehåll**

5 § I registret får endast förekomma följande personuppgifter som inkommit i enlighet med 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716):

1. nummer på och typ av resehandling som används,
2. medborgarskap,
3. fullständigt namn,
4. födelsedatum,

<sup>1</sup> Jfr rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 november 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261 6.8.2004, s. 2, Celex 32004L0082).



5. gränsövergångsstället för inresa,
6. transportkod,
7. avgångs- och ankomsttid för transporten,
8. det totala antalet passagerare vid transporten, och
9. ursprunglig ort för ombordstigning.

### **Utlämnande av uppgifter**

6 § Personuppgifter ur passagerarregistret skall lämnas ut på begäran av en polismyndighet och Tullverket för verksamhet som avses i 4 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter ur registret skall lämnas ut även till annan myndighet än en polismyndighet och Tullverket.

7 § Personuppgifter ur passagerarregistret får inte lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

### **Direktåtkomst**

8 § Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får för sådan verksamhet som avses i 4 § ha direktåtkomst till personuppgifterna i passagerarregistret.

Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet får ha direktåtkomst till registret.

### **Gallring**

9 § En uppgift i passagerarregistret skall gallras inom 24 timmar efter över-sändandet till Rikspolisstyrelsen.

Om uppgifter i registret behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, får uppgifterna i registret dock stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter i registret får stå kvar till dess att någon annan myndighet, som behöver uppgifterna för att kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, har slutfört dessa uppgifter.

### **Rättelse och skadestånd**

10 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup>, dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 31 §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **9 kap.**

#### **31 §**

*Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (2006:000) om passagerarregister för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Sekretess i denna verksamhet gäller också för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.*

*I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.*

*Nuvarande lydelse*

### **16 kap.**

#### **1 §<sup>2</sup>**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

-----  
3. denna lag enligt

-----  
9 kap. 26 § första stycket 1

såvitt avser uppgift om enskilds personliga förhållanden

12 kap. 5 eller 7 §

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:838.

Anmärkning: Ändring i samma bestämmelse har också föreslagits i lagrådsremissen Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting.

---

*Föreslagen lydelse*

**16 kap.**

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3§ första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

---

3. denna lag enligt

---

9 kap. 26 § första stycket 1                      såvitt avser uppgift om enskilds  
personliga förhållanden

9 kap. 31 §    såvitt avser uppgift om enskilds  
namn och födelsedatum

12 kap. 5 eller 7 §

---

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> att 16 kap. 1 § i stället för dess lydelse enligt lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2005:839*

### **16 kap.**

#### **1 §<sup>2</sup>**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

---

### 3. denna lag enligt

---

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

7 kap. 48 §

7 kap. 49 §

8 kap. 3 §, 4 § andra

stycket första meningen,

5 § första stycket 2 eller

6 § första stycket 2

---

9 kap. 26 § första stycket 1

såvitt avser uppgift om enskilda personliga förhållanden

12 kap. 5 eller 7 §

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:838.

**Anmärkning:** Ändring i samma bestämmelse har också föreslagits i lagrådsremissen Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting.

*Föreslagen lydelse*

**16 kap.**

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1–8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

---

3. denna lag enligt

---

7 kap. 40 §

såvitt avser uppgift om annat än verkställigheten av beslut om vård utan samtycke

7 kap. 48 §

7 kap. 49 §

8 kap. 3 §, 4 § andra

stycket första meningen,

5 § första stycket 2 eller

6 § första stycket 2

---

9 kap. 26 § första stycket 1

såvitt avser uppgift om enskilds personliga förhållanden

9 kap. 31 §

*såvitt avser uppgift om enskilds namn och födelsedatum*

12 kap. 5 eller 7 §

---

## 2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. skall ha följande lydelse.

*Lydelse enligt prop. 2005/06:46*      *Föreslagen lydelse*

### 1 §

I denna lag ges bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

Barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd och som inte vistas på en förläggning omfattas inte av denna lag, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

*En utlänning som vistas här med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen omfattas inte av denna lag. Detsamma gäller under den tid när ansökan om ett sådant tillstånd för utlänningen prövas.*

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)

Härigenom föreskrivs att 1 § polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>1</sup>

Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,

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

3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av sådana uppgifter som avses i 25 och 26 §§.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem eller lagen (2006:000) om passagerarregister.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2003:874.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 5 kap. 15 §, 14 kap. 4 och 14 §§, 19 kap. 6 och 7 §§ samt rubriken närmast före 14 kap. 14 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 19 kap. 5 § skall lyda ”Särskilda avgifter”,

dels att det i lagen skall införas tio nya paragrafer, 7 kap. 7 a och 7 b §§, 9 kap. 3 a, 3 b, 3 c, 3 d, 3 e och 3 f §§ samt 19 kap. 5 a och 8 §§, samt närmast före 9 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Lydelse enligt SFS 2005:716*

*Föreslagen lydelse*

### **5 kap.**

#### **15 §**

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får på ansökan av förundersökningsledaren beviljas en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.*

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader skall på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlänning som vistas här om*

*1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras,*

*2. det står klart att utlänningen kommer att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,*

*3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och*

*4. inte allmän ordning och säkerhet talar emot att tillstånd beviljas.*

*Om utlänningen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, skall på ansökan av förundersökningsledaren ett*

<sup>1</sup> Jfr rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19, Celex 32004L0081), rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 november 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261 6.8.2004, s. 2, Celex 32004L0082) och rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 23.12.2004, s.12, Celex 32004L0114).



tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar meddelas om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 är uppfyllda.

Ett uppehållstillstånd som meddelats enligt första stycket får förlängas om förundersökningsledaren begär det och om de där angivna förutsättningarna fortfarande är uppfyllda. Om det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid, får ett uppehållstillstånd som meddelats enligt andra stycket förlängas om förundersökningsledaren begär det och om de förutsättningar som anges i första stycket 1 och 4 fortfarande är uppfyllda.

## **7 kap.**

### *7 a §*

Upphållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får, utöver vad som anges i 1, 3, 5 och 6 §§, återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

Upphållstillståndet får inte återkallas innan förundersökningsledaren beretts tillfälle att yttra sig.

### *7 b §*

Utöver vad som anges i 1 – 3, 5 och 6 §§ får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier återkallas, om förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.

## **9 kap**

### **Transportörers uppgiftsskyldighet m.m.**

### *3 a §*

En transportör, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, skall på begäran av en

*polismyndighet överföra uppgifter om de ankommande passagerarna i samband med att incheckningen avslutas.*

*De uppgifter som avses i första stycket är*

- 1. nummer på och typ av resehandling som används,*
- 2. medborgarskap,*
- 3. fullständigt namn,*
- 4. födelsedatum,*
- 5. gränsövergångsstället för inresa,*
- 6. transportkod,*
- 7. avgångs- och ankomsttid för transporten,*
- 8. det totala antalet passagerare vid transporten, och*
- 9. ursprunglig ort för ombordstigning.*

### *3 b §*

*Uppgifter enligt 3 a § skall samlas in av transportören och sedan elektroniskt överföras till Rikspolisstyrelsen.*

*Om det är omöjligt att föra över uppgifterna elektroniskt får de översändas på annat lämpligt sätt.*

### *3 c §*

*Bestämmelser om behandlingen av de uppgifter som överförts till Rikspolisstyrelsen enligt 3 b § finns i lagen (2006:000) om passagerarregister.*

### *3 d §*

*En transportör som har överfört uppgifter enligt 3 a § skall inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till gränsövergångsstället radera de insamlade och överförda uppgifterna.*

### 3 e §

*En transportör som samlar in uppgifter som är avsedda att överföras enligt 3 a § skall informera passagerarna enligt bestämmelserna i 23 - 26 §§ personuppgiftslagen (1998:204).*

### 3 f §

*Regeringen får meddela föreskrifter om att någon annan myndighet än polismyndighet får begära uppgifter av transportören.*

## 14 kap.

### 4 §

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol.

*Migrationsverkets beslut om avslag på en sådan ansökan får inte överklagas av utlänningen.*

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § *eller beslut om återkallelse av ett tillstånd som meddelats med stöd av 5 kap. 15 §* får överklagas till en migrationsdomstol *endast av förundersökningsledaren.*

## **Kostnadsansvar för transportörer**

## **Kostnadsansvar och särskilda avgifter för transportörer**

### 14 §

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 19 kap. 5 § för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 19 kap. 5 § *eller en polismyndighets beslut om särskild avgift enligt 19 kap. 5 a §* för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## 19 kap.

### 5 a §

*En transportör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 9 kap. 3 a § skall betala en särskild avgift.*

*Transportören skall dock inte*

*betala någon särskild avgift, om*

*1. transportören visar att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse, eller*

*2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.*

#### 6 §

Den särskilda avgiften skall för varje utlännning bestämmas till högst 46 000 kronor.

*Den särskilda avgiften enligt 5 § skall för varje utlännning bestämmas till högst 46 000 kronor.*

*Den särskilda avgiften enligt 5 a § skall för varje resa som har gjorts utan att transportören har fullgjort sin uppgiftsskyldighet bestämmas till högst 46 000 kronor.*

#### 7 §

Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten.

*Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a § prövas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna.*

*Avgiften enligt 5 § skall betalas till Migrationsverket. Avgiften enligt 5 a § skall betalas till Rikspolisstyrelsen. Bägge avgifterna tillfaller staten.*

Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

#### 8 §

*Regeringen får meddela föreskrifter om att också någon annan myndighet än polismyndighet skall pröva frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a §.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006 i fråga om 5 kap. 15 §, 7 kap. 7 a § och 14 kap. 4 §, den 1 januari 2007 i fråga om 7 kap. 7 b § och i övrigt den 1 september 2006.

2. Bestämmelsen i 7 kap. 7 a § skall inte tillämpas på uppehållstillstånd som beviljats före den 1 juli 2006.

3. Bestämmelsen i 7 kap. 7 b § skall inte tillämpas på uppehållstillstånd som beviljats före den 1 januari 2007.

### 3 Ärendet och dess beredning

#### *EG-direktivet om offer för människohandel*

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19, Celex 32004L0081, rättelse EUT L 69, 16.3.2005, s. 72). Syftet med direktivet är att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid, beroende på hur lång tid de relevanta nationella förfarandena tar, för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring. Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 6 augusti 2006. Direktivet bifogas som *bilaga 1*.

Inom Utrikesdepartementet har utarbetats en departementspromemoria, Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. (Ds 2005:24) med förslag till hur direktivet kan genomföras i svenskt rätt. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (dnr UD2005/37286/MAP).

#### *EG-direktivet om överförande av passageraruppgifter*

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261 6.8.2004, s. 2, Celex 32004L0082). Syftet med direktivet är att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring och terrorism. Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaterna senast den 5 september 2006. Direktivet bifogas som *bilaga 4*.

Inom Utrikesdepartementet har utarbetats en departementspromemoria, Överlämnande av passageraruppgifter (Ds 2005:48), med förslag till hur direktivet kan genomföras i svensk rätt. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD2005/59449/MAP).

#### *EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier*

Europeiska unionens råd antog den 13 december 2004 direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 23.12.2004, s. 12, Celex 32004L0114). Förutom villkoren ovan innehåller direktivet också regler för handläggningen i samband med tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för dessa ändamål. Direktivet skall vara genomfört i

medlemsstaterna senast den 12 januari 2007. Direktivet bifogas som *bilaga 7*.

Inom Utrikesdepartementet har utarbetats en departementspromemoria, Genomförande av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier (Ds 2005:36), med förslag till hur direktivet kan genomföras i svensk rätt. I promemorian föreslås bl.a. att en ny grund för återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier förs in i utlänningslagen. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 8*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning av remissinstanserna finns i *bilaga 9* och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utrikesdepartementet (UD2005/47453/MAP).

## 4 Inledning

Riksdagen antog den 14 september 2005 propositionen (2004/05:170, bet. 2004/05:SfU17, rskr 2005/06:1) Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden, vilken innehåller förslag till en ny utlänningslag. Den nya utlänningslagen träder i kraft den 31 mars 2006. De lagförslag som läggs fram i denna lagrådsremiss är bland annat förslag till ändringar i den nya utlänningslagen (2005:716), NUtIL. Redovisning av gällande rätt i lagrådsremissen utgår i första hand från den nya utlänningslagen men innehåller även hänvisningar till nu gällande utlänningslag (1989:529), UtIL och utlänningsförordning (1989:547), UtIF.

Ett flertal förslag till ändring i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Förslag till ändring har lämnats i lagrådsremissen Krishantering och civilt försvar i kommuner och landsting.

## 5 Genomförande av rådets direktiv 2004/81/EG om offer för människohandel

### 5.1 Direktivets innehåll

#### 5.1.1 Bakgrund

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19, Celex 32004L0081, rättelse EUT L 69, 16.3.2005, s. 72). Direktivet skall vara genomfört i nationell lagstiftning senast den 6 augusti 2006.

I inledningen till direktivet anges i punktform skälen för antagandet av direktivets bestämmelser. Det konstateras att utarbetandet av en gemensam invandringspolitik, inbegripet att fastställa villkor för inresa och vistelse för utlänningar samt åtgärder för att bekämpa olaglig invandring, är grundläggande för att uppnå EU:s mål att upprätta ett

område med frihet, säkerhet och rättvisa (punkt 1). Vidare nämns att Europeiska rådet vid ett möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 uttalade sin fasta beslutsamhet att hantera den olagliga invandringen vid källan, t.ex. genom att bekämpa dem som ägnar sig åt människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter (punkt 2). Det noteras att rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse och rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel antagits för att stärka det förebyggande arbetet och kampen mot de brott som direktivet rör (punkt 8).

I direktivets inledning anges även att det genom direktivet införs ett uppehållstillstånd avsett för offer för människohandel eller, om en medlemsstat beslutar att utvidga räckvidden för direktivet, för tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring, för vilka uppehållstillståndet utgör ett tillräckligt incitament för att samarbeta med de behöriga myndigheterna, samtidigt som det är förenat med vissa villkor för att säkerställa att det inte leder till missbruk (punkt 9). Vidare framhålls att det är nödvändigt att fastställa kriterierna för utfärdande av ett uppehållstillstånd, rätten till vistelse och grunderna för att förlänga eller återkalla uppehållstillståndet (punkt 10).

I inledningen (punkt 11) anges också att de berörda tredjelandsmedborgarna bör upplysas om möjligheten att erhålla uppehållstillstånd enligt direktivet och få tid att tänka över sin situation. Det anges att detta bör göra det möjligt för dem att fatta ett välinformerat beslut om huruvida de vill samarbeta med behöriga myndigheter, vilka kan vara polis, åklagare och rättsliga myndigheter eller inte (med hänsyn till de risker ett sådant samarbete innebär), för att möjliggöra ett fritt och därför mer effektivt samarbete.

Vidare anges att de tredjelandsmedborgare som är i fråga med hänsyn till deras utsatta ställning bör beviljas bistånd i enlighet med direktivet. Biståndet bör ge dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten (punkt 12). Därutöver sägs att för att de berörda tredjelandsmedborgarna skall kunna göra sig oberoende och inte behöva återuppta kontakten med brottsorganisationen bör de som har ett uppehållstillstånd ges tillträde enligt villkoren i direktivet till arbetsmarknaden och ha rätt att delta i yrkesutbildning eller annan utbildning (punkt 16).

Medlemsstaterna bör överväga (punkt 15) att av andra skäl och i enlighet med sin nationella lagstiftning bevilja uppehållstillstånd till de tredjelandsmedborgare som kan omfattas av direktivet, men som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren i det, samt till familjemedlemmar eller till personer som behandlas som familjemedlemmar. Om de berörda personerna ansöker om uppehållstillstånd av annat slag bör medlemsstaterna ta hänsyn till att de har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med direktivet (punkt 18).

Direktivet gäller inte för Förenade kungariket, Irland och Danmark.

### 5.1.2 Syfte, definitioner och tillämpningsområde

De inledande artiklarna i direktivet innehåller under kapitel I allmänna bestämmelser om direktivets syfte, definitioner och tillämpningsområde.

#### *Syfte*

Syftet med direktivet är enligt *artikel 1* att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid, beroende på hur lång tid de relevanta nationella förfarandena tar, för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring.

#### *Definitioner*

I *artikel 2* definieras några begrepp som används i direktivet enligt följande.

*Tredjelandsmedborgare*: alla personer som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i EG-fördraget. Av denna artikel framgår att varje person som är medborgare i en medlemsstat är unionsmedborgare.

*Hjälp till olaglig invandring*: sådana fall som avses i artiklarna 1 och 2 i rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse (EGT L 328, 5.12.2002, s. 17, Celex 32002L0090). I dessa artiklar anges att varje medlemsstat skall införa lämpliga påföljder för den som avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att resa in i eller passera genom en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars inresa eller transitering och den som i vinstsyfte avsiktligt hjälper en person som inte är medborgare i en medlemsstat att vistas på en medlemsstats territorium i strid mot denna stats lagstiftning om utlänningars vistelse. Vidare skall påföljderna tillämpas också på den som är anstiftare eller medbrottsling till de beskrivna gärningarna och på den som försöker begå sådan gärning. Genomförandet i svenskt rätt av rådets direktiv 2002/90/EG har behandlats i prop. 2003/04:35.

*Människohandel*: sådana fall som avses i artiklarna 1, 2 och 3 i rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel (EGT L 203, 1.8.2002, s. 1, Celex 32002L0629). I artikel 1 anges vissa handlingar som skall straffbeläggas. De handlingar som omfattas är rekrytering, transport, överföring, hysande, senare mottagande av en person, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över denna person, om a) tvång, våld eller hot, inklusive bortförande, brukas, eller b) svikligt förfarande eller bedrägeri brukas, eller c) maktmissbruk eller utnyttjande av en utsatt belägenhet förekommer, som är av sådan art att personen inte har något annat verkligt eller godtagbart val än att ge efter för det missbruk eller utnyttjande som utövas eller d) betalning eller förmåner ges eller tas emot för att erhålla medgivande från en person som har kontroll över en annan person. Handlingen skall ha företagits i syfte att exploatera den personens arbetskraft eller tjänster, inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller trälldom, eller i



syfte att exploatera honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet pornografi. Samtycke av den som är offer för människohandel till den avsedda eller faktiska exploateringen skall sakna betydelse. Vidare sägs att när en sådan handling rör ett barn skall det vara ett straffbart människohandelsbrott även om inte några av de medel som anges ovan har använts. Enligt artikel 2 skall också anstiftan, medhjälp, främjande och försök att begå de brott som anges i artikel 1 straffbeläggas. Artikel 3 i direktivet säger att brotten enligt artikel 1 skall beläggas med minimistraff på minst åtta års fängelse under vissa förutsättningar bland annat om brottet har inneburit att brottsoffrets liv har satts på spel. Genomförandet i svensk rätt av rådets rambeslut 2002/629/RIF har behandlats i prop. 2003/04:111.

*Verkställighetsåtgärd för beslut om avvisning eller utvisning:* åtgärder som vidtas av en medlemsstat för att verkställa ett av de behöriga myndigheterna fattat beslut om avvisning eller utvisning av en tredjelandsmedborgare.

*Uppehållstillstånd:* tillstånd som utfärdas av en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i detta direktiv rätt att lagligen stanna på dess territorium.

*Underåriga utan medföljande vuxen:* tredjelandsmedborgare som är yngre än 18 år och som anländer till en medlemsstats territorium utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge som de inte faktiskt tas om hand av en sådan vuxen, eller underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha rest in på medlemsstatens territorium.

### *Tillämpningsområde*

Direktivets tillämpningsområde framgår av *artikel 3* under tre punkter:

1. Medlemsstaterna skall tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på en medlemsstats territorium.
2. En medlemsstat får tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring.
3. Direktivet skall tillämpas på de berörda tredjelandsmedborgare som har uppnått myndig ålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning.

I artikel 3 anges vidare att en medlemsstat undantagsvis får besluta att direktivet skall tillämpas på underåriga enligt villkoren i dess nationella lagstiftning.

### *Förmånligare bestämmelser*

I *artikel 4* anges att direktivet inte hindrar en medlemsstat från att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för personer som omfattas av direktivet.

### 5.1.3 Förfarande för utfärdande av uppehållstillstånd

I kapitel II i direktivet finns bestämmelser om förfarandet för utfärdande av uppehållstillstånd samt om tillgång till hälso- och sjukvård m.m. under betänketid.

Enligt *artikel 5* skall en tredjelandsmedborgare som de behöriga myndigheterna anser kan omfattas av direktivet informeras om de möjligheter som erbjuds enligt direktivet.

I *artikel 6* anges att en medlemsstat skall se till att tredjelandsmedborgaren får betänketid för att kunna fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med myndigheterna. Under betänketiden får enligt direktivet inget beslut om avvisning eller utvisning verkställas mot tredjelandsmedborgaren. Betänketidens varaktighet och startpunkt skall fastställas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Betänketiden skall inte ge rätt till uppehållstillstånd och kan när som helst avbrytas om de behöriga myndigheterna har fastställt att den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna av det brott som är aktuellt eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

Det anges i *artikel 7* att medlemsstaten skall se till att tredjelandsmedborgarna under betänketiden ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle och att de får tillgång till akutsjukvård. Vidare skall medlemsstaten ta lämplig hänsyn till tredjelandsmedborgarnas behov av säkerhet och skydd och se till att de vid behov får bistånd med översättning och tolkning samt i förekommande fall beviljas kostnadsfritt juridiskt bistånd enligt villkoren i den nationella lagstiftningen.

*Artikel 8* behandlar utfärdande av uppehållstillstånd och förlängning av giltighetstiden. Enligt *artikel 8.1* skall medlemsstaten sedan betänketiden har löpt ut eller tidigare om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta, överväga den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs och om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta samt om denne har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan innefatta hjälp till olaglig invandring och människohandel. Enligt *artikel 8.2* krävs det att de villkor som anges i artikel 8.1 är uppfyllda för att uppehållstillståndet skall utfärdas. Uppehållstillståndet skall enligt *artikel 8.3* ha en giltighetstid på minst sex månader och skall förnyas om villkoren fortfarande är uppfyllda.

### 5.1.4 Mottagande av personer som har uppehållstillstånd

Direktivets kapitel III innehåller bestämmelser om mottagande av personer som har uppehållstillstånd.

I *artikel 9* anges att innehavare av uppehållstillstånd som inte har tillräckliga medel skall få minst den behandling som anges i artikel 7. Vidare skall medlemsstaten tillhandahålla nödvändig medicinsk eller annan vård för berörda tredjelandsmedborgare som inte har tillräckliga medel och som har särskilda behov, såsom gravida kvinnor, personer med funktionshinder eller offer för sexuellt våld eller andra former av

våld samt för underåriga om medlemsstaten beslutat tillämpa direktivet på dessa.

*Artikel 10* handlar om underåriga. I artikeln anges att om en medlemsstat tillämpar direktivet på underåriga skall barnets bästa komma i främsta rummet vid tillämpningen av direktivet. Medlemsstaten skall se till att förfarandet är anpassat till barnets ålder och mognad. Medlemsstaten får i synnerhet förlänga betänketiden om den anser att detta är förenligt med barnets bästa. Vidare skall medlemsstaten se till att underåriga får tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som den statens egna medborgare men tillträdet får begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet. För en tredjelandsmedborgare som är underårig utan medföljande vuxen skall medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa den underåriges identitet, nationalitet samt huruvida denne verkligen saknar medföljande vuxen. Medlemsstaten skall göra allt för att snarast möjligt spåra den underåriges familj och ordna så att den underåriga omedelbart får en rättslig företrädare, vid behov även i straffrättsliga förfaranden i enlighet med den nationella lagstiftningen.

Enligt *artikel 11* skall medlemsstaterna fastställa de regler enligt vilka personer som har uppehållstillstånd skall tillåtas få tillträde till arbetsmarknaden samt till yrkesutbildning och annan utbildning. Detta tillträde skall begränsas till uppehållstillståndets giltighetstid.

De berörda tredjelandsmedborgarna skall enligt *artikel 12* beviljas tillträde till befintliga program eller system som tillhandahålls av medlemsstaterna eller av icke-statliga organisationer eller sammanslutningar som har särskilda avtal med medlemsstaterna i syfte att ge dessa personer möjlighet till ett normalt socialt liv, inklusive vid behov, kurser avsedda att förbättra deras yrkeskunnande eller förberedande program som kan underlätta att återvända till ursprungslandet. Deltagande i sådant program eller system får göras till ett villkor för att utfärda eller förlänga uppehållstillståndet.

### **5.1.5 Vägran att förlänga uppehållstillstånd och återkallelse av tillstånd**

Kapitel IV i direktivet handlar om vägran att förlänga uppehållstillstånd och återkallelse.

Enligt *artikel 13* skall uppehållstillstånd inte förlängas om villkoren i artikel 8.2 inte längre är uppfyllda eller om ett beslut som har fattats av de behöriga myndigheterna har avslutat de relevanta förfarandena.

Uppehållstillståndet får enligt *artikel 14* när som helst återkallas om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda. Det anges att i synnerhet får uppehållstillståndet återkallas a) om innehavaren aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakterna med de personer som är misstänkta för att begå de brott som avses i direktivet, b) om den behöriga myndigheten bedömer att offrets samarbete är svekfullt eller att anmälan är falsk eller felaktig, c) om så krävs av hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet, d) om offret upphör med samarbetet och e) om de behöriga myndigheterna beslutar att lägga ned målet.

### 5.1.6 Slutbestämmelser

Kapitel V innehåller slutbestämmelser och inleds med *artikel 15* där det sägs att direktivet skall tillämpas utan att särskilda nationella bestämmelser om skydd av offer eller vittnen åsidosätts.

*Artikel 16* föreskriver att kommissionen skall rapportera till Europaparlamentet senast den 6 augusti 2008 om medlemsstaternas tillämpning av direktivet och vid behov föreslå ändringar. Medlemsstaterna skall till kommissionen lämna alla uppgifter som behövs för rapporten. Kommissionen skall sedan minst vart tredje år rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av direktivet.

Medlemsstaterna skall enligt *artikel 17* senast den 6 augusti 2006 ha satt i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Direktivet träder enligt *artikel 18* i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning, dvs. den 6 augusti 2004.

## 5.2 Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel

I detta sammanhang skall nämnas att det även inom Europarådet under senare tid har pågått arbete med åtgärder mot människohandel. Under våren 2004 påbörjade Europarådets ad hoc kommitté rörande åtgärder mot människohandel, CAHTEH, arbetet med att ta fram ett förslag till en europeisk konvention om åtgärder mot människohandel (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings). Konventionen antogs av Europarådets ministerkommitté den 3 maj 2005 och undertecknades av Sverige den 16 maj 2005. Syftet med konventionen är bland annat att förhindra och bekämpa människohandel, att konstruera ett fullständigt regelverk när det gäller skydd och hjälp till brottsoffer, att garantera effektiva brottsutredningar och åtal samt att främja internationellt samarbete.

Konventionen innehåller krav på åtgärder för att förhindra människohandel bland annat genom koordinering av de nationella enheter som skall svara för åtgärder för att förhindra brott av detta slag. Den innehåller vidare krav på åtgärder för att minska den efterfrågan som medför exploatering av människor samt så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka människohandel. När det gäller åtgärder för att främja offrets rättigheter innehåller konventionen krav på att det finns kompetens inom de myndigheter som skall hantera de här frågorna och att myndigheter samarbetar med varandra och med organisationer i syfte att kunna identifiera och ta hand om dessa offer. Konventionen innehåller vidare krav på åtgärder för att kunna bistå offer i bland annat socialt, ekonomiskt och rättsligt hänseende samt regler om tillträde till arbetsmarknad och utbildning.

Enligt konventionen skall offer för människohandel få betänketid och tid för återhämtning utan att avvisning eller utvisning under sådan tid

verkställs. Betänketiden skall löpa under minst 30 dagar. Även under denna tid skall offren enligt konventionen ha rätt till bistånd enligt ovan.

Enligt konventionen skall staterna verka för att det finns möjlighet att utfärda uppehållstillstånd för offren med hänsyn till deras personliga situation eller för att möjliggöra deras medverkan i brottmålsprocessen. Enligt en förklaranderapport som hör till konventionen har strävan varit att skapa en balans mellan offrens rätt och de krav som ställs för att kunna lagföra förövarna.

Konventionen innehåller också bland annat krav på kriminalisering av de handlingar som konventionen omfattar och skydd för offer, vittnen och andra som samarbetar med de brottsutredande myndigheterna.

Konventionen har ännu inte trätt i kraft. Någon fullständig genomgång av konventionens bestämmelser har inte gjorts i departementspromemorian Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. (Ds 2005:24) som ligger till grund för vissa av förslagen i denna lagrådsremiss (avsnitt 5). Vissa av konventionens bestämmelser har dock beaktats, bland annat när det gäller betänketidens längd. Regeringen beslutade den 20 december 2005 (dir. 2005:152) att en särskild utredare skall göra en översyn av straffbestämmelsen om människohandel. Utredaren skall i detta sammanhang också analysera frågan om Sveriges tillträde till Europarådets människohandelskonvention och vilka lagändringar som i så fall kan krävas samt i förekommande fall ge förslag på sådana lagändringar.

### 5.3 Gällande bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen

Sedan den 1 oktober 2004 får enligt 2 kap. 4 a § utlänningslagen (1989:529) UtIL, på ansökan av en förundersökningsledare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges en utlänning som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164). Denna bestämmelse har i oförändrad lydelse överförs till 5 kap. 15 § i den nya utlänningslagen (2005:716) NUtIL som träder i kraft den 31 mars 2006.

Bestämmelsen kan tillämpas på såväl tredjelandsmedborgare som på andra utlänningar. Även underåriga kan komma i fråga för att beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen. Tillståndsgivningen är inte begränsad till förundersökning eller huvudförhandling som gäller ett visst slags brott. Bestämmelsen är inte heller begränsad till att uppehållstillståndet skall ha en viss kortaste eller längsta giltighetstid. Detta medför att ett kortare uppehållstillstånd inledningsvis kan ges till en utlänning som ännu inte tagit ställning till om han eller hon vill samarbeta med brottsutredande myndigheter under förundersökning och rättegång.

Ett beslut att inte bevilja tillstånd kan överklagas av förundersökningsledaren, men inte av utlänningen. Uppehållstillståndet kan återkallas enligt de allmänna regler som gäller för återkallelse av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen.

Att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlänning om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras hindrar inte att utlänningen själv ansöker om uppehållstillstånd i Sverige på andra grunder.

## 5.4 Överväganden och förslag

### 5.4.1 Direktivets tillämpningsområde

**Regeringens bedömning:** Direktivets tillämpningsområde omfattar tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för människohandel. Direktivet får också tillämpas på dem som fått hjälp till olaglig invandring samt på underåriga. Gällande bestämmelse i utlänningslagen (1989:529) om att tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges till en utlänning som vistas här för att han eller hon skall kunna medverka vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål har ett vidare tillämpningsområde än vad direktivet ställer upp. Några lagändringar behövs därmed inte för att tillgodose direktivets krav i detta avseende.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

**Bakgrund:** Enligt direktivets artikel 3 skall medlemsstaterna tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på en medlemsstats territorium. Medlemsstaterna får tillämpa direktivet även på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring. Direktivet skall tillämpas på berörda tredjelandsmedborgare som har uppnått myndig ålder men medlemsstaterna får undantagsvis besluta att direktivet även skall tillämpas på underåriga enligt villkoren i dess nationella lagstiftning. Av artikel 4 framgår att direktivet inte hindrar medlemsstaterna från att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för personer som omfattas av direktivet.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Tredjelandsmedborgare*

Direktivets bestämmelser rör tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel eller som fått hjälp till olaglig invandring. Med tredjelandsmedborgare avses alla personer som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater.

Även om direktivet endast riktar sig mot tredjelandsmedborgare anser regeringen att det inte finns anledning att nu införa någon begränsning beträffande vilka utlänningar som kan komma i fråga för ett tillstånd. En framgångsrik brottsbekämpning förutsätter att också medborgare i en EES-stat (dvs. medborgare i EU-länderna, Island, Norge och

Liechtenstein) samt i Schweiz kan vara kvar i Sverige under förundersökning och huvudförhandling i brottmål. Det är viktigt att även andra brottsoffer än tredjelandsmedborgare kan erbjudas de sociala förmåner som följer av det tidsbegränsade uppehållstillståndet eller av ansökan om ett sådant tillstånd. Detta gäller särskilt som brottsoffren i flera brottmålsprocesser rörande t.ex. människohandel och koppleri har varit unionsmedborgare.

### *Brottstyp*

I samband med införandet av nuvarande bestämmelse om tidsbegränsade uppehållstillstånd för målsägande och vittnen (s.k. bevispersoner) gjorde regeringen bedömningen att det inte fanns anledning att begränsa tillståndsgivningen till ett visst slags brott (prop. 2003/04:35 s. 70). Det innebär att det kan bli aktuellt med tidsbegränsade uppehållstillstånd också vid andra brott än människohandel eller människosmuggling.

Regeringen anser att det inte finns skäl att med anledning av direktivet nu göra en annan bedömning. I princip bör det dock inte komma ifråga med tidsbegränsade uppehållstillstånd om det är fråga om rena bötesbrott. Detta gäller såväl för brottsbalksbrott som inom specialstraffrätten. Möjligheten att låta någon vistas i Sverige under tiden för brottmålsprocessen bör i första hand inriktas på fall där det kan misstänkas att en mer kvalificerad eller allvarlig brottslighet kan uppdagas.

### *Brottsoffer – vittnen*

I svensk straffprocessrätt är de vanligast förekommande bevispersonerna målsägande och vittnen. Målsägande är den mot vilken brott blivit begånget eller som därav blivit förnärmad eller lidit skada (20 kap. 8 § rättegångsbalken, RB). En målsägande kan föra talan om ansvar för brottet och om enskilt anspråk (skadestånd).

I princip är var och en skyldig att, på begäran av en part eller av rätten, vittna om de iakttagelser han eller hon har gjort (den s.k. vittnesplikten). Det finns dock ett förbud för bland andra parterna att vittna. Med part likställs en målsägande även om denne inte för talan i målet.

Direktivets ålägganden omfattar endast offer för människohandel. Någon skyldighet att även låta vittnen stanna kvar i en medlemsstat under brottsutredning och rättegång föreligger således inte enligt direktivet. Nuvarande lagstiftning är inte begränsad till att endast omfatta brottsoffer utan avser alla bevispersoner som behövs för förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. *Åklagarmyndigheten* har i sitt remissyttrande påpekat att det är av central betydelse att säkerställa att alla bevispersoner kan beredas möjlighet att stanna i Sverige så länge brottsutredning och rättegång pågår. Regeringen delar den uppfattningen. Någon lagändring till följd av direktivet bör inte göras i detta avseende.

## *Underåriga*

Enligt artikel 3 får en medlemsstat besluta att direktivet även skall tillämpas på underåriga enligt villkoren i dess nationella lagstiftning. Nuvarande lagstiftning om tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål kan tillämpas även på underåriga bevispersoner. Regeringen bedömer att det inte med anledning av direktivet finns skäl att införa någon annan ordning.

## *Sammanfattning*

Sammantaget har gällande lagstiftning en vidare räckvidd än direktivet när det gäller vilka personer som kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i en brottsutredning och rättegång. Lagstiftningen är inte heller begränsad till vissa brottstyper. Regeringen anser att det inte finns skäl att med anledning av direktivet göra några förändringar i gällande rätt i detta avseende.

### **5.4.2 Information till berörda utlänningar**

**Regeringens bedömning:** Direktivets krav på att berörda utlänningar skall informeras om möjligheten att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd bör regleras i förordning.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker att information till bevispersonerna bör regleras i förundersökningskungörelsen (1947:948). *Jämställdhetsombudsmannen* anser att det skall införas ett krav på att utlänningen i den aktuella situationen även skall informeras om möjligheten att söka asyl och uppehållstillstånd på annan grund. *Rädda Barnen* anser att offer för människohandel måste få information om möjligheten att själva söka uppehållstillstånd på annan grund så snart som möjligt, och senast vid det tillfälle de får information om möjligheten till ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av förundersökningsledaren eller förhørsledaren.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Direktivets krav på information*

I direktivets artikel 5 anges att om en medlemsstats behöriga myndigheter anser att en tredjelandsmedborgare kan omfattas av direktivet skall denne informeras om den möjlighet som erbjuds enligt direktivet. Vidare anges att en medlemsstat får besluta att denna information även får lämnas av en icke-statlig organisation eller en förening som särskilt utnämns av den berörda medlemsstaten.

Frågan om vem som skall lämna information till berörda bevispersoner om möjligheten att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och vad sådant



tillstånd kan medföra beträffande tillgång till hälso- och sjukvård, socialt bistånd m.m. är i dag inte särskilt reglerad. Oavsett vilken myndighet som först kommer i kontakt med utlänningen är det först sedan förundersökningsledaren gjort sin bedömning som det går att ta ställning till om utlänningen kan komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid brottsutredning eller rättegång.

För att uppfylla direktivets krav på att information skall ges till berörda utlänningar om möjligheten att få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd görs i promemorian bedömningen att en särskild bestämmelse bör införas i förundersökningskungörelsen (1947:948). I 13 a–14 §§ i kungörelsen anges bland annat att målsäganden skall informeras om vad som gäller i fråga om talan om enskilt anspråk, om möjligheten att få målsägande-biträde, reglerna om stödperson samt rättshjälp och rådgivning enligt rättshjälpslagen. Information skall även lämnas om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan lämna stöd och hjälp till brottsoffer. Regeringen delar den bedömning som görs i promemorian att information till berörda utländska målsägande och vittnen om möjligheten att erhålla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid och för medverkan i förundersökning och huvudförhandling i brottmål bör regleras i förundersökningskungörelsen, vilket även tillstyrks av *Rikspolisstyrelsen* och *Åklagarmyndigheten*. Åklagarmyndigheten anför att genom att informationsplikten regleras i förundersökningskungörelsen tydliggörs ansvaret och att incitamentet för kritik mot förundersökningen och resonemang om s.k. kronvittnen därmed undanröjs.

#### *Information om möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd på andra grunder*

*Jämställdhetsombudsmannen* och *Rädda Barnen* anser att det skall införas ett krav på att utlänningen i den aktuella situationen även skall informeras om möjligheten att söka asyl och uppehållstillstånd på annan grund. *Rädda Barnen* anför att det inte är förenligt med principen om barnets bästa att förundersökningsledaren skall kunna välja huruvida denna information överhuvudtaget skall delges barnen vid den tidpunkt då de skall bestämma om de vill medverka i utredningen. Ett sådant undanhållande kan uppfattas som ett sätt att använda det tillfälliga uppehållstillståndet som ett påtryckningsmedel.

Vid införandet av bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen framhöll regeringen att förundersökningsledaren i samband med att han eller hon ansöker om ett tillstånd för utlänningen då även skulle lämna information om möjligheten att söka annan form av uppehållstillstånd (prop. 2003/04:35 s. 71). Sedan bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner trädde i kraft den 1 oktober 2004 har ett drygt tjugotal ansökningar inkommit från förundersökningsledare till Migrationsverket. Det rör sig om dels förstagångsansökningar och dels förlängningar av tidigare beviljade tillstånd. Några av dessa personer har också ansökt om uppehållstillstånd på andra grunder. Detta visar att information om möjligheten att själv ansöka om uppehållstillstånd i Sverige når fram till berörda utlänningar även om detta i dag inte är författningsreglerat.

Eftersom det nu föreslås att en bestämmelse om informationsplikt skall införas i förundersökningskungörelsen kan det dock ifrågasättas om det bör åligga förundersökningsledare eller förhørsledare att också ge närmare information om hur man praktiskt går tillväga för att söka uppehållstillstånd i Sverige på andra grunder än den förundersökningsledaren åberopar för sin ansökan samt vilka regler som då kommer att gälla i form av boende, hälso- och sjukvård m.m. En sådan vidsträckt informationsskyldighet för förundersökningsledaren skulle emellertid innebära att han eller hon åläggs att utföra arbetsuppgifter som ligger utanför ansvaret för förundersökningen. Regeringen delar därför inte Jämställdhetsombudsmannens och Rädda Barnens uppfattning i fråga om ett sådant åläggande för förundersökningsledaren. Information till utlänningen i dessa frågor bör i stället ges av Migrationsverket eller annan myndighet eller organisation som kommer i kontakt med berörda utlänningar. Vad förundersökningsledare eller förhørsledare däremot bör kunna bistå med är att skyndsamt säkerställa att utlänningen får hjälp med att komma i kontakt med berörda myndigheter eller organisationer.

För det fall utlänningen är underårig och kommit utan förälder till Sverige gäller dessutom sedan den 1 juli 2005 enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn att barnet skall skyndsamt föras med en god man som träder både i barnets förmyndares och vårdnadshavares ställe (se vidare avsnitt 5.4.7). Enligt 18 kap. 4 § NUtIL skall en sådan god man ansöka om uppehållstillstånd för barnet, om detta inte är uppenbart obehövligt. Om en sådan god man inte är förordnad är det den som är förordnad som offentligt biträde för barnet som skall göra ansökan.

#### **5.4.3 Kriterierna för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd**

**Regeringens förslag:** Om det inte strider mot allmän ordning och säkerhet skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges en utlänning som vistas här om förundersökningsledaren bedömer att det finns ett behov av utlänningens medverkan i brottmålsprocessen och utlänningen visat sin vilja att samarbeta med brottsutredande myndigheter samt brutit kontakterna med gärningsmännen.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Riksdagens Ombudsmän (JO)* framför att JO i samband med sitt remissyttrande över slutbetänkandet (SOU 2002:69) Människosmuggling och offer för människohandel uttalade sig beträffande den då föreslagna bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd att bestämmelsens tillämpning såsom den utvecklades i den allmänna motiveringen och författningskommentaren på ett tydligare sätt borde avspeglas i lagtexten. JO anför att den nu föreslagna lydelsen av bestämmelsen är ägnad att tillgodose önskemål i den riktningen. *Stockholms tingsrätt* anför att det kan ifrågasättas om inte någon annan än den som ansvarar för förundersökningen bör bedöma om kriterierna för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är uppfyllda. *Åklagarmyndigheten* delar

promemorians förslag om kriterier för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd under brottmålsprocessen och anför vidare att det är av vikt att uppehållstillståndet är förenat med vissa villkor för att säkerställa att det inte leder till missbruk. Åklagarmyndigheten är också positiv till att det är förundersökningsledare som skall bedöma om kriterierna för uppehållstillstånd föreligger. *Barnombudsmannen* anför att när det gäller barn som utsätts för människohandel förekommer det att barnets föräldrar är involverade i brottet. Barnets kontakt med sina föräldrar skall inte förhindra honom eller henne från att få eller behålla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. *Jämställdhetsombudsmannen* anför att det kan vara svårt för offret att leva upp till kravet att ha brutit förbindelserna med de misstänkta personerna. *Rädda Barnen* understryker att den föreslagna bestämmelsen måste förstås från ett barnperspektiv. *Svenska Röda Korset* menar att kravet på att utlänningen skall ha brutit kontakterna med de misstänka personerna är alltför kategoriskt och att frågan i verkligheten är mycket mer komplex.

**Bakgrund:** I inledningen till direktivet framhålls vikten av att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för de personer som direktivet omfattar är förenat med vissa villkor för att säkerställa att det inte leder till missbruk. Det anføres att det därför är nödvändigt att fastställa kriterier för utfärdande av uppehållstillstånd, rätten till vistelse och grunderna för att förlänga eller återkalla uppehållstillståndet. Direktivet tar i artikel 8.1 upp tre förutsättningar för att uppehållstillstånd skall utfärdas. Där anges att medlemsstaten, efter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare om de behöriga myndigheterna anser att den berörde tredjelandsmedborgaren redan visat sin vilja att samarbeta, skall överväga

a) den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs, och

b) om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta, och

c) om tredjelandsmedborgaren har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan räknas till de brott som avses i artikel 2 b och 2 c (hjälp till olaglig invandring respektive människohandel).

I artikel 8.2 anges att det för att uppehållstillståndet skall utfärdas och utan att det påverkar de skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten krävs att de villkor som anges i artikel 8.1 är uppfyllda.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Behovet för brottmålsprocessen*

Nuvarande bestämmelse upptar bara det kriteriet att det skall finnas ett behov av uppehållstillstånd för utlänningen för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

Kraven på att utlänningen klart visat sin vilja att samarbeta och att denne brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för de aktuella gärningarna har alltså inte någon motsvarighet i gällande lagstiftning. Till bestämmelsen i 5 kap. 15 § NUtIL finns inte heller

kopplat någon särskild bestämmelse om möjligheterna att återkalla ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Liksom fallet är i dag måste ett grundläggande krav vara att det finns ett behov av att bevispersonen stannar kvar i landet för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras. I prop. 2003/04:35 s. 71 anges att det är förundersökningsledaren som bäst kan bedöma vilken betydelse bevispersonen kan komma att få för utredningen. Det är svårt att se hur någon annan skulle kunna skaffa sig den överblick som en sådan bedömning bör grundas på.

*Åklagarmyndigheten* är positiv till förslaget att förundersökningsledaren skall bedöma om kriterierna för uppehållstillstånd föreligger och att hans eller hennes bedömning måste vara helt avgörande. Därmed blir den beslutande myndighetens prövning närmast formell. Åklagarmyndigheten tillstyrker såväl förslaget om att några särskilda formkrav inte behöver finnas avseende brottsoffers uttryck för samarbete eller avbrutna kontakter med misstänkta som kravet på att förundersökningsledaren skall beredas möjlighet att yttra sig i det fall som denne inte har initierat frågan om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

*Stockholms tingsrätt* anför att det kan tänkas förekomma situationer då den som vill stanna i Sverige har ett stort intresse av att hålla sig väl med förundersökningsledaren, vilket får till följd att de uppgifter som utläningen lämnar under förundersökningen måste bedömas med särskild försiktighet av domstolen. Utläningen kan ha ett eget intresse av att lämna felaktiga uppgifter och även känna sig pressad av förundersökningsledaren att, mot bättre vetande, lämna uppgifter som styrker åklagarens sak. Mot denna bakgrund anser tingsrätten att det kan ifrågasättas om inte någon annan än den som ansvarar för förundersökningen bör bedöma om kriterierna för att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är uppfyllda. Enligt tingsrättens mening finns i vart fall skäl att bereda ett eventuellt målsägandebitråde tillfälle att yttra sig.

När det gäller frågan vem som bör bedöma om kriterierna för uppehållstillstånd föreligger anser regeringen att denna bedömning bör göras av förundersökningsledaren. Regeringen delar därmed inte Stockholms tingsrätts synpunkt att någon annan än den som ansvarar för förundersökningen skall göra bedömningen om kriterierna för att bevilja uppehållstillstånd är uppfyllda eller att ett målsägandebitråde skall ges tillfälle att yttra sig. Det är åklagaren som beslutar om åtal skall väckas och som också bedömer vilken bevisning han eller hon önskar åberopa i målet.

#### *Vilja att samarbeta*

Att det finns en vilja från utläningens sida att samarbeta med myndigheterna i brottmålsprocessen är en förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas. Enligt direktivet är villkoret att tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja. Direktivet föreskriver inte att samarbetsviljan kommer till uttryck på något visst sätt.

Regeringen anser att det bör vara förundersökningsledarens bedömning av om bevispersonen kommer att samarbeta och tillföra utredningen

något som är det väsentliga. Förundersökningsledarens uppgift om detta grundas på vad bevispersonen uttryckt i frågan och på vad som i övrigt kan ha framkommit. Något krav på att bevispersonen skriftligt skall intyga sin vilja att samarbeta och att kontakterna med gärningsmännen är brutna bör inte införas.

### *Bruten kontakt med gärningsmännen*

Ytterligare ett villkor för att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt direktivet skall vara att tredjelandsmedborgaren brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan vara aktuella i målet. För att uppfylla direktivets krav måste även detta villkor regleras.

Vissa av remissinstanserna har påpekat att detta kriterium i vissa fall kan vara svårt att uppfylla för de berörda bevispersonerna.

*Stockholms tingsrätt* anför att kriteriet att utlänningen skall ha brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott kan föranleda en del praktiska problem, utöver svårigheten att kontrollera om kontakterna verkligen brutits. Såvida inte bestämmelsen skall förstås på så sätt att utlänningen endast skall bryta med de misstänkta som är kända för honom eller henne förutsätter detta kriterium att information om vilka personer som är misstänkta för brott lämnas till utlänningen. Om sådan information lämnas till utlänningen anför tingsrätten att det kan uppstå såväl sekretessfrågor som risk för att utredningen försvåras.

*Åklagarmyndigheten* anför att Riksåklagaren i tidigare yttrande uttalat att alla hänvisningar till att offret skall ha avbrutit sina förbindelser med gärningsmännen skall utgå då de saknade självständig betydelse. De i promemorian föreslagna kraven om vilja att samarbeta och bruten kontakt har sitt ursprung i statens intresse att kunna utreda brotten. Genom viljan att samarbeta och den brutna kontakten med gärningsmännen garanteras att brottsoffret skall fullfölja utredningen. Åklagarmyndigheten tillstyrker därför förslaget eftersom det är ett led i att eliminera den ovisshet som annars kan komma att påverka förundersökningen och lagföringen av brottet.

*Jämställdhetsombudsmannen* påpekar att det kan innebära en risk för sitt eget och närståendes liv att bryta med de kriminella personerna.

*Rädda Barnen* anför att det faktum att barnet bara kan få, eller tror sig kunna få, ett tidsbegränsat uppehållstillstånd faktiskt kan få som konsekvens att barnet kan hamna i en situation där det ser en återupptagen kontakt med förövarna och/eller förövarnas eventuella organisation som en nödvändighet för att kunna minimera riskerna vid ett återvändande till hemlandet.

Kravet på att utlänningen skall ha brutit kontakten med gärningsmännen är ställt utifrån statens intresse av att kunna utreda brottligheten. Genom att kontakterna brutits garanteras i viss mån att det inte finns något beroendeförhållande till gärningsmännen som skulle kunna påverka utlänningen att inte fullfölja samarbetet med myndigheterna. Att kontakterna verkligen brutits kan, som remissinstanserna påpekat, vara svårt att kontrollera. Precis som när det gäller utlänningsens vilja att samarbeta med myndigheterna bedömer

regeringen att det bör vara förundersökningsledarens uppfattning om kriteriet är uppfyllt som är avgörande. Direktivets bestämmelse torde inte kunna förstås på annat sätt än att utlänningen skall ha brutit kontakterna endast med de misstänkta som är kända för honom eller henne i det aktuella målet. När det gäller barn som utsatts för brott måste alltid barnets bästa sättas i främsta rummet och förundersökningsledarens bedömning om kontakterna med gärningsmännen är brutna får sättas i relation till barnets ålder och till vad som i övrigt framkommit i varje enskilt fall. När det gäller den situation som *Barnombudsmannen* nämner, dvs. när det är barnets föräldrar som är involverade i brottet kan det enligt regeringens bedömning inte vara direktivets syfte att det skall krävas att barn skall bryta kontakterna med sina föräldrar för att komma i fråga för eller få behålla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

### *Skydd för allmän ordning och säkerhet*

Om ovanstående tre villkor är uppfyllda, dvs. behovet för brottmålsprocessen, viljan att samarbeta och bruten kontakt med gärningsmännen och om utlänningen inte utgör ett hot mot allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten skall ett uppehållstillstånd utfärdas enligt direktivet. *Rikspolisstyrelsen* anser att det bör klargöras att det är polismyndigheten som skall lämna uppgifter om huruvida det finns hinder mot tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till behovet av skydd för allmän ordning och säkerhet. Styrelsen anför vidare att det får förutsättas att den myndighet som skall pröva frågan om det finns hinder mot uppehållstillstånd med hänsyn till allmän ordning och säkerhet får tillgång till det material som krävs för bedömningen.

Av 4 § i förordning (2004:294) med instruktion för Migrationsverket framgår att verket skall samråda med berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning det behövs. I de fall Migrationsverket vid sin prövning av en ansökan från förundersökningsledaren finner att hinder kan föreligga för att bevilja tillstånd på grund av skäl som rör allmän ordning och den inre säkerheten bör således verket samråda med polismyndigheten.

Eftersom bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid och för medverkan i förundersökning och rättegång kommer att utformas som tvingande regler bör det införas undantag för när skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten talar emot att uppehållstillstånd beviljas. Sådana skäl kan t.ex. vara att utlänningen kan misstänkas vara inblandad i terroristverksamhet eller annars gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

### *Sammanfattning*

Som anförts ovan anser regeringen att det är förundersökningsledaren som skall bedöma om kriterierna – åtminstone såvitt avser behovet för brottmålsprocessen, viljan att samarbeta och bruten kontakt med gärningsmännen – är uppfyllda. Beslutande myndighets prövning blir i den delen närmast formell. När det gäller frågan om det finns hinder mot tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till allmän ordning och

skyddet av den inre säkerheten bör även uppgifter från polismyndigheten inhämtas i ärendet.

För att uppfylla direktivets krav föreslår regeringen att gällande bestämmelse i utlänningslagen skall ändras så att villkoren för när tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas anges i lagtexten. Genom den föreslagna lagändringen blir det också tydligare för den som beviljas eller som kan komma i fråga för sådant tillstånd vilka förutsättningar som gäller för att man skall få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

#### 5.4.4 Giltighetstid

**Regeringens förslag:** För att uppfylla direktivets krav skall gällande bestämmelse ändras så att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål får en kortaste giltighetstid om sex månader. Giltighetstiden för uppehållstillståndet skall kunna förlängas. Någon minimitid skall inte gälla vid förlängning av ett tidigare beviljat tillstånd.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Länsrätten i Skåne län* anför att det bör införas en begränsningsregel för hur många gånger tillståndet får förlängas.

**Bakgrund:** Enligt artikel 8 i direktivet skall uppehållstillståndet ha en giltighetstid på minst sex månader. Uppehållstillståndet skall förnyas om villkoren för att utfärda det fortfarande är uppfyllda.

#### Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelse om uppehållstillstånd för medverkan i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål är inte begränsad till att avse en viss kortaste eller längsta tid. Vid tillkomsten av bestämmelsen övervägdes om tillståndet skulle begränsas till att gälla en viss längsta tid för att undvika folkbokföring av de personer som ansökan avser. Regeringen gjorde bedömningen att en sådan tidsbegränsning med hänsyn till utredningstiderna för vissa av de aktuella brotten kunde leda till att syftet med tillståndsinstitutet inte skulle uppnås fullt ut. Det angavs också att tillståndet inledningsvis kunde ges för en kortare tid på någon eller några månader för att sedan – beroende på hur omfattande brottutredningen är och om målet kan komma att drivas i flera instanser – förlängas en eller flera gånger (prop. 2003/04:35 s. 72).

Direktivets minimigräns om sex månader för uppehållstillståndets giltighetstid har inte någon motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Vid en jämförelse mellan minimigränsen och återkallelsereglerna i direktivet förefaller giltighetstiden få liten betydelse eftersom tillståndet får återkallas när som helst om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda. I kommissionens ursprungliga förslag till direktiv var återkallelse en påföljd om offret inte iakttog något av de grundläggande villkoren för uppehållstillstånd (EGT C 126 E, 28.5.2002, s. 393). Det förhållandet att det inte längre finns ett behov av offrets medverkan för brottmålsprocessen var inte upptaget som ett skäl för återkallelse. Med en

sådan tillämpning skulle minimitiden ge offret en viss trygghet genom att han eller hon kunde förlita sig på att få stanna här tiden ut oavsett hur det gick med brottmålsprocessen. Genom att det numera i återkallelsebestämmelsen i direktivet hänvisas till villkoren för utfärdandet utan någon begränsning och att det dessutom särskilt är angivet att tillståndet får återkallas om de behöriga myndigheterna beslutar att lägga ned målet finns ett betydande utrymme för att den faktiska tiden för uppehållstillståndet blir kortare än sex månader. Minimigränsen kan ändå ses som en markering av att det måste finnas en förutsebarhet när det gäller vistelsetiden här från offrets perspektiv. Återkallelsereglerna är också fakultativa vilket innebär att det får göras en bedömning i varje enskilt fall om återkallelse skall ske.

Direktivet är när det gäller giltighetstiden tvingande. Det innebär att nuvarande regler måste ändras. Regeringen föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i utlänningslagen om en minsta giltighetstid om sex månader för de tidsbegränsade uppehållstillstånden för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål.

#### *Förlängning av uppehållstillstånd*

*Länsrätten i Skåne län* påpekar att det enligt förslaget inte finns någon bestämmelse om hur många gånger tillståndet får förlängas. Länsrätten anför att en begränsningsregel skulle kunna bidra till ett påskyndande av rättsprocessen och att det även ur rättssäkerhetssynpunkt och av hänsyn till den berörde är motiverat att införa en sådan regel.

Möjligheten att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsäganden och vittnen är inte begränsad till att avse ett visst slags brott. Det kan i vissa fall röra sig om brottsutredningar där det är nödvändigt att även inhämta bevisning från utlandet, vilket kan medföra att utredningen fördröjs. Beroende på hur omfattande brottsutredningen är och om målet kan komma att drivas i flera instanser kan tillståndet därför behöva förlängas vid flera tillfällen för att bevispersonen skall kunna vara kvar i landet till dess att rättsprocessen är avslutad.

Frågan om tillståndstidens längd och förlängning därav har behandlats i prop. 2003/04:35 s. 72. Lagrådet påpekade i detta sammanhang att utredning och lagföring beroende på omständigheterna kan ta åtskillig tid i anspråk och att den då föreslagna tidsbegränsningen på ett år skulle kunna leda till att syftet med tillståndsinstitutet inte fullt ut skulle uppnås. Regeringen delade Lagrådets bedömning och ett förslag om en yttersta tidsgräns för tillstånden eller någon begränsning av hur många gånger ett tillstånd kan förlängas lades därför inte fram i propositionen. Regeringen delar därmed inte länsrättens bedömning att det nu bör införas en bestämmelse om hur många gånger ett tillstånd kan förlängas. Det tidsbegränsade uppehållstillståndet om sex månader bör på samma sätt som hittills kunna förlängas i den omfattning som det straffrättsliga förfarandet kräver. Någon kortaste giltighetstid bör inte gälla när uppehållstillståndet förlängs. Tillståndet får bara förlängas under förutsättning att villkoren för utfärdande av tillståndet fortfarande är uppfyllda.



#### 5.4.5 Betänketid

**Regeringens förslag:** För att uppfylla direktivets krav om betänketid skall ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kunna ges en utlänning som vistas här inför hans eller hennes beslut att medverka vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Betänketidens längd skall vara begränsad till 30 dagar. Tillståndstiden skall kunna förlängas om det finns särskilda skäl.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. *Åklagarmyndigheten* har ingen erinran mot att betänketidens längd bestäms till 30 dagar och noterar att betänketiden inte skall hindra polisens eller åklagares brottsutredande verksamhet. *Rikspolisstyrelsen* efterlyser ett klagande om i vilket skede som förundersökningsledaren skall göra ansökan om uppehållstillstånd för betänketid. *Barnombudsmannen (BO)* tillstyrker förslaget att även vittnen som inte själva är offer skall ha rätt till uppehållstillstånd för betänketid. BO saknar emellertid en redogörelse för hur berörda myndigheter skall identifiera de personer som skall erbjudas ett uppehållstillstånd för betänketid. *ECPAT Sverige* välkomnar förslaget om införandet av en betänketid om 30 dagar och att betänketiden skall kunna förlängas om så skulle behövas. *ECPAT Sverige* anför att det torde bli särskilt aktuellt med en förlängning då det rör sig om barn. *Rädda Barnen* understryker att barns förutsättningar för att fatta ett välgrundat beslut, dess förmåga att medverka i utredningen och den tid det behöver för att återhämta sig kan skilja sig avsevärt från en vuxen persons förutsättningar. *Sveriges Kvinnojourers Riksförbund* anser att en betänketid på 30 dagar dock kan verka kort när det gäller kvinnor/barn som har utsatts för människohandel, eftersom de ofta har utsatts för mycket traumatiska upplevelser och lever under starkt hot.

**Bakgrund:** Enligt artikel 6 i direktivet skall en medlemsstat se till att de berörda tredjelandsmedborgarna tillförsäkras en betänketid som ger dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de behöriga myndigheterna. Betänketidens varaktighet och startpunkt skall fastställas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Betänketiden skall inte ge rätt till uppehållstillstånd enligt direktivet men avvisnings- eller utvisningsbeslut skall inte kunna verkställas mot de berörda under denna tid. En medlemsstat får när som helst avbryta betänketiden om de behöriga myndigheterna har fastställt att den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med gärningsmännen eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

I inledningen till direktivet (punkt 14) anges att direktivet bör tillämpas utan att det påverkar de åtgärder som vidtas av de behöriga myndigheterna under alla etapper av de relevanta nationella förfarandena och i synnerhet när de aktuella brotten utreds.

## Skälen för regeringens förslag

### *En särskild reglering av betänketid*

Frågan om betänketid är i dag inte särskilt reglerad. Den utformning som 5 kap. 15 § NUtIL har medger att uppehållstillstånd kan meddelas för en kortare tid för att bereda bevispersonen betänketid.

Som regeringen anförde i prop. 2003/04:35 s. 71 är det viktigt att bevispersoner ges tid att tänka över om de är beredda att medverka i utredningen. Oftast är det fråga om brottsoffer som kan ha varit utsatta för allvarliga övergrepp. De kan – i olika utsträckning – vara i behov av återhämtning så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Att betänketid ges gynnar inte bara dessa personer utan kan också ha stor betydelse för att förundersökningen skall kunna genomföras på bästa sätt. En person som efter betänketid ställs inför möjligheten att kunna få ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kanske i större utsträckning väljer att medverka i brottsutredning och rättegång sedan han eller hon under betänketiden erfart vad det tidsbegränsade uppehållstillståndet kommer att innebära bland annat i form av boende, adekvat skydd samt socialt bistånd och engagemang.

Genom att nuvarande bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för bevispersoner inte innehåller några begränsningar i fråga om för hur kort tid som uppehållstillståndet skall gälla har ett kortvarigt uppehållstillstånd kunnat meddelas för att bereda utlänningen betänketid. På grund av direktivets krav på en kortaste giltighetstid om sex månader finns inte längre utrymme att bevilja sådana kortare uppehållstillstånd med stöd av nuvarande bestämmelse. Regeringen föreslår därför att en särskild bestämmelse som reglerar rätten för bevispersoner att vistas här under betänketiden skall införas i utlänningslagen. I likhet med vad som gäller för det längre tidsbegränsade uppehållstillståndet för medverkan vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål får uppehållstillståndet för betänketid återkallas om förutsättningarna för att bevilja tillstånd inte längre föreligger.

### *Betänketidens längd*

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att bevispersonen skall få tid att tänka över om han eller hon är villig att samarbeta med myndigheterna måste vara tillräckligt långt för att personen utifrån sina förutsättningar skall kunna fatta ett välgrundat beslut. Det kan vara en rad olika faktorer som har betydelse för hur lång tid en enskild individ behöver. Behovet av att återhämta sig efter vad som hänt är naturligtvis en viktig faktor. Relationen till gärningsmännen är en annan. Det kan även finnas en hotbild mot offren. Hur lång tid som behövs kan vara olika från fall till fall. Tiden måste emellertid begränsas på något sätt med hänsyn till syftet med bestämmelsen. Ett skäl till sådan begränsning är att det kan vara fråga om en pågående förundersökning där någon är frihetsberövad såsom misstänkt för brott. Det kan vara avgörande för förundersökningsledaren att bevispersonen medverkar i utredningen fullt ut för att

förundersökningen skall kunna slutföras och lagföring skall kunna ske. Direktivets bestämmelser om betänketid bör inte tolkas så att de hindrar att förhör hålls med bevispersoner i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. RB, jfr punkt 14 i inledningen till direktivet. Vid förhandlingarna av direktivet underströks att införandet av en betänketid på intet sätt skall hindra polisens och åklagares brottsutredande verksamhet. Förhör med berörda personer och övriga utredningsåtgärder skall även kunna äga rum under betänketiden.

Under betänketiden kan dock antas att förundersökningsledaren – och naturligtvis alla andra inblandade – kan komma att sväva i ovisshet om misstankarna kommer att leda fram till något åtal eller ens om förundersökningen kommer att kunna slutföras. Förutsättningarna för att framgångsrikt kunna driva en förundersökning kan även snabbt förändras. Det kan exempelvis förekomma att den person som misstänks ha begått gärningen lämnar landet eller att utredningsmöjligheterna på annat sätt förändras. Det är därför rimligt att betänketiden begränsas på något sätt. Som anförts i avsnitt 5.2 har det i Europarådskonventionen om åtgärder mot människohandel beslutats att införa en minsta tid på 30 dagar för betänketid för offer för människohandel. Genom att begränsa betänketiden till 30 dagar uppnås en rimlig avvägning mellan förundersökningens krav och hänsynen till brottsoffren. Det måste dock finnas en möjlighet att förlänga även betänketiden i särskilda fall t.ex. om bevispersonen behöver längre tid för att återhämta sig. I enlighet med vad ECPAT Sverige, Rädda Barnen och Svenska Kvinnojourers Riksförbund anført bedömer regeringen att förlängning av betänketid särskilt kan komma att bli aktuell när det gäller barn som utsatts för brott.

#### *Betänketidens tillämpning på vittnen*

Direktivets ålägganden omfattar endast offer för människohandel och får tillämpas på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring. Det innebär att vittnen faller utanför tillämpningsområdet för direktivet. Den som utsätts för ett brott har generellt sett större behov av att återhämta sig och tänka över situationen än ett vittne. Även vittnen kan ha sådana upplevelser från ett brott att en betänketid är motiverad. Vittnets relationer till brottsoffer eller gärningsmän kan också vara av betydelse. Regeringen bedömer därför att det inte finns skäl att utesluta några bevispersoner från betänketidsregleringen.

Det skall i sammanhanget erinras om vittnesplikten. Reglerna om betänketid är inte avsedda att inskränka den skyldighet var och en har att vittna om sina iakttagelser.

#### *Hur skall berörda myndigheter identifiera de personer som skall erbjudas uppehållstillstånd för betänketid?*

*Barnombudsmannen* saknar en redogörelse för hur berörda myndigheter skall identifiera de personer som skall kunna erbjudas ett uppehållstillstånd för betänketid. Regeringen anser att detta, liksom i dag är fallet, är en fråga som får bedömas av de brottsutredande myndigheterna. I de flesta fall torde polisen genom spaningsverksamhet eller andra

utredningsåtgärder på grund av misstanke om brott redan i ett tidigt skede kunna avgöra om de utlänningar som påträffas vid ett tillslag kan komma i fråga för att medverka i förundersökning eller rättegång. Även i samband med polisens kontroll av utlänningars rätt att vistas här i landet (inre utlänningskontroll) enligt bestämmelserna i 9 kap. 9 § NUtIL kan fråga uppkomma om en utlännings medverkan kan ha betydelse vid en pågående brottsutredning och att han eller hon därmed kan komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige. Det kan också finnas fall där en frivilligorganisation hjälper berörd person att vända sig till myndigheterna eller att utläningen själv kontaktar myndigheterna på eget initiativ.

### *När skall ansökan göras?*

Enligt direktivet skall betänketidens startpunkt fastställas i enlighet med den nationella lagstiftningen. Under betänketiden får beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas avseende de berörda personerna. *Rikspolisstyrelsen* anför att det bör närmare redogöras för i vilket skede som förundersökningsledaren skall göra ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid. Styrelsen anger om en förundersökningsledare avvaktar med en ansökan, trots att förutsättningarna för en sådan är uppfyllda, kan det medföra att betänketiden indirekt förlängs. Det kan också medföra att bevispersonen även kan hinna lämna landet eller på annat sätt göra sig otillgänglig för medverkan i det fortsatta utredningsarbetet.

I prop. 2003/04:35 s. 71 understryks att för att förhindra avvisning eller utvisning bör förundersökningsledaren skyndsamt ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd när polisen påträffar de kvinnor eller män som utsatts för människohandel.

I promemorian föreslogs att en särskild bestämmelse skulle införas i utlänningslagen om att beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas om en utlänning kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Bestämmelsen avsåg att tillgodose direktivets krav att bevispersonen under betänketiden skall vara skyddad mot avvisning och utvisning. *Riksdagens Ombudsmän (JO)* har påpekat att en sådan reglering får konsekvenser för det straffbara området för olovlig vistelse i 20 kap. 1 § NUtIL. Även *Malmö tingsrätt* har förutsett svårigheter med att tillämpa den föreslagna bestämmelsen. Regeringen har tagit intryck av dessa synpunkter.

Vad gäller direktivets krav på att beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas under betänketiden anges i artikel 6.1 att betänketidens varaktighet och startpunkt skall fastställas i enlighet med nationell lagstiftning. Regeringens förslag i detta avseende innebär att betänketiden regleras genom ett särskilt uppehållstillstånd om 30 dagar. Betänketiden inleds således först när ett sådant uppehållstillstånd har beviljats. Genom en sådan ordning är utläningen skyddad från avvisning eller utvisning under betänketiden precis som direktivet

föreskriver. Regeringen bedömer därför att det inte finns behov av den bestämmelse som har föreslagits i promemorian.

Eftersom det ligger i statens intresse att bevispersonerna är kvar i landet bör förundersökningsledaren sakna anledning att avvakta med att ge in en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid till Migrationsverket i de fall han eller hon bedömer att en person kan komma i fråga för ett sådant tillstånd. Att en ansökan görs skyndsamt är också viktigt för att bevispersonerna skall kunna få tillgång till den hälso- och sjukvård, socialt bistånd m.m. som de skall erbjudas under betänketiden.

Som anförts i avsnitt 5.4.3 är det förundersökningsledaren som i huvudsak har att bedöma om kriterierna för uppehållstillstånd är uppfyllda och beslutande myndighets prövning blir därför närmast formell. För att inte syftet med tillståndet skall motverkas är det av stor vikt att ansökan behandlas skyndsamt. Migrationsverket har anført att kravet på passinnehav i några fall har fördröjt handläggningen hos verket. I avsnitt 5.4.6 föreslås att det införs ett undantag från kravet på pass för de utlänningar som kan komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Genom att ett sådant undantag införs bör tiden mellan förundersökningsledarens ansökan och Migrationsverkets beslut i fråga om uppehållstillstånd för en bevisperson kunna begränsas till några dagar.

Den förundersökningsledare som har ansökt om uppehållstillståndet bör vidare kunna se till att utlänningen förses med ett intyg eller annan handling som visar att ansökan om uppehållstillstånd har gjorts.

### *Sammanfattning*

Direktivet kräver att berörda tredjelandsmedborgare tillförsäkras en betänketid. På grund av vad som angetts ovan finns behov av en särskild reglering när det gäller vistelsen här under betänketiden. Regeringen föreslår därför att nuvarande bestämmelse i 5 kap. 15 § NUtIL ändras så att det av lagtexten uttryckligen framgår vilka förutsättningar som skall föreligga för att efter ansökan av förundersökningsledare bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid. Bestämmelsen skall precis som det längre tidsbegränsade uppehållstillståndet för medverkan vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål kunna tillämpas inte bara på tredjelandsmedborgare utan på alla utlänningar, även underåriga. Betänketidens längd skall bestämmas till 30 dagar. Tillståndet som ges för betänketid skall kunna förlängas under vissa förutsättningar och det skall också kunna återkallas.

#### **5.4.6 Undantag från kravet på innehav av pass**

**Regeringens bedömning:** En utlänning som kan komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan i förundersökning och rättegång och som inte har någon handling som gäller som pass och som saknar möjlighet att skaffa en sådan handling bör kunna undantas från kravet på passinnehav under sin vistelse i Sverige. Ett sådant undantag kan regleras i förordning.

**Promemorians bedömning:** Frågan om undantag från kravet på passinnehav har inte behandlats i promemorian.

**Remissinstanserna:** *Migrationsverket* har påpekat att innehav av pass alternativt ID-kort för EU-medborgare är en förutsättning för att verket skall kunna bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om bevispersonen inte har och inte heller kan skaffa hemlandspass kan verket överväga om främlingspass kan utfärdas. *Migrationsverket* anför vidare att passkravet i några fall har fördröjt handläggningen hos verket.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det kan i vissa fall vara så att en bevisperson påträffas i Sverige med en falsk eller förfalskad passhandling. Det förekommer också att utlänningen helt saknar pass därför att gärningsmannen eller annan fråntagit honom eller henne passet för att förhindra att personen lämnar landet eller av annan anledning. I de flesta fall har en bevisperson pass eller ID-handling eller har möjlighet att från sitt hemlands ambassad eller konsulat i Sverige få ett nytt pass.

Det är viktigt att kravet på innehav av pass inte leder till att handläggningen fördröjs när det gäller en utlänning som av förundersökningsledaren bedöms kunna komma i fråga för tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan i brottmålsprocessen. Ett undantag från kravet på pass för de utlänningar som det här är fråga om i de fall det visar sig att han eller hon inte har möjlighet att skaffa en sådan handling bör därför införas. Regeringen anser att ett sådant undantag på samma sätt som gäller vid permanent uppehållstillstånd och vid tillfälligt skydd kan regleras i förordning.

#### 5.4.7 Underåriga

**Regeringens bedömning:** Direktivets bestämmelser om vilka hänsyn som skall tas och hur förfarandet skall gå till när bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd tillämpas på underåriga har redan sin motsvarighet i gällande regler. Några författningsändringar behövs därför inte för att tillgodose direktivets krav i denna del.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Barnombudsmannen* anser att i det fall det är sannolikt att familjen är medskyldig till människohandeln, skall familjen inte kontaktas om inte detta bedöms vara till barnets bästa och barnet samtycker till det. *Jämställdhetsombudsmannen* välkomnar särskilt att förslaget omfattar underåriga och att skydd och stöd skall beredas dem genom redan gällande regler. *Rädda Barnen* anser att promemorian snarast måste kompletteras med en utredning om hur lagstiftningen bör se ut för att försäkra att principen om barnets bästa alltid kommer i första rummet då barn utsatts för människohandel. *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd (gemensamt yttrande)* anför att det för vissa barn kan vara förenat med både obehag och fara att familjen i hemlandet får veta vad barnet har utsatts för/deltagit i och som föranlett den brottmålsprocess som barnet är involverat i. *ECPAT Sverige* anser att barn inte skall skickas hem, oavsett

om skäl finns för återkallelse av uppehållstillståndet enligt direktivets artikel 14, innan den första sex månadersperioden löpt ut – under förutsättning att barnet inte själv uttryckligen vill återvända hem – eftersom behandlingen av den underårige ofta behöver pågå under en längre tid.

**Bakgrund:** I artikel 10 anges att om en medlemsstat använder sig av möjligheten att även tillämpa direktivet på underåriga skall medlemsstaten låta barnets bästa komma i främsta rummet och se till att förfarandet är anpassat till barnets ålder och mognad. Medlemsstaten får förlänga betänketiden om den anser att detta är förenligt med barnets bästa. Vidare skall underåriga få tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som medlemsstatens egna medborgare, men tillträdet får begränsas till att gälla det offentliga utbildningsväsendet. När det gäller en tredjelandsmedborgare som är en underårig utan medföljande vuxen, skall medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa den underåriges identitet, nationalitet samt huruvida han eller hon verkligen saknar medföljande vuxen. Medlemsstaten skall göra allt för att snarast möjligt spåra den underåriges familj och ordna så att den underårige omedelbart får en rättslig företrädare, vid behov även i straffrättsliga förfaranden i enlighet med den nationella lagstiftningen.

#### *En god man skall förordnas för ensamkommande barn*

Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn trädde i kraft den 1 juli 2005. Enligt den lagen skall barn som av flyktingskäl eller andra skäl kommer ensamma till Sverige eller efter ankomsten blivit ensamma och söker uppehållstillstånd här skyndsamt förses med en god man som träder i både barnets förmyndares och vårdnadshavares ställe. Enligt förarbetena till lagen skall den gode mannen vara det nav kring vilka alla barnets angelägenheter samordnas. Den gode mannen skall ha regelbunden kontakt med barnet, det hem barnet vistas i, den som företräder barnet i pågående utlänningsärende, barnets skola etc. Den gode mannen skall om det inte är uppenbart obehövt ansöka om uppehållstillstånd för barnet. Om barnet därefter beviljas uppehållstillstånd skall den gode mannen ersättas av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken. Ansökan om god man får göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren i kommunen får också själv ta upp frågan.

#### *Prövning av ärenden enligt utlänningslagen som rör barn*

Vid prövningen av ärenden enligt utlänningslagen som rör barn skall alltid den s.k. portalbestämmelsen om barnets bästa beaktas, 1 kap. 10 § NUtL. Enligt denna bestämmelse gäller att, i fall som berör ett barn, det särskilt skall beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. Stadgandet har sin förebild i artikel 3 i FN:s barnkonvention.

Ytterligare bestämmelser om barn finns i 1 kap. 11 § och 18 kap. 3–4 §§ NUtL. Enligt 1 kap. 11 § NUtL skall, när frågor om tillstånd enligt utlänningslagen skall bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet,

om det inte är olämpligt, barnet höras. Den hänsyn skall tas till det barnet har sagt som barnets ålder och mognad kräver. Enligt 18 kap. 3 § NUtIL är den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet utan särskilt förordnade barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Detta gäller dock inte om det finns en god man för barnet enligt lagen om god man för ensamkommande barn. Enligt 18 kap. 4 § NUtIL skall en sådan god man för ett ensamkommande barn ansöka om uppehållstillstånd för barnet, om detta inte är uppenbart obehövt. Vidare anges i paragrafen att om en god man inte är förordnad är det den som är förordnad som offentligt biträde för barnet som skall göra ansökan. Offentligt biträde skall enligt 18 kap. 1 § NUtIL förordnas i mål och ärenden om avvisning med visst undantag, utvisning enligt 8 kap. 7 § NUtIL, verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning om beslut om inhibition meddelats eller utlänningen hållits i förvar på visst sätt eller hemsändande, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

### *Barn som misstänks fara illa*

I de fall det föreligger misstanke om brott där barn kan vara inblandade erinras i 3 § polislagen (1984:387) om att bestämmelser finns i socialtjänstlagen (2001:453), SoL om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd. Socialnämnden skall omgående underrättas när ett sådant barn påträffas. Motsvarande anmälningsskyldighet i fråga om barn som misstänks fara illa gäller även för andra myndigheter som i sin verksamhet kommer i kontakt med barn.

Socialtjänstlagen innehåller flera bestämmelser som särskilt tar sikte på barns situation. I en portalparagraf anges att barnets bästa särskilt skall beaktas vid åtgärder som rör dem. Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ett särskilt ansvar för barn som av olika skäl kan behöva insatser från socialnämndens sida. I 5 kap 1 § SoL anges att socialnämnden skall med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Ansvaret är detsamma för alla barn som vistas i kommunen oavsett om de har uppehållstillstånd eller inte. I de fall de finns misstanke om att ett barn far illa skall socialnämnden utreda barnets situation och vid behov vidta åtgärder. En sådan utredning skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Angående socialnämndens ansvar för mottagande av utländska målsäganden och vittnen se även avsnitt 5.4.9.

### *Särskilda hänsyn skall tas när ett barn medverkar i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål*

I det slag av förundersökningar där det kan komma i fråga att bevilja det särskilda tidsbegränsade uppehållstillståndet är förhållandena i regel sådana att förutsättningarna för att bevilja ett särskilt biträde för målsäganden enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde är uppfyllda. Ett målsägandebiträde skall förordnas så snart förundersökning har inletts. Målsägandebiträdet skall ta till vara



målsägandens intressen i målet samt lämna stöd och hjälp till målsäganden.

När det gäller förundersökningen finns det särskilda regler i förundersökningskungörelsen (1947:948) för hur förundersökningen skall bedrivas när en underårig är målsägande, vittne eller brottsoffer. I 2 a § föreskrivs att förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år skall bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Det föreskrivs vidare att förundersökningen skall vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får, enligt bestämmelsen, överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter.

I 17 § föreskrivs att förhör med någon som är under 18 år och som är misstänkt för brott, målsägande eller vittne, skall planeras och verkställas så att det inte uppkommer fara för att den som förhörs tar skada. Vidare sägs att särskild varsamhet bör iakttas om förhöret rör sexuallivet. Bestämmelserna anger också att det bör noga tillses att uppseende inte väcks kring förhöret och att detta inte får göras mer ingående än omständigheterna kräver. Förhör får enligt bestämmelsen inte äga rum fler gånger än som är nödvändigt med hänsyn till utredningens art och barnets bästa. Enligt 18 § bör förhör med någon som är under 18 år hållas av en person med särskild kompetens för uppgiften. Slutligen anges i 19 § att om en utsaga av barn är av avgörande betydelse för utredningen bör, om det finnes vara av vikt med hänsyn till barnets ålder och utveckling samt brottets beskaffenhet, någon som äger särskild sakkunskap i barn- eller förhörpsykologi biträda vid förhöret eller yttra sig angående värdet av barnets utsaga.

Angående huvudförhandling i brottmål finns i 36 kap. 4 § RB bestämmelser som anger att om den som åberopas som vittne är under femton år så skall rätten med hänsyn till omständigheterna pröva om han eller hon får höras som vittne. Rätten har enligt förarbetena till bestämmelsen (se NJA II 1943 s. 465) att ta hänsyn även till betydelsen av den omständighet om vilken det åberopade vittnet skall yttra sig och till det antagliga värdet av vittnets utsaga. Av vikt är enligt förarbetena huruvida den som har vårdnaden om vittnet anser att förhör skulle inverka skadligt på eller i övrigt medföra olägenhet för denne.

#### *Skolgång m.m. för underåriga bevispersoner*

I förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg för asylsökande barn m.fl. anges att barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige och som vistas här enligt ett beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd på ansökan av förundersökningsledare skall ges tillträde till utbildningsväsendet på i princip samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Skyldigheten för kommunen i detta avseende gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola samt vid behov särskola. För gymnasieskolan

dock med den begränsningen att utbildningen skall ha påbörjas innan utlänningsen fyllt 18 år.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgår av avsnitt 5.4.1 anser regeringen att bestämmelserna om tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål och för betänketid även fortsättningsvis skall omfatta underåriga. Regeringen bedömer att nu gällande lagstiftning och övrig reglering när det gäller barn som utsatts för brott, däribland människohandel, väl tillgodoser barnets intressen i samtliga de avseenden som direktivet kräver. Vidare är regeringen av den uppfattningen att berörda myndigheter och organisationer uppmärksammar de speciella behov av skydd och bistånd som barn i de ifrågakvarande situationer kan behöva.

När det gäller frågan om att spåra den underåriges familj kan det för vissa barn, som *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar* och *Sveriges Kristna Råd* påpekat, vara förenat med både obehag och fara att familjen i hemlandet får veta vad barnet utsatts för eller deltagit i och som föranlett den brottmålsprocess som barnet är involverad i. *Barnombudsmannen* anför att när det är sannolikt att familjen är medskyldig till människohandeln bör kanske inte familjen kontaktas om inte detta bedöms vara till barnets bästa och barnet samtycker till det. Eftersom det här rör sig om barn utan vårdnadshavare i Sverige anser regeringen att den som förordnats som god man för barnet tillsammans med barnet bör avgöra om barnets familj eller om någon annan anhörig i stället bör kontaktas om detta kan anses vara till barnets bästa.

*ECPAT Sverige* har vidare anført att de anser att barn inte skall skickas hem, oavsett om skäl finns för återkallelse av uppehållstillståndet, innan den första sex månadersperioden löpt ut under förutsättning att barnet inte själv uttryckligen vill återvända hem. Som nämns i avsnitt 5.4.12 är bestämmelsen om återkallelse av tillstånd fakultativ. I fall som rör barn som undergår en viss behandling på grund av att de utsatts för brott här i landet kan det finnas skäl att låta barnet stanna kvar under resterande tillståndstid. Detta är också en fråga som bör övervägas i samråd med barnet självt och den som företräder barnet. Vidare kan det i en sådan situation där barnet behöver få avsluta pågående behandling i vissa fall finnas anledning att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige för barnet med stöd av 5 kap. 6 § jämfört med 5 kap. 9 § NUtil. Angående möjlighet för barnet att få ett permanent uppehållstillstånd, se vidare avsnitt 5.4.16.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att direktivets bestämmelser även skall tillämpas på underåriga och att några författningsändringar inte behövs för att uppfylla direktivets krav i denna del.

#### 5.4.8 Hälso- och sjukvård

**Regeringens bedömning:** Enligt gällande ordning erbjuds målsägande och vittnen som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats efter ansökan av en förundersökningsledare samma hälso- och sjukvård som i landstinget bosatta personer. I praktiken har således de målsägande och vittnen som det här är fråga om tillgång till hälso- och sjukvård i minst den utsträckning som direktivet föreskriver. Att dessa utlänningar skall erbjudas samma hälso- och sjukvård som i Sverige bosatta personer framgår i dag av en överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting. I lag anges i dag endast skyldigheten för ett landsting att erbjuda dessa personer omedelbar vård. Skyldighet att erbjuda dessa personer samma hälso- och sjukvård som i Sverige bosatta personer bör enligt regeringens bedömning lagregleras. Denna fråga bereds i annat sammanhang.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Bakgrund:** Enligt direktivets bestämmelser görs en viss åtskillnad vad gäller den hälso- och sjukvård som medlemsstaterna skall kunna erbjuda berörda tredjelandsmedborgarna innan respektive efter det att uppehållstillstånd har utfärdats. I artikel 7 anges angående behandling innan uppehållstillstånd utfärdas bland annat att medlemsstaten skall se till att berörda tredjelandsmedborgare som saknar tillräckliga tillgångar får tillgång till akutsjukvård. Det anges vidare att medlemsstaten skall värna om de mest utsatta personernas speciella behov, inklusive, vid behov och om detta föreskrivs i den nationella lagstiftningen, psykologisk vård. I artikel 9 anges angående behandling som ges efter utfärdande av uppehållstillstånd att en medlemsstat skall se till att de innehavare av uppehållstillstånd som inte har tillräckliga medel får minst den behandling som anges i artikel 7. Vidare anges att en medlemsstat skall tillhandahålla nödvändig medicinsk eller annan vård för berörda tredjelandsmedborgare som inte har tillräckliga medel och som har särskilda behov, såsom gravida kvinnor, personer med funktionshinder eller offer för sexuellt våld eller andra former av våld samt för underåriga, om medlemsstaten använder sig av möjligheten att tillämpa direktivet på underåriga.

Mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (tidigare Landstingsförbundet) har träffats en överenskommelse om hälso- och sjukvård till utlänningar som har tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige enligt 5 kap. 15 § NUtIL. Överenskommelsen innebär bland annat att Sveriges Kommuner och Landsting åtar sig att rekommendera landstingen att lämna vård till personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd som avses i 5 kap. 15 § NUtIL på samma villkor som till i Sverige bosatta personer. Överenskommelsen har sin grund i att riksdagen tagit ställning till av regeringen framlagt förslag att dessa utlänningar skall erbjudas samma hälso- och sjukvård som i Sverige

bosatta personer (prop. 2003/04:35, bet. 2003/04:SfU6, rskr. 2003/04:164).

Ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för den hälso- och sjukvård som det lämnat till personer som vistas här med stöd av en ansökan eller beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § NUtIL (9 b § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.).

Landstingens primära skyldighet framgår av 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL och 5 § (1985:125) tandvårdslagen där det anges att landstinget skall erbjuda en god hälso- och sjukvård och tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Om bosättningskravet är uppfyllt avgörs med ledning av bestämmelserna om folkbokföring (prop. 1990/91:153 s. 91). Om någon som vistas inom ett landsting utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård eller tandvård är landstinget enligt 4 § första stycket HSL och 6 § tandvårdslagen skyldigt att erbjuda sådan vård. Skyldigheten för det enskilda landstinget att erbjuda vård utvidgas således genom dessa bestämmelser. Landstingens skyldighet omfattar såväl den som är medlem i en annan landstingskommun som den som inte tillhör något landsting t.ex. en utlänning på tillfälligt besök (prop. 1981/82:97 s. 120).

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt den ordning som de facto tillämpas med stöd av överenskommelsen mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting erbjuds målsägande och vittnen som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats efter ansökan av en förundersökningsledare samma hälso- och sjukvård som i landstinget bosatta personer. Under ansökningstiden – som i regel bör kunna begränsas till några dagar – har dessa utlänningar möjlighet till omedelbar vård. Så snart ett uppehållstillstånd har beviljats jämställs således dessa personer med i Sverige bosatta personer i fråga om möjlighet till hälso- och sjukvård. Detta gäller även för ett brottsoffer med sådant uppehållstillstånd som befinner sig i en återhämtningsfas och som därför kanske inte förmått ta ställning till beslutet om att samarbeta under brottsutredning och rättegång.

Den ordning som i praktiken tillämpas angående hälso- och sjukvård för dessa utlänningar bedöms väl uppfylla de krav som direktivet ställer. I vissa avseenden är åtagandena betydligt mer långtgående t.ex. i fråga om hälso- och sjukvård under betänketid där bevispersoner i Sverige skall erbjudas samma vård som bosatta medan direktivet endast innehåller bestämmelser om omedelbar vård.

För genomförandet av ett EG-direktiv måste det anses vara väsentligt att inte bara den praktiska verksamheten i en medlemsstat motsvarar direktivets krav utan även att direktivets föreskrifter återspeglas i den nationella rättsliga regleringen. Den regleringen som i dag finns i hälso- och sjukvårdslagen motsvarar inte fullt ut direktivets bestämmelser. Regeringen bedömer att landstingets i lag angivna skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård till bland andra de utlänningar som här avses bör bli föremål för en kompletterande lagreglering. Denna fråga bereds i annat sammanhang inom Regeringskansliet.

#### 5.4.9 Socialt bistånd m.m.

**Regeringens bedömning:** De utlänningar som kan komma i fråga för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan i förundersökning eller huvudförhandling i brottmål har enligt gällande ordning tillgång till sociala förmåner och övrigt bistånd i den utsträckning som direktivet föreskriver.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Sveriges Kvinnojourers Riksförbund* påpekar att det är av yttersta vikt och att det inte nog kan poängteras att det både under det tidsbegränsade uppehållstillståndet om 30 dagar och det som gäller minst sex månader enligt socialtjänstlagen framgår att kommunerna har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver och har rätt till bistånd.

#### Skälen för regeringens bedömning

##### *Socialt bistånd – gällande ordning*

Skyldighet för kommuner att erbjuda social omsorg regleras genom socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det innebär ett ansvar för alla som vistas inom kommunens gränser oavsett skälet till vistelsen. Däremot kan vistelsens art ha betydelse för det bistånd som ges. Det har även betydelse om det behov av stöd och hjälp som finns kan tillgodoses på annat sätt än genom den kommunala socialtjänsten. Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Vidare anges i 5 kap. 11 § samma lag att socialnämnden bör verka för att den som utsatts för brott och dennes anhöriga får stöd och hjälp samt att socialnämnden härvid särskilt bör beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp i hemmet kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Angående socialnämndens särskilda ansvar enligt socialtjänstlagen för barn se avsnitt 5.4.7.

I samband med att bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för s.k. bevispersoner trädde i kraft den 1 oktober 2004 har Socialstyrelsen inom ramen för sin tillsynsverksamhet informerat kommunerna om mottagande inom socialtjänsten av personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd. I meddelandeblad från januari 2005 framhåller Socialstyrelsen att bevispersonerna i enlighet med prop. 2003/04:35 både under ansökningstiden och efter det att tillstånd beviljats är beroende av kommunens insatser för både levnadsomkostnader och stödinsatser. Det innebär att när det gäller insatser från kommunens sida behandlas dessa personer likadant under hela tiden de vistas här oavsett om det är fråga om ansökningstid eller under den tid uppehållstillståndet löper. Att en kommun har rätt till ersättning för kostnader för bistånd och viss vård som lämnats till en

person som vistas här med stöd av en ansökan eller beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd framgår av 9 a § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

#### *Socialt bistånd enligt direktivet*

Direktivets krav när det gäller socialt bistånd innan och efter det att uppehållstillstånd har beviljats innebär att medlemsstaten skall se till att en tredjelandsmedborgare som saknar tillräckliga tillgångar ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle.

Som framgår av bestämmelserna i 2 kap. 2 §, 4 kap. 1 § samt 5 kap. 11 § SoL har bevispersonerna redan i dag möjlighet att få tillgång till såväl ekonomiskt bistånd som annat socialt bistånd i den omfattning som direktivet kräver.

#### *Övrigt bistånd enligt direktivet*

Enligt artikel 7 skall en medlemsstat i enlighet med sin nationella lagstiftning ta lämplig hänsyn till berörda tredjelandsmedborgares behov av säkerhet och skydd. Dessa skall vid behov även kunna få bistånd med översättning och tolkning. Vidare anges att medlemsstaten i förekommande fall får bevilja berörda tredjelandsmedborgarna kostnadsfritt juridiskt bistånd enligt villkoren i den nationella lagstiftningen.

I den mån det är fråga om brott där det finns målsägande omfattas brottsoffret av lagen (1988:609) om målsägandebiträde och har då rätt till ett eget juridiskt biträde vid förundersökning och rättegång när det är fråga om vissa typer av brott, bland annat människohandel.

Vittnesstödsverksamhet drivs av lokala brottsofferjourer och andra ideella organisationer.

Utöver det stöd till brottsoffer som kan ges inom ramen för socialtjänstens i form av t.ex. skyddad boende har även polisen som en av sina uppgifter att ge skydd åt hotade och förföljda personer. Flera ideella organisationer har också en brottsofferinriktad verksamhet.

#### *Sammanfattning*

Enligt gällande ordning har de utlänningar som kan beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd för att medverka vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål redan i dag tillgång till socialt och övrigt bistånd i den utsträckning som direktivet föreskriver. Regeringen bedömer därmed att några författningsändringar till följd av denna del av direktivet inte behövs.

#### 5.4.10 Arbete och utbildning

**Regeringens bedömning:** En utlänning som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål bör undantas från kravet på arbetstillstånd. Den författningsreglering som behövs i detta avseende kan göras i förordning.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Tillstyrker eller har ingen erinran mot bedömningen. *Sveriges advokatsamfund* anför att brottsutredningar och domstolsprocesser kan i mer komplicerade mål bli relativt långvariga och att det därför är av yttersta vikt – såväl för att underlätta den enskildes väg till ett normalt socialt liv som för dennes intresse att samarbeta under hela denna tid – att hon eller han får sysselsättning i form av arbete, praktik eller utbildning. Advokatsamfundet påpekar att det i praktiken sannolikt i flertalet fall finns språkliga hinder för den enskilde att få en anställning eller delta i yrkesutbildning varför praktik eller utbildning i svenska i första hand torde komma i fråga.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 11 direktivet anges att medlemsstaterna skall fastställa de regler enligt vilka personer som har uppehållstillstånd skall tillåtas få tillträde till arbetsmarknaden samt till yrkesutbildning och annan utbildning. Tillträdet skall begränsas till uppehållstillståndets giltighetstid. Vidare anges att villkoren och förfarandena för att tillåta tillträde till arbetsmarknaden, till yrkesutbildning och till annan utbildning skall fastställas av de behöriga myndigheterna enligt nationell lagstiftning.

#### *Arbete*

För att få tillträde till arbetsmarknaden i Sverige krävs enligt 1 kap. 5 § UtIL (2 kap. 7–8 §§ NUtIL) arbetstillstånd om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Medborgare i en EES-stat (dvs. medborgare i EU-länderna samt Island, Norge och Liechtenstein) eller i Schweiz är enligt 4 kap. 1 § UtIF också undantagna från kravet på arbetstillstånd. I utlänningsförordningen har föreskrivits ytterligare en rad undantag från kravet på arbetstillstånd. Bland annat behöver en utlänning som har sökt uppehållstillstånd i Sverige och som därvid åberopar att han eller hon är flykting eller skyddsbehövande i övrigt inte arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att dess beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan.

Arbetstillstånd skall ges för viss tid. Tillståndet får avse ett visst slag eller vissa slag av arbete och förenas med de övriga villkor som behövs. I praktiken används möjligheten att förena tillståndet med villkor så att det i beslutet anges vilket yrke tillståndet gäller samt vilken arbetsgivare sökanden skall arbeta hos. Varken i utlänningslagen eller i utlänningsförordningen anges några kriterier för att arbetstillstånd skall

kunna beviljas. Förutsättningar för tillstånd återfinns i stället i praxis och i de riktlinjer som AMS utfärdar med stöd av 4 kap. 6 § UtIF.

I den nya utlänningslagen (2005:716) har bestämmelserna om arbetstillstånd fått en mer detaljerad utformning som återspeglar den praxis som gäller i dag. Enligt 6 kap. 2 § NUtIL skall arbetstillstånd få ges till en utlännings som erbjudits anställning inom ett yrke där det råder tillfällig brist på arbetskraft eller som deltar i internationellt utbyte. Vidare skall enligt samma bestämmelse tillstånd få ges om det följer av internationellt avtal eller bilateralt avtal med annat land. Slutligen skall enligt 6 kap. 3 § NUtIL den som har tidsbegränsat uppehållstillstånd få beviljas arbetstillstånd om inte skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. I prop. 2004/05:170 s. 212 anförs följande om denna bestämmelse:

Redan nu gäller i praxis att den som får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ofta också får ett arbetstillstånd. Detta framgår dock inte av lagtexten. Regeringen anser att en särskild paragraf bör införas för dessa fall. Det skall således framgå av lagtexten att den som redan har fått ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilket kan vara fallet t.ex. vid uppskjuten invandringsprövning, skall kunna beviljas arbetstillstånd. Enligt Utlänningsnämnden bör det vid utformningen av bestämmelsen tas hänsyn till att det finns flera former av tidsbegränsade uppehållstillstånd då arbetstillstånd inte beviljas, t.ex. vid besök och studier. Enligt nämndens mening bör bestämmelsen förtydligas så att det framgår att de som i dag inte beviljas arbetstillstånd när de beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd inte heller i framtiden skall beviljas arbetstillstånd. Enligt regeringens uppfattning bör det i förtydligande syfte införas en bestämmelse enligt vilken det framgår att arbetstillstånd får ges till en utlännings som har tidsbegränsat uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd skall dock inte ges om skäl hänförliga till syftet med uppehållstillståndet talar häremot. Två exempel på fall då detta skulle tala emot att bevilja arbetstillstånd är då ett uppehållstillstånd för tillfälligt besök av släktingar eller för studier meddelas.

För personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § NUtIL är frågan om arbetstillstånd inte särskilt reglerad. Det innebär att de i den mån de inte av annat skäl hör till någon av undantagsgrupperna måste ha arbetstillstånd för att kunna arbeta här. Enligt praxis beviljas inte arbetstillstånd.

Den typ av brottsutredningar där det kan vara aktuellt att åberopa bevispersoner som kan få tidsbegränsat uppehållstillstånd är ofta komplexa. Det gör att utredningstiden kan bli relativt lång. Ofta överklagas också tingsrättens dom, vilket kan medföra att behovet av bevispersonens medverkan kvarstår under ytterligare en tid. Det innebär att bevispersonen kan behöva stanna här under en längre tid.

När det gäller människohandel och liknande brottslighet visar erfarenheterna hittills att det ofta är fråga om unga kvinnor som kommer från – åtminstone ur svenskt perspektiv – socialt torftiga miljöer. Det förekommer att de lockats hit med förespeglningar om möjligheter att tjäna mycket pengar. Ibland har de också en försörjningsbörda i hemlandet som drivit dem hit. För dessa kvinnor kan möjligheten att få arbeta här och tjäna egna pengar vara ett incitament till att stanna och samverka med myndigheterna. Ett arbete kan också underlätta vägen till ett normalt socialt liv för de här personerna. Samtidigt kan ett arbete innebära problem om utlänningsen är i behov av skydd från gärningsmännen. Det kan vara svårt att åstadkomma ett effektivt skydd för utlänningsen om denne skall röra sig till och från och vistas på en



arbetsplats. De problemen bör ändå kunna lösas i samförstånd med utlännningen.

Regeringen bedömer att de personer som beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål bör kunna erbjudas möjlighet att arbeta om de så önskar och att de därför bör undantas från kravet på arbetstillstånd. Ett sådant undantag kan föras in i utlänningsförordningen. Genom en sådan reglering ges samtliga bevispersoner möjligheter att få tillträde till arbetsmarknaden oavsett medborgarskap.

En meningsfull sysselsättning kan naturligtvis lösas på annat sätt än genom arbete på den öppna arbetsmarknaden. En viktig del i detta avseende är de olika projekt och återanpassningsprogram som bedrivs av olika frivilligorganisationer och myndigheter.

*Sveriges Advokatsamfund* påpekar att det i praktiken sannolikt i flertalet fall finns språkliga hinder för den enskilde att få en anställning eller delta i yrkesutbildning varför praktik eller utbildning i svenska i första hand torde komma i fråga och att reglering om detta saknas. Regeringen har erfårit att berörda utlännningar redan i dag deltar eller bereds möjlighet att delta i bland annat språkutbildning eller annan sysselsättning och bedömer därför att detta inte behöver regleras särskilt.

### *Utbildning*

I samband med att bestämmelsen om tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i brottmålsprocessen infördes i utlänningslagen genomfördes också ändringar i förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. Förordningen omfattar numera också personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. Det innebär att barn och ungdomar som vistas här med ett sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd har rätt till utbildning i grundskola och gymnasieskola på samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige om de har påbörjat utbildningen före 18 års ålder.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att några författningsändringar med anledning av direktivet inte behövs när det gäller utbildning. Däremot bör ett undantag för kravet på arbetstillstånd införas. Detta kan regleras i förordning.

#### **5.4.11 Återanpassningsprogram**

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Det bör inte införas något krav på att en utlänning som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall följa ett återanpassningsprogram.</p>
---

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Ingen av remissinstanserna har yttrat sig särskilt i denna fråga.

**Bakgrund:** I direktivets artikel 12 anges att de berörda tredjelandsmedborgarna skall beviljas tillträde till befintliga program eller system som tillhandahålls av medlemsstaterna eller av icke-statliga organisationer eller sammanslutningar som har särskilda avtal med medlemsstaterna i syfte att återge dessa medborgare ett normalt socialt liv inklusive, vid behov, kurser avsedda att förbättra deras yrkeskunnande eller förberedande program för hjälp att återvända till ursprungslandet. Medlemsstaterna får tillhandahålla särskilda program eller system för de berörda tredjelandsmedborgarna. Om en medlemsstat beslutar att införa och genomföra sådana program eller system får den göra deltagande i programmen eller systemen till ett villkor för att utfärda eller förlänga uppehållstillståndet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Kampen mot människohandel har de senaste åren varit en svensk profilfråga i internationella sammanhang. Engagemanget utgår från flera politikområden och fokuserar framför allt på bekämpande av gränsöverskridande organiserad brottslighet, fattigdomsbekämpning, migration, jämställdhet och barnfrågor samt åtgärder mot efterfrågan på sexuella tjänster. Även på regional och nationell nivå pågår arbete för att bekämpa människohandel. Under åren 2004–2006 skall regeringen utarbeta ett nationellt handlingsprogram för arbetet med att bekämpa alla former av människohandel. Detta handlingsprogram kommer att bestå av två delar: en nationell handlingsplan för arbetet med att bekämpa prostitution och handel med människor för sexuella ändamål, särskilt kvinnor och barn, samt en nationell handlingsplan för arbetet med att bekämpa människohandel för arbetskraftsexploatering samt handel med organ och andra former av utnyttjande. Utöver detta handlingsprogram förekommer ett nära samarbete mellan olika myndigheter och frivilligorganisationer för att på olika sätt bistå brottsoffer. Under år 2005 startade t.ex. Samverkan mot trafficking som är ett utvecklingspartnerskap inom den Europeiska socialfondens Equal-program. I utvecklingspartnerskapet deltar ett flertal myndigheter, bland annat Åklagarmyndigheten, enskilda organisationer, kyrkliga samfund, museer och universitet. Samarbetet skall pågå i tre år och är organiserat inom tre temaoområden, där myndigheter och ideella organisationer bland annat har som mål att förbättra stödet till personer som utsatts för människohandel, möjliggöra ett värdigt och organiserat återvändande till ursprungslandet, utveckla ett nätverk av stödfunktioner som t.ex. inkluderar skyddat boende, möjligheter till arbete och studier samt att öka medvetenheten om människohandel hos myndigheter, organisationer och den enskilda människan.

Gällande regler innehåller inte något krav på att en utlänning som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall följa ett återanpassningsprogram. Även om det tidsbegränsade uppehållstillståndet medför vissa förmåner för offren är det primära syftet ändå statens intresse av att kunna lagföra förövarna. Utifrån det perspektivet skulle det kunna få märkliga konsekvenser om rätten att vistas här

dessutom var avhängig av att utläningen samtyckte till att följa ett program för återanpassning. Program med inriktning att underlätta för offren att återvända till ursprungslandet bör för att vara funktionella utarbetas och genomföras gemensamt med ursprungslandet. Det innebär att det delvis ligger utanför behöriga myndigheters kontroll om programmet kan fortleva och fullföljas av offren. Även av det skälet kan det vara vanskligt att uppställa ett krav på deltagande i ett sådant program. Regeringen anser därför att deltagande i återanpassnings- eller liknande program inte bör göras till ett villkor för att utfärda eller förlänga uppehållstillståndet.

#### 5.4.12 Återkallelse av tillstånd

**Regeringens förslag:** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid och för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna återkallas om villkoren för att utfärda ett sådant tillstånd inte längre är uppfyllda. Ett sådant uppehållstillstånd får inte återkallas innan förundersökningsledaren beretts tillfälle att yttra sig.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget att förundersökningsledaren skall beredas möjlighet att yttra sig i de fall som denne inte har initierat frågan om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. *Rädda Barnen* avstyrker förslaget att införa en möjlighet att återkalla det tillfälliga uppehållstillståndet för barn som utsatts för människohandel.

**Bakgrund:** I inledningen till direktivet (punkt 10) anges att det är nödvändigt att fastställa grunderna för att återkalla ett uppehållstillstånd. Det framhålls att rätten till vistelse enligt direktivet är underkastad villkor och är av tillfällig natur. I artikel 14 anges att ett uppehållstillstånd när som helst får återkallas om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda. Tillståndet får bland annat återkallas a) om innehavaren aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakterna med de personer som är misstänkta för att ha begått de brott som avses i direktivet, b) om den behöriga myndigheten bedömer att offrets samarbete är svekfullt eller att anmälan är falsk eller felaktig, c) om så krävs av hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet, d) om offret upphör med samarbetet och e) om de behöriga myndigheterna beslutar att lägga ned målet.

**Skälen för regeringens förslag:** Den gällande regleringen av tidsbegränsade uppehållstillstånd innebär att dessa kan återkallas enligt de allmänna regler som gäller för återkallelse av tillstånd 7 kap. 1–6 §§ NUTIL.

Enligt 7 kap. 1 § NUTIL får uppehållstillstånd återkallas bland annat om utläningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet.

Enligt 7 kap. 3 § NUTIL får uppehållstillstånd återkallas för en utläning som har rest in i landet om utläningen utan arbetstillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant tillstånd eller det på grund av tidigare verksamhet eller i övrigt kan antas att utläningen kommer att

bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet i Sverige eller i någon annat nordiskt land.

Om en utlänning har registrerats på den spärrlista som avses i 3 § 2 lagen (2000:344) om Schengens informationssystem får uppehållstillstånd återkallas enligt 7 kap. 5 § NUtIL om det finns tillräckliga skäl för en återkallelse.

Enligt 7 kap. 6 § NUtIL får uppehållstillstånd för den som inte är medborgare i en stat tillhörande EU återkallas om ett beslut om avvisning eller utvisning av utlänningen har meddelats i en stat tillhörande EU eller i Island eller Norge och beslutet är grundat på att det finns ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och på att utlänningen i den beslutande staten har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst ett år eller att utlänningen är skäligen misstänkt för att ha begått ett grovt brott eller att det finns starka skäl som tyder på att utlänningen avser att begå ett sådant brott.

Återkallelsereglerna täcker bara delvis de grunder som direktivet anger. Inte minst eftersom syftet med reglerna om tidsbegränsade uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål är så speciellt genom att reglerna – i första hand – avser att tillgodose statens intressen och inte utlänningens, bör det finnas en särskild reglering av när uppehållstillståndet får återkallas. Precis som i de befintliga reglerna om återkallelse bör det vara fråga om fakultativa bestämmelser. Att en viss omständighet som beskrivs i återkallelsereglerna är för handen måste inte leda till en återkallelse av uppehållstillståndet. Vid tillämpningen av bestämmelserna om återkallelse bör hänsyn tas till offrets belägenhet. Om återkallelse övervägs för att rättegången är avslutad och behovet av utlänningens medverkan inte längre finns kvar kan det ändå finnas skäl att låta utlänningen stanna under uppehållstillståndets giltighetstid. Det kan vara så att det återstår en kortare tid av uppehållstillståndet och utlänningen har planerat för sin vistelse eller återvändandet så det skulle medföra olägenheter att avkorta rätten att vistas här.

Liksom hittills bör de tidsbegränsade uppehållstillstånden kunna återkallas av samma skäl som gäller för uppehållstillstånd i övrigt. Därutöver bör i bestämmelserna särskilt anges att tidsbegränsade uppehållstillstånd för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål liksom uppehållstillstånd för betänketid kan återkallas på de grunder som direktivet anger.

*Rädda Barnen* avstyrker förslaget att införa en möjlighet att återkalla det tidsbegränsade uppehållstillståndet för barn som utsätts för människohandel. Barnet behöver säkerhet och förutsägbarhet, och oavsett om någon av omständigheterna i artikel 14 föreligger skulle återkallelsen av uppehållstillståndet, enligt *Rädda Barnen*, vara en oproportionerlig sanktion mot barnet som inte är förenlig med principen om barnets bästa.

När beslutsfattande myndighet överväger att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänningens medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling måste förundersökningsledaren – i de fall inte denne initierat frågan om återkallelse – få tillfälle att yttra sig. En sammanvägning får sedan göras av statens intressen i brottmålsprocessen och skälen för återkallelse. Bestämmelsen är fakultativ. När det gäller barn

som utsatts för brott bör enligt regeringens bedömning barnets ålder och andra omständigheter särskilt beaktas innan frågan om återkallelse aktualiseras.

#### 5.4.13 Överklagande av beslut att inte bevilja tillstånd

**Regeringens förslag:** Migrationsverkets beslut att inte bevilja en utlänning tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid skall kunna överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol. Ett sådant överklagande får endast göras av förundersökningsledaren.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. *Stockholms tingsrätt* anser att ett eventuellt målsägandebiträde skall ges rätt att för målsägandens räkning överklaga beslut. *Barnombudsmannen* anser att både förundersökningsledaren och den berörde utlänningen skall kunna överklaga Migrationsverkets beslut att inte bevilja en utlänning uppehållstillstånd för betänketid.

**Skälen för regeringens förslag:** Direktivet innehåller inga regler för överklagande.

Enligt 14 kap. 4 § NUtIL får Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § NUtIL överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol. Migrationsverkets beslut om avslag på en sådan ansökan får inte överklagas av utlänningen.

Eftersom det nu föreslås att det införs en särskild reglering av tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid skall även ett avslag på en ansökan om sådant uppehållstillstånd kunna överklagas av förundersökningsledaren. I likhet med vad som gäller det tidsbegränsade uppehållstillståndet för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål bör inte utlänningen själv kunna överklaga Migrationsverkets avslag på en ansökan om uppehållstillstånd för betänketid. Det är förundersökningsledaren som ansöker om tillstånd för betänketid för utlänningen efter att ha gjort bedömningen att han eller hon behövs här för att förundersökning eller huvudförhandling skall kunna genomföras. Det är också åklagaren som beslutar om åtal skall väckas och som bedömer vilken bevisning han eller hon önska åberopa i målet. Regeringen delar därmed inte Barnombudsmannens och Stockholms tingsrätts bedömning att även utlänningen eller ett eventuellt målsägandebiträde skall kunna överklaga ett beslut att inte bevilja utlänningen ett uppehållstillstånd för betänketid.

#### 5.4.14 Överklagande av beslut om återkallelse av tillstånd

**Regeringens förslag:** Migrationsverkets beslut om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol. Ett sådant överklagande får endast göras av förundersökningsledaren.

**Promemorian:** Har inte behandlat denna fråga.

**Remissinstanserna:** *Domstolsverket* anser att det vore värdefullt med ett förtydligande huruvida det skall vara möjligt att överklaga beslut om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd. *Barnombudsmannen* anser att den berörde bör ha rätt att överklaga beslut om återkallelse av uppehållstillstånd för betänketid och för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål.

**Skälen för regeringens förslag:** Direktivet innehåller inga regler för överklagande.

I likhet med vad som gäller frågan om överklagande av beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid och för medverkan i förundersökning och huvudförhandling i brottmål anser regeringen att förundersökningsledaren – i de fall han eller hon inte själv initierat frågan om återkallelse – skall ges möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut om återkallelse av dessa tillstånd.

Eftersom det i förslaget till bestämmelse om återkallelse anges att tillståndet inte får återkallas innan förundersökningsledaren beretts tillfälle att yttra sig borde denna situation i normalfallet inte uppkomma. Detta hindrar dock inte att det kan finnas situationer då Migrationsverket bedömer att ett tillstånd bör återkallas oavsett vad som framkommit vid kontakten med förundersökningsledaren, varför han eller hon då också bör kunna överklaga verkets beslut.

Utlänningen själv, eller den som företräder utlänningen, bör däremot inte få överklaga ett beslut om återkallelse i dessa fall. Det är förundersökningsledare som ansöker om tillstånd för bevispersonerna och som kan bedöma om förutsättningarna för sådant tillstånd inte längre är uppfyllda. Regeringen delar därför inte Barnombudsmannens bedömning att även utlänningen bör ha rätt att överklaga beslut om återkallelse av uppehållstillstånd för betänketid och för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål.

#### 5.4.15 Parallella tillståndsprocesser för utländska målsägande och vittnen

**Regeringens förslag:** En utlänning som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats efter ansökan av en förundersökningsledare enligt 5 kap. 15 § utlänningslagen och som samtidigt själv ansöker om uppehållstillstånd på annan grund skall inte under den tid som det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Motsvarande undantag skall gälla under den tid en ansökan om sådant tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas.

**Promemorian:** Har inte behandlat denna fråga.

**Remissinstanserna:** Några remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, har efterfrågat ett förtydligande av vad som gäller i fråga om mottagandet av s.k. bevispersoner vid parallella tillståndsprocesser, dvs. i de fall då förundersökningsledaren ansökt om uppehållstillstånd för utlänningens medverkan i förundersökning eller huvudförhandling i

brottmål samtidigt som utlänningen själv ansökt om uppehållstillstånd på annan grund. Migrationsverket m.fl. har framfört att i en sådan situation kan uppstå oklarhet i fråga om bland annat ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och den kommunala socialtjänsten. Om mottagandet av en s.k. bevisperson med anledning av utlänningens egen ansökan om uppehållstillstånd skall följa bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA kommer detta i konflikt med det särskilda mottagande som utlänningen skall kunna erbjudas i egenskap av s.k. bevisperson.

**Bakgrund:** Migrationsverket har enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, ett huvudansvar för mottagandet av bland andra asylsökande. I lagen används begreppet asylsökande för såväl de utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd och anför att de är flyktingar som för dem som anför att de är skyddsbehövande i övrigt. Asylsökande som inte väljer att ordna boendet på egen hand har enligt 14 § LMA rätt till logi på förläggning, s.k. anläggningsboende. I lagen om mottagande av asylsökande m.fl. finns vidare bestämmelser om bland annat dagersättning, särskilt bidrag och organiserad verksamhet.

**Skälen för regeringens förslag:** En utlänning som vistas i Sverige med stöd av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd efter ansökan av förundersökningsledare är oförhindrad att själv söka uppehållstillstånd på annan grund (se vidare redogörelse i avsnitt 5.4.16). Om utlänningen under vistelsen söker uppehållstillstånd på annan grund t.ex. med åberopande av asylskäl medför detta att han eller hon samtidigt omfattas av Migrationsverkets mottagandesystem för bland andra asylsökande enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Några remissinstanser, däribland *Migrationsverket*, har framfört att en sådan situation kan medföra oklarhet i fråga om mottagandet av utlänningen.

I direktivet finns bestämmelser om sociala förmåner. Det är viktigt att tillförsäkra att en s.k. bevisperson alltid ges möjlighet till det särskilda mottagande och skydd som är avsett att kunna följa av det tidsbegränsade uppehållstillståndet eller förundersökningsledarens ansökan om sådant tillstånd. Det är vidare angeläget att regelverket är sådant att utlänningen inte möts av praktiska svårigheter om han eller hon ansöker om asyl eller uppehållstillstånd på annan grund under den tid det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller.

För att tillgodose dessa båda intressen föreslår regeringen att ett uttryckligt undantag införs i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Undantaget innebär att en utlänning som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsat uppehållstillstånd som meddelats efter ansökan av en förundersökningsledare och som samtidigt själv ansöker om uppehållstillstånd inte skall omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. under den tid som det tidsbegränsade uppehållstillståndet gäller. Undantaget gäller även under den tid en ansökan om sådant särskilt tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas.

#### 5.4.16 Uppehållstillstånd av andra skäl

**Regeringens bedömning:** Direktivet behandlar inte frågan om uppehållstillstånd av andra skäl än för medverkan vid brottsutredning för den som utsatts för människohandel. I inledningen till direktivet anges endast att vid prövning av ansökan om uppehållstillstånd på andra grunder bör medlemsstaterna ta hänsyn till att tillstånd beviljats i enlighet med direktivet. Flera bestämmelser i såväl nu gällande utlänningslag som i den nya utlänningslagen som träder i kraft den 31 mars 2006 medger, beroende på bedömningen av omständigheterna i det enskilda fallet, att permanent uppehållstillstånd meddelas bland annat för den som utsatts för människohandel.

Riksdagen har, i enlighet med Socialförsäkringsutskottets förslag i samband med dess behandling av regeringens proposition 2005/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning (bet. 2005/06:SfU4, rskr. 2005/06:71), som sin mening givit tillkänna att regeringen skall återkomma med ett lagförslag som innebär att den som utsatts för människohandel under vissa förutsättningar skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Frågan om införandet av en ny tillståndsgrund av det slag som riksdagen efterfrågar har inte beretts inom ramen för detta lagstiftningsärende. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Frågan om en ny bestämmelse om permanent uppehållstillstånd för den som utsatts för människohandel har inte behandlats i promemorian.

**Remissinstanserna:** Majoriteten tillstyrker eller lämnar bedömningen utan erinran. Följande remissinstanser delar inte fullt ut promemorians bedömning. *Brottsoffermyndigheten* anser att om ett offer för människohandel bestämmer sig för att medverka i förundersökningen och en eventuell rättegång skall han eller hon i vissa fall kunna beredas möjlighet att få permanent uppehållstillstånd i Sverige. *Sveriges Kvinnojourers Riksförbund* anför att det för kvinnor och barn som utsatts för människohandel ofta är omöjligt att återvända till sin hemort och de bör därför alltid få permanent uppehållstillstånd. Denna möjlighet måste de bli informerade om från början och då också få hjälp med att ansöka om permanent uppehållstillstånd redan när rättsprocessen inleds. Ett inledande av rättsprocessen kan medföra än större hot. Det har även förekommit att namn och födelseort avslöjats av media. De utsatta kvinnorna och barnen måste under denna tid känna att de har samhällets stöd och inte bara är ett redskap i rättsprocessen. *Barnombudsmannen* anser att i utlänningslagen bör klargöras att människohandel är en förföljelsegrund som i de flesta fall bör ge rätt till asyl. Särskilt i de fall då offret för människohandel utnyttjats i Sverige av svenska medborgare har Sverige ett särskilt moraliskt ansvar för att skydda offren. *Rädda Barnen* anser att för att säkerställa barns behov av skydd, trygghet, vård och utveckling måste en bestämmelse införas i den nya utlänningslagen



där det anges att barn som utsatts för människohandel skall beviljas permanent uppehållstillstånd som en huvudregel. Rädda Barnen vill betona att en sådan bestämmelse inte skall hindra en prövning om dessa barn skall beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande i övrigt enligt den nya utlänningslagens 4 kap. 1 och 2 §§. *Svenska Röda Korset* understryker vikten av att de personer som omnämns i förslaget också skall ha möjlighet att få permanent uppehållstillstånd när detta behövs. Svenska Röda Korset anser att permanent uppehållstillstånd av humanitära skäl skall kunna ges till personer som utsatts för människohandel och som av olika skäl inte kan återvända hem. Svenska Röda Korset anser det angeläget att en generös tillämpning av möjligheten till permanent uppehållstillstånd sker och menar, i motsats till vad som framgår av promemorian, att rätten till permanent uppehållstillstånd bör förtydligas genom uttrycklig lagstiftning för dessa situationer. *SWERA* anser att det bör anges i utlänningslagen att den som på ett tillfredsställande sätt samarbetat i brottsbekämpningen på något sätt skall få tillgodoräkna sig detta, om han eller hon ansöker om permanent uppehållstillstånd. Exempelvis kan personen under en prövotid beviljas fortsatt tidsbegränsat uppehållstillstånd och om personen är skötsam och klarar sig i Sverige under denna tid, kan tillståndet omvandlas till ett permanent sådant. Enligt *SWERA* kommer en sådan ordning förmodligen att leda till större samarbete än om det endast ges tidsbegränsat tillstånd och personerna därefter tvingas återvända till hemlandet. Risken för missbruk kan stävjas med den möjlighet som finns att i angivna fall återkalla eller vägra ge tillstånd.

## **Bakgrund**

### *Direktivet*

Direktivet tar i inledningen upp frågor om uppehållstillstånd av andra skäl än för medverkan vid brottsutredning för de personer som berörs av direktivet. I punkten 15 anges att medlemsstaterna bör överväga att av andra skäl och i enlighet med sin nationella lagstiftning bevilja uppehållstillstånd till de tredjelandsmedborgare som kan omfattas av direktivet men som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren i direktivet samt till familjemedlemmar eller till personer som behandlas som familjemedlemmar. Vidare anges i punkten 18 att om de berörda personerna ansöker om uppehållstillstånd av annat slag bör medlemsstaterna inom ramen för prövningen av en sådan ansökan ta hänsyn till att de berörda personerna har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med direktivet.

### *Riksdagens tillkännagivande angående permanent uppehållstillstånd för den som utsatts för människohandel*

I samband med riksdagsbehandlingen av regeringens proposition 2005/06:6 Flyktingkap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning har frågan om permanent uppehållstillstånd för offer för

människohandel tagits upp. I socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU4 s. 17 anges att utskottet anser att det bör införas en särskild bestämmelse i den nya utlänningslagen som anger att den som aktivt medverkat i rättsprocessen genom att ställa upp som vittne eller medverkat som målsägande skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige om personen i fråga till följd härav är i behov av skydd här. Utskottet anser att regeringen skall återkomma med ett lagförslag som innebär att den som utsatts för människohandel under vissa förutsättningar skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut den 30 november 2005 (rskr. 2005/06:71).

## Skälen för regeringens bedömning

### *Grunder för att i dag bevilja permanenta uppehållstillstånd till offer för människohandel*

Direktivet behandlar inte frågan om uppehållstillstånd av andra skäl än för medverkan vid brottsutredning för den som utsatts för människohandel. I inledningen till direktivet anges i huvudsak endast att vid prövning av ansökan om uppehållstillstånd på andra grunder bör medlemsstaterna ta hänsyn till att tillstånd beviljats i enlighet med direktivet. Flera remissinstanser har tagit upp frågan om permanent uppehållstillstånd för dem som utsatts för människohandel. Remissinstansernas synpunkter när det gäller frågan om permanent uppehållstillstånd skiljer sig delvis åt. *Svenska Röda Korset* betonar vikten av att permanent uppehållstillstånd beviljas för dem som utsatts för människohandel. *Brottsoffermyndigheten* framhåller att de som medverkat i brottsutredning och rättegång därigenom bör kunna komma i fråga för ett permanent uppehållstillstånd. *Sveriges Kvinnojourers Riksförbund* anser att kvinnor och barn alltid bör få permanent uppehållstillstånd. Härutöver anser *Rädda Barnen* och *SWERA* att en ny bestämmelse bör införas i utlänningslagen där de som konstateras vara offer för människohandel som huvudregel bör få permanent uppehållstillstånd.

Det finns flera bestämmelser i utlänningslagen som kan ligga till grund för att bevilja berörda personer ett permanent uppehållstillstånd i Sverige. Frågan om permanent uppehållstillstånd till offer för människohandel kan prövas enligt bestämmelserna i utlänningslagen om flyktingar och skyddsbehövande i övrigt. Med asyl menas en varaktig fristad mot förföljelse enligt de kriterier för flyktingskap som finns i Genèvekonventionen och dess tilläggsprotokoll. I 1 kap. 3 § NUtIL definieras asyl som det uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting. Den svenska definitionen av flyktingbegreppet finns i 4 kap. 1 § NUtIL och överensstämmer i allt väsentligt med den som finns i Genèvekonventionen (anm. bestämmelsen är senast ändrad genom prop. 2005/06:6 Flyktingskap och förföljelse på grund av kön eller sexuell läggning, bet. 2005/06:SfU4, rskr. 2005/06:71). *Barnombudsmannen* har i sitt remissyttrande anfört att det i utlänningslagen bör klargöras att människohandel är en förföljelsegrund

som i de flesta fall bör ge rätt till asyl. För att hävda konventionen i olika sammanhang anser regeringen att det är av yttersta vikt att värna om konventionstexten. Det är risken för förföljelse vid ett återvändande som i huvudsak avgör flyktingskapet.

Den som inte uppfyller kriterierna för flyktingskap kan i vissa fall beredas skydd från förföljelse såsom skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § NUtL. Bestämmelsen tar sikte på olika kategorier av skyddsbehövande som inte kan anses vara flyktingar men som ändå har rätt till skydd i Sverige. Som skyddsbehövande i övrigt anses bland annat den som lämnat sitt hemland därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller för att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Rätten till skydd enligt denna bestämmelse gäller oberoende av på vilken grund sökanden riskerar att utsättas för sådan behandling.

Regeringen utesluter inte att någon av utlänningslagens skyddsgrunder kan bli tillämpliga för den som utsatt för människohandel. Så har också nyligen skett i ett fall där Migrationsverket med stöd av bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt beslutat att bevilja permanent uppehållstillstånd till en kvinna som tidigare innehaft tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan vid rättegång.

Upphållstillstånd får vidare ges till en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, 2 kap. 4 § första stycket 5 UtL. Begreppet humanitära skäl har emellertid i den nya utlänningslagen utmönstrats. Enligt 5 kap. 6 § första stycket NUtL får i stället, om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund, tillstånd beviljas en utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskilt beaktas utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situationen i hemlandet. I andra stycket anges att barn får beviljas uppehållstillstånd enligt denna paragraf även om de omständigheter som kommer fram inte har samma allvar och tyngd som krävs för att tillstånd skall beviljas vuxna personer.

Bestämmelsen om uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter tar sikte på omständigheter som är hänförliga till utlänningens person. När det gäller omständigheter som kan beaktas vid den samlade bedömningen av om uppehållstillstånd skall ges enligt denna bestämmelse anges bland annat social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller *till följd av människohandel* (prop. 2004/05:170 s. 192). Frågor om behov av asyl eller skydd i övrigt liksom andra huvudgrunder för uppehållstillstånd bör dock noggrant prövas innan frågan om tillstånd enligt bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter eventuellt prövas.

Möjligheten att på ansökan av förundersökningsledare beviljas ett särskilt tidsbegränsat uppehållstillstånd för medverkan i förundersökning och huvudförhandling i brottmål har funnits under drygt ett år. I merparten av de fall där tidsbegränsat uppehållstillstånd har beviljats har brottmålsprocessen ännu inte avslutats. Av de uppgifter som hittills framkommit har några av de personer som beviljats sådant uppehållstillstånd också valt att själva ansöka om uppehållstillstånd i Sverige på annan grund. Andra har uttryckt en avsikt att i stället efter

avslutad brottmålprocess återvända till sitt hemland. Mot bakgrund av att de skäl som utlänningen åberopar i sin ansökan om uppehållstillstånd även kan avse omständigheter som prövas i brottmålet kan det i vissa fall vara svårt att avgöra om grund för uppehållstillstånd föreligger innan brottmålsprocessen är avslutad.

*Införande av en särskild bestämmelse i utlänningslagen angående permanent uppehållstillstånd*

Några av remissinstanserna anser att en ny bestämmelse bör införas i utlänningslagen så att de som konstateras vara offer för människohandel som huvudregel får uppehållstillstånd i Sverige. Riksdagen har som sin mening givit tillkänna att regeringen skall återkomma med ett lagförslag som innebär att den som utsatts för människohandel under vissa förutsättningar skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

Som Anhörigkommittén framhöll i sitt slutbetänkande Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69 s. 242 ff) aktualiseras flera frågeställningar vid införande av en särskild bestämmelse om permanent uppehållstillstånd för dem som utsatts för människohandel. Det måste klargöras hur en sådan bestämmelse skulle kunna utformas för att tillgodose det avsedda syftet och hur det skall avgöras om en person är att anse som ett offer för människohandel. Exempelvis bör en utlänning inte riskera att inte omfattas av bestämmelsen i det fall gärningsmannen inte döms för människohandel utan endast för ett närliggande brott som t.ex. grovt koppleri. Det kan även finnas en risk för att en sådan bestämmelse kan ge upphov till att fler människor utnyttjas i sådan brottslig verksamhet som här är i fråga. Sådana aspekter måste noga övervägas vid utformningen av bestämmelsen.

Regeringen anser således att en ny bestämmelse om permanent uppehållstillstånd är en komplex fråga som noga måste analyseras innan ett förslag läggs fram. Ett sådant förslag har därför inte kunnat beredas inom de tidsramar som gäller för detta lagstiftningsärende som avser genomförandet av EG-rättsliga direktiv. Regeringen får därför återkomma till riksdagen i denna fråga.

## 6 Genomförande av rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare

### 6.1 Direktivets innehåll

#### 6.1.1 Syfte

Direktivet 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare syftar enligt artikel 1 till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Översändandet skall ge dessa myndigheter tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare.

Direktivet utgör också ett led i kampen mot terrorismen.

#### 6.1.2 Definitioner

I artikel 2 i direktivet definieras ett antal termer. Med *transportör* avses varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luftvägen. *Yttre gräns* är beteckningen på EU:s medlemsstaters yttre gränser till tredjeländer. Med medlemsstaterna jämföras här de stater som slutit avtal enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna. *Gränskontroll* avser den kontroll som utförs vid en gräns uteslutande till följd av en avsikt att passera gränsen utan hänsyn till andra skäl och *gränsövergångsställe* varje övergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passerandet av de yttre gränserna.

Beträffande personuppgifter och register med personuppgifter hänvisar direktivet till den betydelse som fastställs i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281 23.11.1995, s. 31, Celex 395L0046), det s.k. dataskyddsdirektivet. I denna bestämmelse förklaras att som *personuppgifter* räknas varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (den registrerade). En identifierbar person är en person som kan identifieras, direkt eller indirekt, framför allt genom hänvisning till ett identifikationsnummer eller till en eller flera faktorer som är specifika för hans fysiska, fysiologiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Med *behandling av personuppgifter* menas varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas beträffande personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. *Register med personuppgifter* (register) definieras slutligen som varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är

centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

### 6.1.3 Överföring av uppgifter

I artikel 3 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att – på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna – senast vid slutet av incheckningen översända viss information. Det gäller information om de passagerare som transportören kommer att befordra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium.

Informationen skall innehålla uppgift om

- nummer på och typ av resehandling som används,
- nationalitet,
- fullständigt namn,
- födelsedatum,
- gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium,
- transportkod,
- avgångs- och ankomsttid för transporten,
- det totala antalet passagerare vid transporten och
- ursprunglig ort för ombordstigning.

Överföringen av dessa uppgifter befriar aldrig transportörerna från de skyldigheter och det ansvar som följer av bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen, kompletterade genom direktivet om transportörsansvar. För en närmare redovisning av dessa bestämmelser, se avsnitt 6.2.1.2.

### 6.1.4 Sanktioner

I artikel 4 i direktivet finns bestämmelser om ekonomiska sanktioner. Bestämmelserna innebär att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa påföljder för transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att påföljderna är avskräckande, effektiva och proportionella. Medlemsstaterna har möjlighet att välja att införa ett maximibelopp för sådana påföljder eller ett minimibelopp. Beloppen skall bestämmas för varje resa som har gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt. Maximibeloppet får inte understiga 5 000 euro, medan minimibeloppet inte får understiga 3 000 euro. I bägge fallen gäller som alternativ till de angivna beloppen i euro motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning samma dag som direktivet trädde i kraft.

Direktivet hindrar inte medlemsstaterna från att införa eller behålla andra påföljder gentemot transportörer som mycket allvarligt åsidosätter de skyldigheter som följer av bestämmelserna i direktivet. Sådana påföljder kan vara t.ex. körförbud, beslag och förverkande av

transportmedel eller tillfälligt upphävande eller återkallande av den operativa licensen.

Medlemsstaterna är enligt direktivet skyldiga att se till att det i deras lagar och andra författningar föreskrivs rätt till effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder har vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder (artikel 5).

### **6.1.5 Behandling av uppgifter**

Direktivet innehåller också bestämmelser om behandling av uppgifter. Dessa finns i artikel 6. De personuppgifter som skall överföras skall sändas till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränser som passeras när passagerarna reser in på en medlemsstats territorium. Syftet med detta är att underlätta gränskontrollerna för att mer effektivt kunna bekämpa den olagliga invandringen.

Medlemsstaterna skall se till att uppgifterna samlas in av transportörerna och överförs elektroniskt eller – om detta är omöjligt – på annat lämpligt sätt till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av gränskontrollerna vid det gränsövergångsställe genom vilket passageraren reser in på en medlemsstats territorium. De myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna skall spara uppgifterna i ett tillfälligt register.

När passagerarna har rest in i landet skall de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna radera uppgifterna inom 24 timmar efter översändandet, om inte uppgifterna behövs senare för att dessa myndigheter skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet.

### **6.1.6 Införlivande**

Enligt artikel 7 i direktivet åläggs medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet i nationell lagstiftning senast den 5 september 2006.

## **6.2 Transportörsansvar**

Det s.k. transportörsansvaret innebär att transportören har vissa skyldigheter beträffande de personer som de transporterar till ett lands gräns. De kan också åläggas sanktioner om de inte uppfyller sina skyldigheter. Sverige har alltsedan anslutningen till den s.k. Chicagokonventionen på 1940-talet haft internationella åtaganden när det gäller transportörsansvaret. De svenska reglerna bygger huvudsakligen på dessa internationella åtaganden.

## **6.2.1 Internationella åtaganden**

### **6.2.1.1 Chicagokonventionen**

Sverige har anslutit sig till 1944 års konvention angående internationell civil luftfart – Chicagokonventionen, också kallad ICAO-konventionen (SÖ 1946:2). Denna konvention reglerar internationell civil luftfart och i ett s.k. Annex finns bl.a. internationella normer om transportörsansvar. Konventionens syfte är att upprätthålla säkerheten under internationell lufttrafik och att underlätta och främja luftfarten. Så gott som alla länder har anslutit sig till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 7 november 1946. Den trädde i kraft för svensk del den 4 april 1947. Den svenska luftfartslagstiftningen bygger i stora delar på konventionen.

Artikel 3.39 ålägger transportörer att kontrollera att passagerare vid ombordstigningen innehar pass och tillstånd för transit och inresa. De fördragsslutande staterna och transportörerna skall enligt artikel 3.54, om möjligt, samarbeta för att fastställa giltigheten och äktheten av de pass och viseringar som visas upp.

Om passagerare vid ankomsten eller i transit inte innehar nödvändiga resehandlingar, skall de fördragsslutande parterna enligt artikel 3.55 inte bötfälla transportörerna, om transportörerna kan visa att de har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att passagerarna har innehaft nödvändiga handlingar.

Enligt artikel 3.58 skall myndigheterna utan dröjsmål informera transportören när en person inte tillåts resa in och rådgöra med transportören angående möjligheter till återförande.

Varje fördragsslutande stat skall se till att personer som inte tillåts resa in förs tillbaka till transportörens förvar. Transportören är därefter enligt artikel 3.60 ansvarig för att passageraren snabbt återförs till den plats där han eller hon har påbörjat sin resa eller förs till någon annan plats där han eller hon tas emot. Transportören får enligt artikel 3.62 inte hindras från att ta ut transportkostnaden från den avvisade personen.

Återförandeplikten upphör enligt artikel 3.65 när personen tillåts att resa in i landet.

### **6.2.1.2 EG-rättsliga åtaganden**

Sverige har också EG-rättsliga åtaganden om transportörsansvar. Artikel 26 i Schengenkonventionen och direktivet 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i den artikeln (direktivet om transportörsansvar) behandlar transportörsansvaret.

I artikel 26 i Schengenkonventionen föreskrivs att de avtalsslutande parterna – om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen, ändrad genom New York-protokollet – skall införa vissa bestämmelser på området. Dessa bestämmelser gäller en skyldighet för transportören att kontrollera inresehandlingar och ett ansvar för denne att ordna återresa för utlänningar som vägras inresa i en Schengenstat samt sanktioner mot den som befordrar utlänningar utan nödvändiga resehandlingar. Med *transportör* avses i Schengenkonventionen varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luft-, sjö- eller landvägen. Med *utlänning* avses



varje annan person än EU-medborgare. Med EU-medborgare likställs här medborgare i stater som har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna. Med *tredje land* avses alla andra stater än Schengenstaterna. Som *Schengenstater* räknas de stater som har tillträtt eller anslutit sig till Schengenkonventionen eller som har slutit samarbetsavtal enligt konventionen med konventionsstaterna.

Direktivet om transportörsansvar har som syfte att harmonisera medlemsstaternas lagar om ekonomiska sanktioner mot transportörer som försummar sin kontrollskyldighet avseende inresehandlingar.

## **6.2.2 Svenska bestämmelser om transportörsansvar**

### **6.2.2.1 Inledning**

Den 1 juli 2004 utvidgades transportörsansvaret i svensk rätt (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214). Transportörers skyldighet att kontrollera att utlänningar har pass och andra tillstånd som krävs för inresa i landet lagreglerades, liksom skyldigheten att kontrollera att utlänningar har medel för sin hemresa. Det infördes också en bestämmelse om att transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet skall betala en särskild avgift. Dessutom utvidgades transportörers kostnadsansvar till att avse även utlänningens uppehälle i de fall där en utlänning har vägrats inresa och omedelbar vidaretransport inte är möjlig. I och med denna utvidgning av transportörsansvaret har Sverige uppfyllt de EG-rättsliga åtaganden som följer av artikel 26 i Schengenkonventionen och direktivet om transportörsansvar. Direktivet om överföring av passageraruppgifter föreskriver inte några utökade skyldigheter för transportörer i dessa avseenden.

I samband med utvidgningen av transportörsansvaret tillkännagav riksdagen även att regeringen inom kort borde genomföra en förnyad översyn av transportörsansvaret och därefter återkomma till riksdagen med en redovisning och analys. Med anledning av detta tillkännagivande gav regeringen Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen i uppdrag att följa upp hur transportörsansvaret har tillämpats under tiden från och med den 1 juli 2004 till och med den 15 augusti 2005. Uppdragen redovisades den 13 september 2005. Av Migrationsverkets rapport framgår att verket har haft 43 ärenden där en polismyndighet har tillställt transportören en notifiering om särskild avgift samt ansökan om asyl och avvisningsärendet har avgjorts på ett sådant sätt att frågan om särskild avgift skulle kunna prövas. Migrationsverket har emellertid funnit att det endast i ett av dessa ärenden skulle kunna komma i fråga att besluta om särskild avgift. Detta ärende har prövats, varvid verket beslutade att särskild avgift inte skulle uttas. Av Rikspolisstyrelsens rapport framgår att endast en av landets polismyndigheter har tagit upp ärenden om uttag av särskild avgift för transportörer. Denna polismyndighet har handlagt 21 sådana ärenden. I fem av dessa ärenden har myndigheten beslutat om särskild avgift. Ett av besluten har överklagats till länsrätten.

### 6.2.2.2 Kontrollskyldighet

Bestämmelser om transportörers kontrollskyldighet finns i 9 kap. 3 § NUtIL. Enligt dessa skall en transportör kontrollera att en utlänning, som han transporterar till Sverige direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Transportören skall också – om det inte är obehövt på grund av resultatet av denna kontroll – kontrollera att utlänningen har medel för sin hemresa.

### 6.2.2.3 Ansvar för utlänningens återresa

I 12 kap. 5 § NUtIL finns bestämmelser om ansvar för transportörer att ombesörja utlänningars återresa i vissa fall. Med *transportör* avses här ägare eller brukare av ett fartyg eller ett luftfartyg.

En utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg direkt från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen och som har avvisats för att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget eller sättas ombord på ett annat sådant med samma transportör. Om det är nödvändigt att bevakningspersonal följer med skall även denna ges plats på fartyget eller luftfartyget. Utlänningen får emellertid inte sättas ombord på ett fartyg eller luftfartyg som skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas på grund av att det finns risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller förföljelse. Detsamma gäller om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land där utlänningen inte är skyddad mot att sändas vidare till ett sådant land.

Vägrar befälhavaren på fartyget eller luftfartyget att ta emot utlänningen eller bevakningspersonalen får polismyndigheten förelägga honom eller henne vite.

### 6.2.2.4 Kostnadsansvar

I 19 kap. 2 § NUtIL finns regler om transportörers kostnadsansvar för utlänningar som har transporterats till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg från en stat som inte omfattas av Schengenkonventionen och har avvisats på grund av att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. I sådana fall är transportören normalt skyldig att ersätta staten för

- kostnaden för utlänningens resa från Sverige,
- resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med och
- kostnaden för utlänningens uppehälle här innan avvisningen kan verkställas, om dröjsmålet av verkställigheten beror på transportören.

Om transportören visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige skall han helt eller delvis befrias från kostnadsansvar. Detta kan t.ex. vara fallet om utlänningen när resan påbörjades hade sådana handlingar som krävs för inresa och medel för hemresa. Någon skyldighet att kontrollera äktheten av resehandlingar finns i princip inte. En förfalskning kan emellertid vara så

uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts. I sådana fall kan transportören inte göra gällande att utlänningen har haft den aktuella handlingen i den bemärkelse som bestämmelsen förutsätter. Det kan också vara så att transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade flyktingstatus. Det kan också av praktiska skäl ha varit omöjligt att företa en ordentlig kontroll av passagerarnas handlingar (prop. 1988/89:86 s. 206).

Transportören kan också helt eller delvis befrias från kostnadsansvar om det – med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl – framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden. Transportören skall t.ex. inte behöva stå för kostnaden för transport med ett fartyg eller ett flygplan som har en annan ägare eller brukare, om detta ställer sig väsentligt dyrare och han själv är utan skuld till att detta transportmedel måste väljas. Han skall i stället stå för den del av kostnaden som motsvarar vad det skulle ha kostat honom att ordna resan med ett eget fartyg eller flygplan. Om kostnaderna däremot har uppkommit för att transportören har vägrat att uppfylla sin skyldighet att själv ordna återresan bör han stå för hela kostnaden (prop. 1988/89:86 s. 206).

Om det kan antas att kostnadsansvar skall åläggas en transportör skall enligt 7 kap. 8 § UtIF polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan om betalningsansvar skall åläggas transportören. Transportören skall ges tillfälle att yttra sig. Betalningsskyldighet skall sedan beslutas av den myndighet som verkställer avvisningen.

Transportörer kan också enligt 19 kap. 3 § NUtIL åläggas kostnadsansvar för utlänningar som är anställda ombord på fartyget eller luftfartyget eller som är fripassagerare. Om en sådan person lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige och olovligen reser in i landet och avvisas, är fartygets eller luftfartygets ägare eller brukare skyldig att svara dels för de kostnader för hans eller hennes uppehälle som uppstår för de närmaste tre månaderna, dels för hans eller hennes utresa ur Sverige. Har fartyget eller luftfartyget utländsk ägare eller brukare, är befälhavaren skyldig att på dennes vägnar svara för dessa kostnader, om det inte är uppenbart oskäligt.

Beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 § NUtIL får enligt 14 kap. 14 § NUtIL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

#### **6.2.2.5 Sanktioner**

I 19 kap. utlänningslagen finns också bestämmelser om ekonomiska sanktioner mot de transportörer som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet beträffande pass och de tillstånd som krävs för inresa i landet.

En transportör som inte har fullgjort denna skyldighet skall enligt 19 kap. 5 § NUtIL normalt betala en särskild avgift om beslut om avvisning har meddelats på grund av att utlänningen saknar pass eller de tillstånd som krävs för inresa och beslutet har vunnit laga kraft eller har verkställts trots att det inte har vunnit laga kraft.

Om transportören visar sig ha haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige skall transportören emellertid inte betala någon särskild avgift. Detsamma gäller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Det rör sig här om samma typer av situationer som redogjorts för ovan i samband med befrielse från betalningsskyldighet för utlänningens återresa (prop. 2003/04:50 s. 65).

Den särskilda avgiften skall enligt 19 kap. 6 § NUtIL för varje utlänning bestämmas till högst 46 000 kr.

Om det kan antas att transportören skall betala en särskild avgift skall polismyndigheten i det polisdistrikt där inresan skedde enligt 7 kap. 7 d § UtIF göra den utredning som krävs och yttra sig över frågan. Transportören skall också ges tillfälle att yttra sig.

Frågan om transportören skall betala en särskild avgift prövas enligt 19 kap. 7 § NUtIL av den myndigheten som skall verkställa avvisningen. Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten. Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Beslut om särskild avgift får enligt 14 kap. 14 § NUtIL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

#### **6.2.2.6 Transportörers uppgiftsskyldighet**

Transportörer har en skyldighet att på begäran lämna vissa uppgifter om bl.a. sina passagerare till Polisen respektive Tullverket.

Enligt 25 § polislagen (1984:387) skall ett transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon – på begäran av en polismyndighet – skyndsamt lämna de aktuella uppgifterna om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till. Transportföretaget har – såvitt avser passagerare – endast skyldighet att lämna namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. Uppgifterna får begäras endast om de kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

Uppgifterna kan enligt 26 § polislagen lämnas på så sätt att de görs läsbara för polismyndigheten genom terminalåtkomst. Myndigheten får emellertid ta del av uppgifterna på detta sätt endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Den får inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt. Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst skall omedelbart förstöras, om de visar sig sakna betydelse för utredning eller lagföring av brott.

Motsvarande bestämmelser finns i 15 och 16 §§ lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen samt 6 kap. 23 och 24 §§ tullagen (2000:1281) beträffande transportörers skyldighet att lämna uppgifter till Tullverket.

### 6.2.2.7 Befälhavares skyldigheter

#### *Luftfartyg*

Inresa och utresa över en yttre gräns skall normalt ske vid ett gränsövergångsställe. Befälhavaren på ett luftfartyg som kommer från en ort utanför Schengenstaterna skall enligt 5 kap. 11 § UtIF före ankomst underrätta flygplatschefen om ankomsten. Flygplatschefen skall in sin tur utan dröjsmål underrätta polismyndigheten om att ett luftfartyg kommer från eller avgår till en ort utanför Schengenstaterna.

Besättningsmän och passagerare på luftfartyg som kommer från en ort utanför Schengenstaterna kan emellertid enligt 5 kap. 4 § UtIF – om de har särskilda skäl – utan tillstånd av polismyndigheten resa in eller ut över en yttre gräns vid ett annat ställe än ett gränsövergångsställe. I ett sådant fall måste dock befälhavaren på luftfartyget utan dröjsmål anmäla ankomsten och lämna uppgift om luftfartyget samt om personer ombord till polismyndigheten.

#### *Fartyg*

Befälhavaren, eller en representant för denne, på fartyg som kommer från utrikes ort skall enligt 5 kap. 12 § UtIF till Kustbevakningen lämna skriftliga uppgifter om fartyget, besättningen, passagerarna, destinationsorten, hamnar som skall angöras och planerad tidpunkt för utresa ur svenskt sjöterritorium. Detta skall ske senast 24 timmar före ankomst till destinationsorten och vid uppehåll på svenskt sjöterritorium, om det inte gäller en sådan oskadlig genomfart som avses i FN:s havsrättskonvention.

Befälhavaren, eller en representant för denne, skall också senast fyra timmar i förväg meddela ändrad tidpunkt för utresa. Han eller hon är också skyldig att omedelbart meddela ändringar av övriga uppgifter som har lämnats.

Uppgiftsskyldigheten gäller inte vid reguljär färjetrafik mellan Schengenstater. Vid övrig reguljär färjetrafik behöver inte uppgifter om passagerare lämnas. Upplysningsskyldigheten för fritidsfartyg och fiskefartyg är särskilt reglerad.

I 5 kap. 4 § UtIF görs också undantag från huvudregeln att inresa och utresa över en yttre gräns skall ske vid ett gränsövergångsställe i vissa fall för fartyg. Det gäller bl.a. under vissa omständigheter besättningsmän och passagerare på fartyg som kommer från utrikes ort. Befälhavaren, eller en representant för denne, skall i ett sådant fall utan dröjsmål anmäla ankomsten och lämna uppgift om fartyget samt om personer ombord till Kustbevakningen.

När det gäller medborgare som reser direkt in från eller ut till en Schengenstat på ett *fritidsfartyg* får dessa enligt 5 kap. 4 § UtIF resa in i eller ut ur Sverige vid annat ställe än ett gränsövergångsställe. De behöver inte heller anmäla ankomsten eller lämna andra uppgifter om fartyget eller personerna ombord. Befälhavare på fritidsfartyg som kommer från eller reser till en ort utanför Schengenstaterna skall däremot enligt 5 kap. 13 § UtIF utan dröjsmål lämna uppgifter till

Kustbevakningen om fartyget och om personer ombord samt om beräknad tidpunkt för utresa ur svenskt sjöterritorium.

Beträffande *fiskefartyg* som kommer från eller avgår till en ort utanför Schengenstaterna skall befälhavare, eller en representant för denne, enligt 5 kap. 14 § UtIF senast sex timmar i förväg anmäla fartygets ankomst och planerad avgång till Kustbevakningen. Samtidigt skall uppgifter lämnas om passagerare och om förändringar i besättningen.

## 6.3 Behandling av personuppgifter och sekretess

### 6.3.1 Behandling av personuppgifter

#### 6.3.1.1 Allmänt

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter kallas dataskyddsdirektivet och är införlivat i svensk rätt genom personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Personuppgiftslagen innehåller endast generella bestämmelser. Särregler finns i särskilda författningar, s.k. registerförfattningar. Om reglerna i dessa andra författningar avviker från personuppgiftslagen, skall särreglerna gälla (2 § PUL).

I personuppgiftslagen används inte termen register trots att dataskyddsdirektivet innehåller denna term. Som skäl för detta angavs följande i samband med införlivandet av dataskyddsdirektivet (prop. 1997/98:44 s. 39):

Användningen i den nuvarande datalagen av begreppet register vid automatisk databehandling har med fog kritiserats för att vara otidsenlig. På grund av den tekniska utvecklingen har det i en sammansatt och komplex datormiljö blivit allt svårare att fastställa vad som är ett register i förhållande till ett annat. Det har också vuxit fram allt flexiblare och kraftfullare metoder för att med hjälp av datorer söka och hantera uppgifter som inte finns i någon registerstruktur. Det är därför en fördel att den nya generella lagen omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter utan hänsyn till det föråldrade registerbegreppet.

Det nu sagda hindrar givetvis inte att det som faktiskt är ett regelrätt datoriserat register också kallas för det. Flertalet särskilda registerförfattningar rör just upprättandet och förandet av traditionella datoriserade register. Registerformen har därvid ofta valts medvetet för att skapa förutsägbarhet och säkerhet beträffande de uppgifter som behandlas med hjälp av datorer; uppgifterna skall läggas in i ett på visst sätt strukturerat register och får tas fram med hjälp av vissa angivna sökkriterier.

I personuppgiftslagen anges i stället att lagen gäller dels för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad, dels för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Med behandling (av personuppgifter) avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning

eller förstöring (3 §). Något krav på viss varaktighet av t.ex. lagring av uppgifter uppställs inte.

### **6.3.1.2 Polisens registerförfattningar**

Det finns en rad författningar utöver PUL som reglerar Polisens möjligheter att behandla personuppgifter och föra olika slags register.

Det rör sig om

- lagen (1998:620) om belastningsregister,
- lagen (1998:621) om misstankeregister,
- polisdatalagen (1998:622),
- polisdataförordningen (1999:81) och
- lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

Lagarna om belastningsregister, misstankeregister och om Schengens informationssystem behandlar just dessa tre register. Polisdatalagen med därtill kopplad förordning gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av vissa personuppgifter i det s.k. spårregistret. Lagen gäller inte behandling som företas med stöd av de tre tidigare nämnda registerförfattningarna.

Inom regeringskansliet pågår för närvarande en översyn av polisdatalagen.

## **6.3.2 Offentlighetsprincipen och sekretesslagen**

### **6.3.2.1 Offentlighetsprincipen**

Offentlighetsprincipen innebär att myndigheters verksamhet så långt det är möjligt skall ske i öppna former. Kärnan i offentlighetsprincipen utgörs av den s.k. handlingsoffentligheten. Denna ger varje svensk medborgare rätt att ta del av sådana handlingar som betecknas som allmänna handlingar, se 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF). Denna rätt får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast i vissa särskilt angivna fall, bl.a. om det är påkallat med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott eller skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningarna skall anges i en särskild lag eller i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lagen som avses är sekretesslagen (1980:100, SekrL).

Vad som är en allmän handling regleras också i 2 kap. TF. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses inkommen eller upprättad där (2 kap. 3 § TF).

I fråga om passagerarregistret är det främst av intresse att redogöra för när en handling skall anses *förvarad och upprättad* hos en myndighet. En handling anses *förvarad* hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling anses dock inte förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig. Med personuppgift avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person.

Frågan om förvaring av en sammanställning skall alltså bedömas med hänsyn till om myndigheten faktiskt disponerar över rätten och möjligheten att överföra upptagningen till en form som går att läsa eller på något annat sätt uppfatta. När det gäller information som finns i en myndighets datasystem är huvudprincipen att allmänheten skall ha tillgång till en upptagning i samma utsträckning som myndigheten själv. Detta medför att myndigheten måste använda funktionerna i sitt datasystem för att ta fram begärd information, även om myndigheten själv inte har någon anledning att ta fram uppgifterna för sin verksamhet. Det skall dock röra sig om rutinbetonade åtgärder. Detta innebär att utformningen av ett register såvitt avser bl.a. sökbegrepp påverkar vilken sammanställning av uppgifter som kan komma att bli en allmän handling.

När det gäller register anses enligt 2 kap. 7 § andra stycket 1 TF en handling *upprättad* när handlingar har färdigställts för anteckning eller införing.

### 6.3.2.2 Sekretesslagen

Sekretess innebär enligt 1 kap. 1 § andra stycket SekrL att det råder förbud mot att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller på något annat sätt. Sekretessbestämmelserna är uppbyggda på så sätt att de avser viss typ av uppgift, och uppgiften kan skyddas med olika stark sekretess. Det finns två olika skaderekvisit. Det första är det s.k. raka skaderekvisitet som kan sägas innebära en presumtion för offentlighet. I det fallet föreligger sekretess om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften lämnas ut. Det andra är det s.k. omvända skaderekvisitet, vilket innebär att sekretess är huvudregel. En uppgift får då endast lämnas ut om det står klart att ingen skada därigenom uppkommer. Det förekommer också sekretessbestämmelser som saknar skaderekvisit. Sekretessen är då absolut.

De sekretessbestämmelser som är relevanta för uppgifter i passagerarregistret är dels den s.k. förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § SekrL, dels den s.k. utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § SekrL.

Förundersökningssekretessen gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och åklagarmyndighets, polismyndighets,



Skatteverkets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Utlänningssekretessen gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretess gäller även bl.a. i verksamhet för kontroll över utlänningar för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. I verksamhet för utlänningskontroll gäller sekretess också för anmälan eller annan utsaga av enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

## 6.4 Överväganden och förslag

### 6.4.1 Uppgiftsskyldighet

**Regeringens förslag:** Transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och som inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, skall i samband med att incheckningen avslutas – på begäran av en polismyndighet – överföra information om de ankommande passagerarna. Den information som skall överföras är uppgifter om

- nummer på och typ av resehandling som används,
- medborgarskap,
- fullständigt namn,
- födelsedatum,
- gränsövergångsstället för inresa,
- transportkod,
- avgångs- och ankomsttid för transporten,
- det totala antalet passagerare vid transporten och
- ursprunglig ort för ombordstigning.

Regeringen skall ges rätt att meddela föreskrifter om att även annan myndighet än polismyndighet får begära uppgifter av transportören.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser har i huvudsak tillstyrkt eller har lämnat förslagen utan erinran. *Riksdagens ombudsmän* påpekar att reglerna om uppgiftsskyldighet för transportörer i polislagen och i tullagstiftningen har delvis samma syfte och rör delvis samma uppgifter. De gällande bestämmelserna innehåller dock en närmare precisering av när polismyndigheterna får begära uppgifter, nämligen om de kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Avsikten är uppenbarligen att de skall tillämpas vid sidan av de föreskrifter som

föreslås i promemorian. Frågan om samordning mellan de olika regelverken har emellertid inte behandlats och bör behandlas i den fortsatta beredningen. *Domstolsverket* påpekar att varken direktivet eller den föreslagna lagtexten anger förutsättningarna för när en polismyndighet kan begära uppgifter från en transportör. *Registernämnden* ifrågasätter om utlänningslagen är den från rättssystematiska utgångspunkter lämpligaste platsen för bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sanktioner. Dessa har inte endast ett utlänningsrättsligt och migrationspolitiskt syfte utan syftar till att allmänt stärka gränskontrollen och därigenom också förhindra och motverka terrorism och annan grov brottslighet. De riktar sig mot samtliga passagerare, vare sig dessa är utlänningar eller svenska medborgare, som kommer från vissa destinationer med de flygningar som polismyndigheten bestämmer. Det bör därför övervägas att ge bestämmelserna en lämpligare placering, t.ex. i en kommande gränskontrolllag eller i polis- och tullagstiftningen. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* påpekar att det inte framgår av promemorian i vilka situationer det kan bli aktuellt att begära uppgifter från en transportör. Det går därför inte att förutse om detta kommer att ske närmast rutinartat eller endast efter konkreta indicier på att det föreligger risk för exempelvis människosmuggling eller hot mot den inre säkerheten. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* förutsätter att när en transportör åläggs att samla in uppgifter att det är fråga om att samla in uppgifter från samtliga passagerare. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* påpekar att en framtida praxis av lagförslaget skulle utvidga svensk jurisdiktion till uppgiftssamling och – överföring – före incheckningens slut. Promemorians lagförslag saknar en reglering som tryggar efterlevnaden av refolementförbudet. Transportföretagen kommer att eliminera risken för särskilda avgifter genom att vägra skyddsbehövande personer som saknar resedokument eller uppvisar falska resedokument. *Luftfartsstyrelsen* ifrågasätter om annan myndighet än polismyndighet skall förses med möjlighet att begära uppgifter enligt direktivet. Intrånget i passagerarnas integritet är av sådan karaktär att möjligheten bör utnyttjas restriktivt. Enligt Luftfartsstyrelsens uppfattning bör möjligheten att begära uppgifter därför begränsas till att endast tillkomma den myndighet som är ytterst ansvarig för personkontrollen. Luftfartsstyrelsen anser att begreppet ”senast vid slutet av incheckningen” är oklart. En nödvändig förutsättning för att transportören skall kunna sända över uppgifter om samtliga ombordstigande passagerare är att samtliga passagerare checkat in för flygningen. Det vore därför lämpligare att ange att uppgifterna skall sändas över ”omedelbart efter avslutad incheckning” eller liknande som indikerar att incheckningen är slutförd. *Sveriges Advokatsamfund* – som i första hand avstyrker förslaget – anser att ett utvidgat transportörsansvar kommer att leda till ytterligare försämringar av asylrätten. Samfundet ifrågasätter förslagets förenlighet med Sveriges förpliktelser enligt Genèvekonventionen och andra grundläggande folkrättsliga åtaganden. Samfundet anser att det bör föreskrivas att uppgifterna skall översändas *senast i samband med att incheckningen avslutas* eftersom det överensstämmer med vad som anges i de engelska och svenska språkversionerna av direktivet. Vidare anser samfundet att det kan

ifrågasättas om *samtliga* polismyndigheter bör få rätt att begära uppgifter om ankommande passagerare. Transportören skall enligt förslaget översända uppgifterna till Rikspolisstyrelsen och det förefaller därför lämpligt att även en begäran om uppgifter kommer från Rikspolisstyrelsen. Om en polismyndighet vill få tillgång till uppgifter får myndigheten i sådant fall gå vägen via Rikspolisstyrelsen. *Amnesty International, Svenska sektionen* anser att förslaget kommer att ytterligare försvåra för personer som är på flykt att ta sig till säkerhet och få sina skyddsbehov prövade samt att utredningen helt saknar en analys av denna risk och hur Sverige skall kunna upprätthålla sina förpliktelser i enlighet med FN:s flyktingkonvention och principen om non-refoulement. *SAS* – som i tidigare remissvar markerat sitt avståndstagande till etablerandet av transportörsansvar – anser att det är statens ansvar att tillse att den beslutade invandringspolitiken efterlevs. Förslaget missgynnar flygbranschen i förhållande till andra transportbolag eftersom passagerardata endast skall begäras från flygbolag. *SAS* påpekar vidare att det saknas en definition av ”före avslutandet av incheckningen”. Det kommer att leda till olika tolkningar av när uppgifterna skall översändas – efter avslutad incheckning av den individuella passageraren eller efter det att samtliga passagerare som skall följa med flyget har checkat in.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Utgångspunkter för förslaget*

En stor mängd människor söker sig idag av olika anledningar till bl.a. Europa. En del av dessa människor lämnar sitt hemland eller dess närområde och beviljas – efter att ha sökt asyl – flyktingstatus eller skydd på annan grund. Andra – utan sådana behov – lämnar sitt hemland för att söka en bättre eller tryggare tillvaro någon annanstans.

En stor del av migrationen sker emellertid på ett sätt som strider mot det grundläggande i mottagarländernas regelverk och i deras invandringspolitik. De västeuropeiska länderna har, vart och ett men på olika sätt, någon slags reglering av sin invandring. Till detta kommer det arbete som pågår för att kunna förverkliga den fria rörligheten inom Schengenområdet och så småningom inom hela EU.

Avsaknaden av dokument, förekomsten av falska eller förfälskade sådana, omsättningen av handlingar på nytt samt människosmuggling över yttre gräns har lett till ett behov av vissa åtgärder inom den gemensamma europeiska politiken för asyl och invandring. Ytterligare skäl för åtgärder på detta område är de senaste årens terrorattacker i bl.a. New York, Madrid och London. Att ålägga transportörer att lämna uppgifter om sina passagerare är en av dessa åtgärder. Det bör noteras att med transportör avses i detta sammanhang – till skillnad från vad som i övrigt gäller transportörsansvaret – endast fysiska eller juridiska personer som bedriver yrkesmässig persontrafik *luftvägen*.

Rådets direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare har som syfte att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter.

Översändande av uppgifter om passagerare skall ge tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare. Direktivet skall också användas i kampen mot terrorismen.

Genom förbättrade gränskontroller ökar möjligheten att motverka organiserade smugglingsaktioner och att människor utan skyddsbehov luras att till smugglare betala stora summor för att sedan bli avvisade av gränskontrollmyndigheterna. Förbättrade gränskontroller innebär även att möjligheterna ökar att tidigt kunna identifiera eventuella terrorister och avvärja nya terrordåd.

Regler om skyldighet att lämna uppgifter om passagerare är inte någon ny företeelse i svensk rätt. Sådana regler har länge funnits beträffande befälhavare. Redan när Sverige tillträdde den nordiska passkontrollöverenskommelsen år 1958 infördes en uppgiftsskyldighet för befälhavare på fartyg, som ankom från utrikes ort.

I dag finns en skyldighet att lämna uppgifter om passagerare för såväl befälhavare på luftfartyg, som kommer från en ort utanför Schengenstaterna, som för befälhavare – eller representant för denne – på fartyg som kommer från utrikes ort (5 kap. 4, 11 och 12 §§ UtlF). Uppgiftsskyldigheten gäller dock inte vid reguljär färjetrafik och är särskilt reglerad beträffande fritids- och fiskefartyg (5 kap. 4, 13 och 14 UtlF).

När det gäller transportörer har regler om uppgiftsskyldighet funnits i närmare tio år. Uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter om passagerarnas namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning och får endast begäras om de kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten (25 och 26 §§ polislagen, 15 och 16 §§ lagen [1996:701] om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen samt 6 kap. 23 och 24 §§ tullagen [2000:1281]).

Direktivet förutsätter att regler om uppgiftsskyldighet för transportörer med därtill kopplad sanktionsmöjlighet finns. För att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet är det en förutsättning att regler av detta slag finns införda i svensk rätt. Den uppgiftsskyldighet för transportörer som finns idag gäller inte samtliga uppgifter som behandlas i direktivet. Syftet med och förutsättningarna för uppgiftslämnandet skiljer sig dessutom åt. Det är inte heller kopplat någon sanktionsmöjlighet till alla de befintliga reglerna. Dessa regler är alltså inte tillräckliga för att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet.

Det finns således flera skäl som talar för att transportörerna skall ha en uppgiftsskyldighet avseende sina passagerare och att denna skyldighet skall vara ekonomiskt sanktionerad. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, *Amnesty* och *Sveriges Advokatsamfund* har ifrågasatt förslaget förenlighet med Sveriges förpliktelser enligt Genèvekonventionen och andra grundläggande folkrättsliga åtaganden. Regeringen vill i sammanhanget poängtera att de regler som det nu aktuella direktivet föreskriver, och som nu föreslås genomföras i svensk rätt, inte innebär någon utökning av de skyldigheter som transportörerna redan idag har att kontrollera passagerarnas resehandlingar (se avsnitt 6.2.2). De sanktionsmöjligheter som direktivet föreskriver är kopplade till själva överföringen av de uppgifter som transportören har inhämtat

och inte till dessa uppgifters äkthet i sig. Genomförandet av direktivets bestämmelser i svensk rätt har således ingen inverkan på Sveriges förpliktelser enligt Genèvekonventionen och andra folkrättsliga åtaganden. Det finns alltså grundläggande förutsättningar för att införa regler om en uppgiftsskyldighet för transportörer som kopplas till en sanktionsmöjlighet.

#### *Uppgiftsskyldighetens innebörd och omfattning*

Medlemsstaterna skall enligt artikel 3 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att – på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna – senast vid slutet av incheckningen översända viss information om de passagerare som de kommer att befördra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium. Den aktuella informationen är uppgifter om nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Med anledning av det påpekande som gjorts av *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* vill regeringen förtydliga att när en polismyndighet begär uppgifter om passagerare från en transportör skall transportören samla in och föra över uppgifter från samtliga passagerare.

I direktivet, som riktar sig till EU-staterna, definieras yttre gräns som medlemsstaternas yttre gränser till tredje länder. Direktivet utgör en sådan utveckling av bestämmelserna i Schengenkonventionen som innebär att Island och Norge omfattas av direktivet och sålunda jämföras med EU-staterna; allt i enlighet med de avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen som dessa länder har slutit med konventionsstaterna. Uppgiftsskyldigheten gäller således för transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och som inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna.

Direktivet syftar till att förbättra gränskontrollen och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer överför förhandsuppgifter om passagerare. Registernämnden har ifrågasatt om utlänningslagen är den från rättssystematiska utgångspunkter lämpligaste platsen för bestämmelser om uppgiftsskyldighet och sanktioner och har vidare anført att det bör övervägas att ge bestämmelserna en lämpligare placering, t.ex. i den kommande gränskontrollagen eller i polis- och tullagstiftningen. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande Gränskontrollutredningens betänkande Gränskontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110), vilket innehåller förslag till bestämmelser med delvis samma innehåll som bestämmelserna i direktivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare. Direktivet skall vara genomfört senast den 5 september 2006. Beredningen av Gränskontrollutredningens betänkande kommer inte att vara slutförd i tid för genomförandet av direktivet. I dag regleras in- och utresekontrollen av personer som

passerar de yttre gränserna i 9 kap. 1 § NUtil. Regler om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare finns i utlänningsförordningen. Den 1 juli 2004 utvidgades transportörsansvaret (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11, rskr. 2003/04:214). I samband därmed lagreglerades transportörers skyldighet att kontrollera att utlänningar har pass och andra tillstånd för att resa in i landet. Det infördes också en bestämmelse om att transportörer som inte uppfyller kontrollskyldigheten skall betala en särskild avgift. Det är viktigt att bestämmelser som rör personkontrollverksamheten och transportörers skyldigheter i möjligaste mån placeras i samma regelverk. Bedömningen är därför att de nu föreslagna bestämmelserna bör placeras i utlänningslagen. Det kan dock inte uteslutas att bestämmelserna senare kan komma att inarbetas i ett annat regelverk.

Översändandet av information skall enligt direktivet ske efter begäran av ”de myndigheter som ansvarar för personkontrollen” vid de yttre gränserna. I Sverige är det enligt 9 kap. 1 § NUtil polismyndigheterna som ansvarar för in- och utresekontrollen av personer vid de yttre gränserna. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polismyndigheten vid kontrollen av utlänningars inresa eller utresa. Kustbevakningen har därutöver också ett självständigt ansvar att medverka i kontrollverksamheten, men denna uppgift omfattar endast kontroll av sjötrafiken. Enligt promemorians förslag bör det vara de aktuella polismyndigheterna som har möjlighet att begära uppgifter enligt direktivet. Sveriges advokatsamfund har ifrågasatt om samtliga polismyndigheter bör få rätt att begära uppgifter om passagerare. Både *Luftfartsstyrelsen* och *Sveriges advokatsamfund* förordar att endast Rikspolisstyrelsen bör få begära uppgifter från transportörer. Uppgifter kan endast begäras från transportörer som bedriver yrkesmässig trafik luftvägen. Det blir därför endast aktuellt för polismyndigheter i polisdistrikt där det finns flygplatser som utgör gränsövergångsställe att begära uppgifter från transportörer. Enligt utlänningslagen har polismyndigheterna huvudansvaret för in- och utresekontrollen av personer vid de yttre gränserna. Att införa en ordning som skulle innebära att polismyndigheterna i sin personkontrollverksamhet måste vända sig till Rikspolisstyrelsen som i sin tur begär uppgifter från transportören kan inte anses överensstämma med det ansvar polismyndigheterna ålagts för personkontrollen enligt utlänningslagen. Att polismyndigheterna vid flygplatser som utgör gränsövergångsställen får begära passageraruppgifter försvårar inte transportörens översändande av information eftersom uppgifterna alltid skall föras över till en och samma centrala mottagare, dvs. Rikspolisstyrelsen. Det bör därför vara de aktuella polismyndigheterna som har möjlighet att begära uppgifter enligt direktivet.

Luftfartsstyrelsen har vidare ifrågasatt om annan myndighet än polismyndighet skall få begära uppgifter från transportörer och anför att intrånget i passagerarnas integritet är av sådan karaktär att möjligheten att begära uppgifter bör utnyttjas restriktivt. Enligt 9 kap. 1 § NUtil har polismyndigheterna ansvar för in- och utresekontrollen av utlänningar vid de yttre gränserna och Kustbevakningen skyldighet att medverka vid kontrollen av sjötrafiken. Tullverket och Kustbevakningen är, som tidigare nämnts, skyldiga att bistå polismyndigheten vid kontrollen av

utlänningars inresa eller utresa. Med stöd av nyss nämnda bestämmelse kan polismyndigheterna begära att Tullverket medverkar i personkontrollen. Polisen och Tullverket har också träffat en central överenskommelse om samverkan vad det gäller person- och tullkontroll vid yttre gräns. Polisen har redan idag enligt 25 § polislagen rätt att begära uppgifter från transportföretag, om uppgifterna har betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Motsvarande rätt har Tullverket enligt tullagstiftningen. I samband med införandet av bestämmelsen inom tullområdet och för den polisiära verksamheten, gjorde regeringen bedömningen att behovet av transportörens uppgifter i Tullverkets och Polisens brottsbekämpande verksamhet vägde tyngre än det intrång i den resandes personliga integritet som ligger i att ett visst fåtal tulltjänstemän får tillgång till uppgifter om dem (prop. 1995/96, s. 77 f. och 98 f., bet. 1995/96SkU23, rskr. 1995/96:288, samt prop. 1996/97:15, s. 47 f., bet. 1997/98JuU7, rskr. 1997/98:138). Det finns inte skäl att göra en annan bedömning i det här fallet, såvitt avser personkontrollverksamheten. För närvarande har inte Tullverket helt övertagit ansvaret för personkontrollen vid någon flygplats. Om Tullverket eller någon annan myndighet i framtiden skulle få ett sådant ansvar bör de ha samma befogenheter som Polisen. Regeringen bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om att sådan myndighet får begära uppgifter från transportörer.

Några remissinstanser har påpekat att förutsättningarna för när en polismyndighet får begära uppgifter från en transportör inte framgår av vare sig den föreslagna lagtexten eller av det bakomliggande direktivet. Syftet med direktivet är att förbättra gränskontrollen och bekämpa olaglig invandring. Polismyndigheterna bör kunna begära uppgifter från en transportör om uppgifterna kan antas ha betydelse för personkontrollverksamheten, dvs. för att kontrollera invandringen men även för att förebygga och bekämpa därmed förknippad brottslighet.

I den svenska versionen av direktivet anges att översändandet av information skall ske senast vid "slutet av incheckningen". Vad som avses med detta uttryck är emellertid oklart. I den engelska versionen av direktivet talas om "by the end of check in", dvs. vid slut(fasen) av incheckningen, medan den franska versionen anger "avant la fin de l'enregistrement", dvs. före avslutandet av incheckningen. Den skillnad som kan skönjas mellan de olika versionerna är hårfin. Flera remissinstanser har påpekat att begreppet "före avslutande av incheckningen" är oklart. Sverige är inte bundet av den terminologi och systematik som anges i direktivet om det avsedda resultatet kan uppnås med annan terminologi och systematik. En strävan är att lagtexten skall vara enkel och lättförstådd. Tillämpningsområdet kräver en begreppsapparat som inte ger utrymme för olika tolkningar. SAS anser att det är oklart om uppgifter skall sändas över efter avslutad incheckning av den individuella passageraren eller efter det att samtliga passagerare har checkat in. En av de uppgifter som transportörer skall översända är uppgift om det totala antalet passagerare. Denna uppgift kan endast översändas efter incheckningen av samtliga passagerare. Det är därför lämpligare att ange att uppgifterna skall sändas över "i samband med att incheckningen avslutas".

Som konstaterats i föregående avsnitt finns inte regler av det slag som direktivet föreskriver i svensk rätt, varför Sverige måste införa sådana regler för att uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet.

#### 6.4.2 Ekonomiska sanktioner

**Regeringens förslag:** Transportörer som underlåter att lämna uppgifter enligt direktivet eller som har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter skall betala en särskild avgift. Den särskilda avgiften skall bestämmas till högst 46 000 kr för varje resa som har gjorts utan att de aktuella uppgifterna om passagerare har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt. Transportörer skall inte betala någon avgift om de kan visa att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.

Den polismyndighet som begärt uppgifterna skall besluta om påförande av särskild avgift. Beslutet om påförande av särskild avgift skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen får föreskriva att också annan myndighet än polismyndighet får besluta om påförande av särskild avgift.

**Promemorians förslag:** Överensstämmet i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Jönköping* anser att de olika bestämmelserna om särskild avgift i 19 kap. utlänningslagen bör avfattas på liknande sätt. *Kammarrätten* utgår från att transportören normalt har lätt att lämna uppgifterna och att en särskild avgift skall betalas om uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts. Avgift skall emellertid inte påföras om transportören kan visa att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse, eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Transportören skall ges möjlighet att yttra sig innan beslut om särskild avgift fattas och har i samband härmed möjlighet att lämna uppgifter som innebär att avgift inte skall betalas. Konsekvensen av kammarrättens förslag blir densamma som av promemorians förslag, eftersom det även i promemorian ligger en presumtion om fel och försummelse när transportören brustit beträffande uppgiftsskyldigheten. Det åligger transportören att visa att denne inte förfarit felaktigt eller försumligt för att undgå avgift. Det kan, liksom i 5 §, även vara lämpligt med en "ventil" för situationer som eventuellt inte kan hänföras till fel eller försummelse. *Domstolsverket* anser att det bör anges vad som är ett normalfall och ett normalbelopp eftersom transportören med den föreslagna författningstexten inte kan förutse vad han kan tvingas betala. *Luftfartsstyrelsen* tillstyrker att bestämmelserna om ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet utformas i överensstämmelse med vad som gäller för transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet enligt utlänningslagen. *Sveriges advokatsamfund* anser att förutsättningarna för avgiftsbefrielse bör klargöras och framgå av lagtexten. Vidare anser samfundet att beslut om sanktionsavgift bör vara förbehållet endast en myndighet i första instans, Rikspolisstyrelsen, och inte varje enskild polismyndighet. En sådan



ordning torde främja en enhetlig tillämpning av regelverket. SAS uppmärksammar att för transportörer gäller en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt radera uppgifterna som översänts till Rikspolisstyrelsen. Det innebär att om polismyndigheten hävdar att flygbolaget, på ett eller annat sätt, försummat sina ålagda uppgifter efter 24 timmar så har flygbolagen ingen möjlighet att använda egna bevis till sitt försvar. SAS anser det bör specificeras en senaste tid för myndighetens klagomål, och att denna tid infaller snarast efter erhållna data från flygbolaget – men aldrig senare än 24 timmar. SAS efterlyser en redogörelse för vad som skall anses vara fel och försummelse.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Åläggande av avgift*

När det gäller transportörsansvaret finns sedan den 1 juli 2004 regler om ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte uppfyller sin kontrollskyldighet beträffande bl.a. pass och andra tillstånd som krävs för inresa i landet. För att tillgodose kravet på en enhetlig utformning bör bestämmelser om ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet så långt som möjligt utformas i enlighet med vad som gäller sanktioner mot transportörer som brister i sin kontrollskyldighet. Reglerna blir då lättare att tillämpa och mer förutsebara för mottagaren. I promemorian föreslås sanktionsavgift när transportörer inte fullgör sin uppgiftsskyldighet. Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot valet av sanktionsform. Regeringen instämmer i promemoriens val av sanktionsform. En särskild avgift bör således åläggas transportörer som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Transportörer som har brustit i sin kontrollskyldighet har ålagts ett strikt ansvar. Under vissa omständigheter kan de dock befrias från avgift. För att uppnå en enhetlig lagstiftning skulle det krävas att även transportörer som brister i sin uppgiftsskyldighet åläggs ett strikt ansvar med möjlighet till avgiftsbefrielse i vissa fall. De rättsakter som ligger till grund för respektive sanktion skiljer sig emellertid åt i detta avseende. Varken Schengenkonventionen eller direktivet om transportörsansvar anger vilket slags ansvar som skall läggas på transportören. Detta har i stället överlämnats till respektive medlemsstat att själva besluta om. I artikel 4 i det nu aktuella direktivet anges emellertid att medlemsstaterna skall införa påföljder för transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Att ålägga transportörerna ett strikt ansvar skulle i denna situation innebära att det infördes strängare regler på området än vad direktivet förutsätter. Något skäl för detta hade enligt promemorian inte framkommit och den aktuella bestämmelsen utformades i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet.

Ekonomiska sanktioner skall enligt direktivet åläggas de transportörer som genom fel eller försummelse har underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter.

Transportören skall – på begäran av polismyndighet – i samband med att incheckningen avslutas översända information om passagerarna. Om transportören inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kommer det att vara den polismyndighet som har begärt uppgifterna som upptäcker detta senast i samband med inresekontrollen av passagerarna. Denna polismyndighet bör därför pröva frågan om åläggande av avgift. Om Tullverket eller någon annan myndighet i framtiden kommer att överta ansvaret för personkontrollen vid flygplats vid yttre gräns och ha rätt att begära uppgifter enligt direktivet, bör i stället den myndigheten pröva frågan om åläggande av avgift. Innan beslut i frågan fattas bör transportören ges tillfälle att yttra sig.

Några remissinstanser anser att bestämmelserna om särskilda avgifter i 19 kap. utlänningslagen bör avfattas på ett enhetligt sätt. Det krävs enligt direktivet att fel eller försummelse har lett till att transportören har brutit i sin uppgiftsskyldighet för att denne skall åläggas en ekonomisk sanktion. Transportören har normalt sett möjlighet att lämna uppgifter i enlighet med direktivets bestämmelser. Därför finns det en presumtion för att fel eller försummelse ligger bakom en brist i detta avseende. Regeringens förslag innebär att den grundläggande förutsättningen för att avgift skall påföras är att transportörer inte fullgör uppgiftsskyldigheten.

Avgiftsskyldigheten bör kunna falla bort om transportören kan visa att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse. Avgiften bör även kunna falla bort om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften, eftersom det kan finnas andra orsaker till att en transportör inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet än fel eller försummelse. Det kan t.ex. vara så att det har skett ett tekniskt fel vid överföringen av uppgifterna. Det kan också undantagsvis finnas situationer när personer tillåts resa in över yttre gräns utan pass. Det kan t.ex. röra sig om naturkatastrofer. Det kan också förekomma situationer då en person som saknar resehandlingar eller har resehandlingar som är uppenbart falska har tillåtits stiga ombord eftersom transportören har gjort bedömningen att skyddsbehov föreligger, men har haft svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Om det finns goda grunder för transportörens bedömning, kan detta medföra att det bedöms som oskäligt att ta ut en särskild avgift för att transportören har brutit i sin kontrollskyldighet enligt 9 kap. 3 § NUtil. I en sådan situation kan transportören inte heller anses ha handlat felaktigt eller försumligt för att denne inte har översänt fullständig information om den aktuella passageraren.

Transportören bör – i enlighet med vad som i övrigt gäller för transportörsansvaret – ha bevisbördan för att han har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Transportören är ju den part som bäst har möjlighet att ta reda på vad som har förevarit, redogöra för sina rutiner och visa anteckningar eller eventuellt kopior av handlingar.

SAS uppmärksammar att för transportörer gäller en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt radera uppgifterna som förts över till Rikspolisstyrelsen. Det innebär att om polismyndigheten hävdar att flygbolaget på ett eller annat sätt, försummat sina ålagda uppgifter efter 24 timmar har flygbolagen ingen möjlighet att använda egna bevis till sitt försvar. SAS anser därför att det bör specificeras en senaste tid för myndighetens klagomål, och att denna tid infaller snarast

efter erhållna data från flygbolaget – men aldrig senare än 24 timmar. Att transportörer har kvar de uppgifter som de har samlat in bevisar i och för sig inte att uppgifterna har förts över till Rikspolisstyrelsen. Om transportören inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kommer den polismyndighet som har begärt uppgifter att upptäcka detta senast i samband med inresekontrollen av passagerarna. Det blir då aktuellt för polismyndigheten att pröva frågan om åläggande av avgift. Innan beslut fattas i frågan ges transportören tillfälle att yttra sig. Då ges en möjlighet att ta reda på vad som förevarit, redogöra för sina rutiner och visa eventuella sändningsrapporter. Regeringen vill också här påpeka att Rikspolisstyrelsen enligt förslaget till lag om passagerarregister (se avsnitt 6.4.4) skall gallra uppgifterna inom 24 timmar efter överförandet av uppgifterna medan transportörerna är skyldiga att radera uppgifterna först 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt. Det betyder att transportörerna har tillgång till uppgifterna längre än polismyndigheterna. Det blir också svårt för polismyndigheterna att hävda att transportören har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter när uppgifterna väl gallrats. Dessutom ges transportören tillfälle att yttra sig över eventuella bevis som tillvaratas. Mot den här bakgrunden finner regeringen inte anledning att specificera en senaste tid för myndighetens klagomål.

#### *Avgiftens storlek*

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de ekonomiska sanktionerna är avskräckande, effektiva och proportionella. I direktivet lämnas två alternativ för hur påföljdens storlek skall bestämmas; ett maximibelopp för sådana påföljder eller ett minimibelopp. Beloppen skall fastställas för varje resa som har gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt. Om ett maximibelopp väljs får detta inte understiga 5 000 euro. Om i stället ett minimibelopp väljs får detta inte understiga 3 000 euro. I bägge fallen gäller som alternativ till beloppen i euro motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning samma dag som direktivet trädde i kraft, dvs. den 5 september 2004.

När det gäller transportörer som brister i sin kontrollskyldighet skall den särskilda avgiften för varje utlännings bestämmas till högst 46 000 kr. Direktivet om transportörsansvar ger medlemsstaterna tre alternativa sätt att bestämma påföljdens storlek. Två av dessa alternativ överensstämmer med vad som föreskrivs i det nu aktuella direktivet. Det tredje alternativet är att bestämma ett maximibelopp, när schablonbelopp tillämpas, som för varje överträdelse inte understiger 500 000 euro (eller motsvarande) oberoende av det antal personer som har befordrats. Den arbetsgrupp som regeringen hade tillsatt för att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportörsansvar valde i departementspromemorian Transportörsansvaret i utlänningslagen (Ds 2001:74) alternativet med maximibelopp, då det ansågs ge den beslutande myndigheten större utrymme att beakta olika omständigheter vid bestämmande av avgiftens storlek. Regeringen instämde i valet av alternativ för bestämmande av avgiftens storlek (prop. 2003/04:50 s. 67). Regeringen ansåg vidare att

avgiften skulle bestämmas i svenska kronor eftersom Sverige inte deltar i den ekonomiska och monetära unionens (EMU) tredje fas och inte heller har något växelkursamarbete med länderna som deltar i EMU.

Det alternativ som har valts för bestämmande av avgiftens storlek såvitt avser transportörer som brister i sin kontrollskyldighet framstår av skäl motsvarande dem som har anförts i det sammanhanget som det klart mest lämpliga alternativet även beträffande transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet. Med hänsyn till detta och till kravet på ett enhetligt utformat regelverk bör detta alternativ väljas. Således bör det fastställas ett maximibelopp för varje resa som har gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om uppgifterna har lämnats inkorrekt.

Den särskilda avgiften bör – i enlighet med vad som gäller för den särskilda avgiften för transportörer som brister i sin kontrollskyldighet – bestämmas i svenska kronor. Maximibeloppet bör även beträffande denna avgift bestämmas till 46 000 kr, motsvarande drygt 5 000 euro vid direktivets ikraftträdande.

Avgifter som motsvarar eller ligger i närheten av maximibeloppet är avsedda för de grava fallen. Det kan röra sig om upprepade överträdelse eller fall som rör ett stort antal personer och där ingen rimlig förklaring finns till att de aktuella uppgifterna inte har lämnats. När det gäller normala fall bör emellertid en betydligt lägre avgift kunna fastställas. Direktivets föreskrift om att sanktionerna skall vara avskräckande, effektiva och proportionerliga måste dock alltid beaktas.

### *Överklagande*

Förslaget innebär att den aktuella polismyndigheten skall fatta beslut om den särskilda avgiften. Beslut om särskild avgift för transportörer som brustit i sin kontrollskyldighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätten krävs det prövningstillstånd. En motsvarande ordning skulle uppfylla direktivets krav på effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder. En sådan ordning bör därför införas även beträffande dessa avgifter.

### **6.4.3 Insamling och överföring av uppgifter**

**Regeringens förslag:** Transportörerna skall fullgöra sin uppgiftsskyldighet genom att samla in uppgifter och sedan elektroniskt översända dessa till Rikspolisstyrelsen.

Om det är omöjligt med elektronisk överföring skall transportörerna översända uppgifterna på annat lämpligt sätt, t.ex. via telefax.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** SAS rekommenderar också att endast uppgifter som finns att tillgå i passens s.k. maskinläsbara zon, skall bli föremål för uppgiftsskyldigheten. Detta skulle stämma överens med en kommande ICAO standard.

**Skälen till regeringens förslag:** Medlemsstaterna skall enligt artikel 6 punkten 1 andra stycket i direktivet se till att vissa uppgifter om

passagerarna samlas in av transportörerna och överförs elektroniskt eller, om sådan överföring är omöjlig, på annat lämpligt sätt förs över till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av gränskontroller vid de yttre gränser som passagerarna passerar vid sin inresa på en medlemsstats territorium. Det rör sig om uppgifter om nummer på och typ av resehandling som används, nationalitet, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Som föreslagits i avsnitt 6.4.1 skall transportörer, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, i samband med att incheckningen avslutas – på begäran av aktuell polismyndighet – föra över information. Informationen bör överföras till Rikspolisstyrelsen som skall spara uppgifterna i ett register, se vidare avsnitt 6.4.4.

Som följer av direktivet skall informationen i första hand överföras elektroniskt. Med hänsyn till att uppgifterna skall överföras till Rikspolisstyrelsen och sedan sparas i ett register, finns ingen anledning att förordna att transportörerna skall kunna lämna uppgifterna på så sätt att de görs läsbara genom s.k. terminalåtkomst.

Elektronisk överföring torde för det mesta inte möta några hinder. Om det undantagsvis är omöjligt får emellertid ett annat lämpligt alternativ väljas. Ett sådant alternativ kan vara överföring av uppgifterna per telefax.

#### 6.4.4 Passagerarregister

**Regeringens förslag:** Rikspolisstyrelsen skall spara de uppgifter som transportörerna översänder till dem i ett register, passagerarregistret. Uppgifterna i passagerarregistret skall gallras inom 24 timmar efter översändandet om inte uppgifterna behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Uppgifterna i registret får i ett sådant fall stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda. En ny registerförfattning som behandlar passagerarregistret, lagen om passagerarregister, införs.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Riksdagens ombudsmän* anser att lagtexten i 9 § andra stycket i förslaget till lag om passageraruppgifter bör förtydligas så att det framgår att med lagstadgade uppgifter åsyftas uppgifter i anslutning till personkontrollen vid Sveriges gränser. *Rikspolisstyrelsen* anser att det råder osäkerhet när det gäller frågan om hur uppgifterna i passagerarregistret får användas. Den svenska gränskontrollen omfattar såväl migrationskontroll som brottsbekämpning. I den brottsbekämpande delen inryms olaglig invandring och terrorism men också annan brottslighet som kan sägas vara gränsöverskridande. Rikspolisstyrelsen anser att uppgifter i passagerarregistret bör få användas om de behövs för att bekämpa all gränsöverskridande brottslighet. Det framgår inte om en

sådan användning av uppgifterna skulle vara förenlig med 4 §. Vidare påpekar styrelsen att frågan om möjligheten att använda uppgifterna för sökning i Schengen Information System (SIS) eller andra polisiära dataregister inte har tagits upp i promemorian. Rikspolisstyrelsen ser det för sin del som ett naturligt led i gränskontrollen att uppgifterna i passagerarregistret får stämmas av mot den information som kan finnas i SIS och andra polisiära register. För att undvika oklarheter bör frågan om sökning i SIS m.fl. register beröras under den fortsatta beredningen av ärendet. *Säkerhetspolisen* påpekar att syftet med direktivet är att det även skall användas i kampen mot terrorism men att förslaget till lag om passagerarregister synes innebära att Säkerhetspolisen inte har möjlighet att begära in uppgifter från transportörerna trots att Säkerhetspolisen har till uppgift att leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning. Vidare anser Säkerhetspolisen att det bör övervägas om inte Säkerhetspolisen bör ha direktåtkomst till uppgifterna för att använda dessa i sitt arbete med att bekämpa terrorism. Enligt *Ombudsmannens mot etnisk diskriminering* uppfattning är det en ingripande åtgärd i den personliga integriteten att registrera de uppräknade passageraruppgifterna och anser att det är angeläget att berörda myndigheter säkerställer att tillämpningen av bestämmelserna sker med försiktighet. *Kustbevakningen* påtalar att begränsningen av rätten att ta del av allmänna handlingar anges direkt i sekretesslagen och detta upprepas inte med motsvarande generella hänvisning i andra jämförbara registerförfattningar. *Kustbevakningen* ifrågasätter om det därför är lämpligt att påpeka detta särskilt i den föreslagna lagen om passageraruppgifter. *Kustbevakningen* anser att det bör övervägas om behandlingen av passageraruppgifter skall regleras i en särskild lag eller i en för polisväsendet mer generell lag, särskilt då det samlade tillämpningsområdet i nuvarande polisdatalag får anses stämma ganska väl överens med de skäl som legat till grund för direktivet om skyldighet att lämna passageraruppgifter. *Kustbevakningen* påpekar att i lagen definieras personkontroll medan direktivet använder begreppet gränskontroll. Någon närmare förklaring till varför man i lagförslaget valt ett annat begrepp än det som finns i direktivet ges inte i promemorian. Den definition som begreppet personkontroll ges i promemorians lagförslag är dessutom en annan än den som gränskontrollutredningen föreslagit i sitt betänkande. *Luftfartsstyrelsen* anser att en uttrycklig hänvisning till personuppgiftslagen i relevanta paragrafer skulle bidra till en ökad tydlighet istället för det generella stadgandet i 1 § förslaget till lag om passagerarregister. *Sveriges Advokatsamfund* påpekar att det kan förekomma att uppgifter översänds på annat sätt än på elektronisk väg, exempelvis genom telefax, och samfundet anser att det bör framgå att handlingen i förekommande fall skall makuleras senast 24 timmar efter översändandet

### **Skälen för regeringens förslag**

De myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna skall enligt artikel 6 punkten 1 andra stycket i direktivet spara uppgifterna i ett tillfälligt register. När passagerarna har rest in i landet skall dessa myndigheter enligt tredje stycket radera uppgifterna inom 24

timmar efter översändandet om inte uppgifterna behövs senare för att de skall utföra sina lagstadgade uppgifter enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet.

*Är personuppgiftslagen tillämplig på registret?*

Dataskyddsdirektivet är införlivat i svensk rätt genom personuppgiftslagen. I direktivet om uppgiftsskyddighet talas om att de aktuella uppgifterna skall sparas i ett "tillfälligt register". I personuppgiftslagen används inte termen register trots att dataskyddsdirektivet innehåller denna term. I personuppgiftslagen anges i stället att lagen gäller dels för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad, dels för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring (3 §). Något krav på viss varaktighet av t.ex. lagring av uppgifter uppställs inte. I det aktuella registret kommer uppgifter att registreras och lagras samt sannolikt också behandlas på annat sätt. Personuppgiftslagen är därför tillämplig på registret.

Uppgifterna kan svårligen föras in i något befintligt register. I stället måste ett nytt register inrättas. Som beteckning på detta register föreslås *passagerarregistret*.

*Krävs en ny registerförfattning?*

Personuppgiftslagen innehåller endast generella bestämmelser. Särregler finns i särskilda författningar, s.k. registerförfattningar. Om reglerna i dessa andra författningar avviker från personuppgiftslagen, skall särreglerna gälla (2 § PUL).

De regler som behandlar just passagerarregistret, bl.a. vilka personuppgifter som får behandlas och gallringsfrister, måste därför finnas i en registerförfattning. Detta kan ske genom att regler införs i en befintlig författning eller att en ny registerförfattning som endast behandlar passagerarregistret skapas.

Det finns en rad författningar utöver personuppgiftslagen som reglerar Polisens möjligheter att behandla personuppgifter och föra olika slags register. Det rör sig om polisdatalagen, lagen om belastningsregister, lagen om misstankeregister, lagen om Schengens informationssystem och polisdataförordningen.

Lagarna om belastningsregister, misstankeregister och om Schengens informationssystem behandlar just dessa tre register. Det är därför inte lämpligt att föra in bestämmelser om passagerarregistret i dessa författningar.

Kustbevakningen anser att det bör övervägas om behandlingen av passageraruppgifter skall regleras i en särskild lag eller i en för polisväsendet mer generell lag, särskilt då det samlade tillämpningsområdet i nuvarande polisdatalag får anses stämma ganska väl överens med de skäl som legat till grund för direktivet om skyldighet att lämna passageraruppgifter. Polisdatalagen med därtill kopplad förordning gäller vid behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Behandlingen av personuppgifter skall i detta fall att underlätta verkställande av personkontroller vid de yttre gränserna i syfte att effektivisera kontrollen av personer och bekämpa därmed förknippad brottslighet. Gränskontrollverksamhet innefattar såväl migrationskontroll som brottsbekämpning. Passagerarregistret kan därför inte heller behandlas i polisdatalagen, som ju gäller främst den brottsbekämpande verksamheten. En ny registerförfattning, lagen om passagerarregister, måste alltså skapas. Polisdatalagen skall inte gälla för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen om passagerarregister.

#### *Förslag till lag om passagerarregister*

Lagen om passagerarregister är en registerförfattning som behandlar passagerarregistret. I 1 § anges att Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett passagerarregister. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret. Lagen gäller utöver personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter i passagerarregistret. Om bestämmelserna i lagen om passagerarregister avviker från bestämmelserna i personuppgiftslagen, skall alltså bestämmelserna i lagen om passagerarregister tillämpas. I de frågor som inte regleras av lagen om passagerarregister, gäller däremot bestämmelserna i personuppgiftslagen. I 4 § PUL anges ändamålet för förande av passagerarregistret. Detta är underlättande av verkställandet av personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, i syfte att bekämpa olaglig invandring. I lagen definieras bl.a. begreppen personkontroll och Schengenkonventionen. Lagen innehåller en reglering av vilka uppgifter personregistret får innehålla och det anges att passagerarregistret endast får innehålla uppgifter som inkommit i enlighet med den föreslagna lydelsen av 9 kap. 3 a § NUtL. Personuppgifter ur passagerarregistret skall lämnas ut på begäran av en polismyndighet och Tullverket för verksamhet som avses i 4 §. Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får ha direktåtkomst till registret.

Rikspolisstyrelsen anser att det råder osäkerhet när det gäller frågan om hur uppgifterna i passagerarregistret får användas och påpekar att den svenska gränskontrollen omfattar såväl migrationskontroll som brottsbekämpning. Rikspolisstyrelsen påpekar också att frågan om möjligheten att använda uppgifterna för sökning i Schengen Information System (SIS) eller andra polisiära dataregister inte har tagits upp. Uppgifterna i registret får användas för genomförande av personkontroller vid de yttre gränserna i syfte att effektivisera kontrollen av de personer som passerar gränsen och bekämpa därmed förknippad



brottslighet. I samband med inresekontrollen söker polismyndigheten i SIS m.fl. register. Därav följer att polismyndigheten som ett led i gränskontrollen måste kunna stämma av uppgifterna i passagerarregistret mot den information som kan finnas i SIS och andra polisiära register.

*Säkerhetspolisen* (SÄPO) har påpekat att förslaget till lag om passageraruppgifter synes innebära att SÄPO inte har möjlighet att begära in uppgifter från transportörerna trots att SÄPO har till uppgift att leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismbekämpning. Av artikel 3 följer att uppgifter om passagerare skall sändas över på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna. I Sverige är det enligt 9 kap. 1 § NUTL polismyndigheterna som ansvarar för in- och utresekontrollen av personer vid de yttre gränserna. Att SÄPO inte anges i lagen följer av att SÄPO inte har som uppgift att ansvara för personkontrollen enligt 9 kap. 1 § NUTL. SÄPO är emellertid en del av Rikspolisstyrelsen (se 1 och 2 §§ förordningen [2005:1050] med instruktion för Säkerhetspolisen samt 1 § förordningen [1989:773] med instruktion för Rikspolisstyrelsen) och kommer således att ha direktåtkomst till registret i sitt arbete med att bekämpa terrorism.

Kustbevakningen påpekar att i lagen definieras personkontroll medan direktivet använder begreppet gränskontroll. Sverige är inte bundet av den terminologi och systematik som anges i direktivet om det avsedda resultatet kan uppnås med annan terminologi och systematik. Termen gränskontroll i svensk rätt omfattar inte endast personkontroll utan även varukontroll och eftersom syftet är att underlätta verkställandet av kontroller av personer bör termen personkontroll väljas framför gränskontroll. Den definition som begreppet personkontroll ges är som Kustbevakningen påpekat en annan än den som gränskontrollutredningen föreslagit i sitt betänkande. Direktivet tar endast sikte på kontroll av personer vid inresa till Sverige medan den definition som gränskontrollutredningen föreslagit även tar sikte på kontroll vid utresa från och vistelse i Sverige. För att avgränsa den kontroll som omfattas av direktivets bestämmelser anser regeringen att den i promemorian föreslagna definitionen bör stå kvar.

#### 6.4.5 Sekretess

**Regeringens förslag:** Sekretess skall gälla i verksamhet som gäller förande och uttag ur passagerarregistret för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Sekretess i denna verksamhet skall också gälla för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Den sekretess som gäller för enskilds namn och födelsedatum i verksamheten skall få företräde framför meddelarfriheten.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Kammarrätten i Jönköping* påpekar att det i promemorian inte har redogjorts för skälen till ställningstagandet att sekretess skall gälla i ”verksamhet som avser förande av eller uttag ur register...” och att det inte har framkommit bärande skäl för att frånga ett

annat uttryckssätt än det som används beträffande ett flertal andra register, t.ex. i 9 kap. 17 § SekrL. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* ser positivt på förslaget att införa en särskild sekretessbestämmelse rörande den föreslagna lagen om passageraruppgifter. *Integrationsverket* ifrågasätter om inte uppgift om medborgarskap bör kunna sekretessbeläggas i de register som tas fram. *Kustbevakningen* påtalar att begränsningen av rätten att ta del av allmänna handlingar anges direkt i sekretesslagen och detta upprepas inte med motsvarande generella hänvisning i andra jämförbara registerförfattningar. *Kustbevakningen* ifrågasätter om det därför är lämpligt att påpeka detta särskilt i den föreslagna lagen om passageraruppgifter.

**Skälen för regeringens förslag:** Passagerarregistret kommer enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) att utgöra en allmän handling i den mån som uppgifterna i registret finns tillgängliga för myndigheten och kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder.

När det gäller passagerarregistret är det nödvändigt att alla slag av uppgifter kan användas som sökbegrepp om Polisen skall ha avsedd nytta av uppgifterna. Av samma anledning bör samtliga uppgifter kunna redovisas när ett av sökorden anges. Det innebär att vilken sammanställning som helst av uppgifter ur registret är en allmän handling om någon enskild begär att sammanställningen görs.

Det är Rikspolisstyrelsen som kommer att föra passagerarregistret, men även polismyndigheterna och Tullverket föreslås få tillgång till uppgifterna i registret. Om en enskild hos någon av dessa myndigheter begär ut uppgifter ur registret finns redan i dag sekretessbestämmelser som kommer att omfatta vissa uppgifter i passagerarregistret, nämligen den s.k. förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § SekrL och den s.k. utlänningssekretessen i 7 kap. 14 § SekrL.

Sekretesskyddet för uppgifterna i registret är emellertid inte heltäckande. Det saknas sekretessbestämmelser som kan tillämpas till skydd för svenska medborgares personliga förhållanden, liksom det saknas en bestämmelse till skydd för enskildas – och då särskilt juridiska personers – ekonomiska förhållanden.

Frågan är då om det är nödvändigt att skydda sådana uppgifter. Det kan konstateras att en persons förflyttning från tredje land och in i Schengenområdet kan följas genom uppgifter i passagerarregistret om personens fullständiga namn och födelsedatum samt om avgångs- och ankomsttid för transporten.

När det gäller möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar in och ut ur ett område har det i förarbetena till lagstiftningen om s.k. trängselskatt gjorts vissa uttalanden (prop. 2003/04:145 s. 103). Det anfördes bl.a. att det är angeläget att den enskildes integritet värnas så långt som möjligt inom ramen för systemet med trängselskatt och att möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar in och ut ur ett område som omfattas av trängselskatt därför skall förhindras. Mot denna bakgrund gjorde regeringen den bedömningen att det är nödvändig att undanta vissa uppgifter i de aktuella beskattningsbesluten från offentlighet. Dessa uppgifter är uppgift om vilken betalstation bilen har passerat och om tidpunkten för denna passage. För dessa uppgifter råder enligt 9 kap. 1 § SekrL s.k. absolut sekretess. I enlighet med regeringens

nyss nämnda uttalande bör möjligheten att kartlägga personers förflyttningar – med hänsyn till den enskildes integritet – även i nu aktuellt fall förhindras. Uppgifter i passagerarregistret om personers namn och födelsedatum bör därför omfattas av absolut sekretess. Uppgifter i passagerarregistret i övrigt måste typiskt sätt betraktas som tämligen harmlösa. Till detta kommer att uppgifter ur registret skall gallras relativt snabbt om det inte finns särskilda omständigheter. Det kan emellertid finnas uppgifter eller sammanställningar av uppgifter som kan missbrukas eller som i ett särskilt fall kan användas till skada för den uppgiften rör. Detta gäller särskilt uppgifter om enskildas, främst transportörernas, ekonomiska förhållanden. Det kan t.ex. röra flygplanens beläggning, vilken kan utläsas om uppgifter om det totala antalet passagerare jämförs med antalet platser i det aktuella flygplanet. Eftersom det sålunda kan finnas risk för att enskilda lider skada om uppgifter om deras ekonomiska förhållanden röjs, bör det finnas möjlighet att sekretessbelägga uppgifter i passagerarregistret till skydd för enskilds förhållanden av ekonomisk natur. Med hänsyn till att det rör sig om uppgifter som typiskt sätt betraktas som tämligen harmlösa bör det föreligga en presumtion för offentlighet. Sekretess bör alltså endast gälla om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Ett rakt skaderekvisit bör därför användas.

Sekretess föreslås gälla i verksamhet som avser förande och uttag ur registret. Kammarrätten i Jönköping har påpekat att det saknas skäl att frånga det uttryckssätt som redan används beträffande ett flertal andra register, t.ex. i 9 kap. 17 § SekrL. Sekretesskydd för verksamhet som avser förande eller uttag ur register är emellertid också redan förekommande, se t.ex. 7 kap. 40 och 42 §§ och 9 kap. 1 § SekrL. För att skydda samtliga uppgifter om namn och födelsedatum, oavsett om de finns i själva registret eller i underlagshandling eller utdrag, är det verksamheten som skall anges som skyddsintresse i sekretessbestämmelsen.

Sekretestiden i allmän handling bör vara högst 20 år. Sekretessen kan emellertid upphöra tidigare om det vid en sedvanlig prövning visar sig att det inte längre finns skäl för sekretess.

### *Särskilt om meddelarfrihet*

Med meddelarfrihet avses rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. Det är inte tillåtet att uppsåtligen lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess. Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Tystnadsplikten har företräde framför meddelarfriheten på vissa områden.

Som framkommit ovan är skyddsbehovet stort såvitt avser uppgifter om enskilds namn och födelsedatum, eftersom dessa uppgifter kan användas till att kartlägga enskildas förflyttningar ut ur tredje land och in i Schengenområdet. Vid en vägning av detta skyddsbehov mot intresset

av insyn i polismyndighetens sätt att fullgöra sina uppgifter bedöms skyddsbehovet vara starkare än intresset av insyn. Samma bedömning gjordes i lagstiftningen rörande uppgifter om trängselskatt. Den tystnadsplikt som gäller för uppgifter om enskilda namn och födelsedatum i verksamhet som avser förande av eller uttag ur passagerarregistret bör därför få företräde framför meddelarfriheten. När det gäller övriga uppgifter i passagerarregistret bedöms skyddsbehovet av dessa inte vara så stort att intresset av insyn i polismyndighetens sätt att fullgöra sina uppgifter bör vika. Meddelarfrihet bör därför gälla beträffande dessa uppgifter.

#### 6.4.6 Säkerställande av efterlevnaden av lagarna

**Regeringens bedömning:** Direktivets fakultativa bestämmelse om att personuppgifter som översänts får användas för att säkerställa efterlevnaden av lagarna bör inte införlivas i svensk rätt.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* tillstyrker förslaget att inte införa direktivets bestämmelse om att de insamlade uppgifterna får användas i annan verksamhet, i syfte att lagarna efterlevs.

**Skälen till regeringens bedömning:** I direktivet föreskrivs i artikel 6 punkten 1 sista stycket att medlemsstaterna, enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt dataskyddsdirektivet, även får använda de aktuella personuppgifterna för att säkerställa efterlevnaden av lagarna. Bestämmelsens lydelse – *får* – innebär att den inte är obligatorisk utan fakultativ. Medlemsstaterna får alltså själva bestämma om de vill införliva bestämmelsen i nationell rätt eller inte.

Bestämmelsen omfattar enligt sin lydelse all verksamhet som skall utövas enligt lagarna. Det kan alltså röra sig om såväl straffrättsliga som förvaltningsrättsliga och skatterättsliga verksamheter. Ur integritetssynpunkt ter det inte sig lämpligt att införa en sådan generell regel. Bestämmelsen bör därför inte införlivas.

#### 6.4.7 Transportörernas skyldigheter i övrigt

**Regeringens förslag:** Transportörerna skall åläggas en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till det aktuella gränsövergångsstället radera de personuppgifter som de har samlat in och sänt över till Rikspolisstyrelsen i enlighet med direktivet. Transportörerna skall vidare åläggas att informera passagerarna om behandlingen av personuppgifterna i enlighet med 23–26 §§ personuppgiftslagen (1998:204).

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** *Registernämnden* anser att det är oklart vilka konsekvenser förslaget har för enskildas integritet när det gäller de uppgifter transportörerna samlat in och förfogar över efter det att uppgifterna skickats till en polismyndighet. De insamlade och översända uppgifterna kommer enligt förslaget att kunna bevaras i princip lika länge hos transportören som i det föreslagna passagerarregistret. Nämnden vill väcka frågan om inte även transportörerna på lämpligt sätt bör åläggas en tystnadsplikt i varje fall för uppgifter om de förhållanden som kommer att bli föremål för meddelarskydd. Ett annat, möjligen bättre, alternativ är att föreskriva att transportören är skyldig att radera uppgifterna omedelbart efter det att dessa har kommit den mottagande myndigheten till handa. *Kustbevakningen* anser att det bör övervägas att genom särskild reglering ålägga transportörerna tystnadsplikt för de insamlade uppgifterna. *Sveriges Advokatsamfund* noterar att transportörens skyldighet att radera översända uppgifter inom föreskriven tid är osanktionerad. *SAS* uppmärksammar att för transportörer gäller en skyldighet att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt att radera uppgifterna som sänts över till Rikspolisstyrelsen. Det innebär att om polismyndigheten hävdar att flygbolaget på ett eller annat sätt, försummat sina ålagda uppgifter efter 24 timmar så har flygbolagen ingen möjlighet att använda egna bevis till sitt försvar. *SAS* anser att det är nödvändigt att det specificeras en senaste tid för myndighetens klagomål, och att denna tid infaller snarast efter erhållna data från flygbolaget – men aldrig senare än 24 timmar.

**Skälen till regeringens förslag:** Medlemsstaterna skall enligt artikel 6 punkten 1 fjärde stycket i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till det aktuella gränsövergångsstället radera de personuppgifter som de har insamlat och översänt i enlighet med direktivet.

Medlemsstaterna skall vidare enligt artikel 6 punkten 2 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att informera passagerarna i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsdirektivet. Informationen skall även innefatta de uppgifter som avses i artikel 10 c och artikel 11.1 c i dataskyddsdirektivet. Den information som skall lämnas är

- den registeransvariges och dennes eventuella företrädares identitet,
- ändamålen med den behandling för vilken uppgifterna är avsedda och
- all ytterligare information, t.ex. de kategorier av uppgifter som behandlingen gäller, mottagarna eller de kategorier som mottar uppgifterna, huruvida det är obligatoriskt eller frivilligt att besvara eventuella frågor och eventuella följder av att inte svara samt förekomsten av rättigheter att få tillgång till och att erhålla rättelse av uppgifter som rör honom, i den utsträckning som den ytterligare informationen – med hänsyn till de särskilda omständigheter under vilka uppgifterna samlas in – är nödvändig för att tillförsäkra den registrerade en korrekt behandling.

Dataskyddsdirektivets bestämmelser om informationsskyldighet är införlivade i svensk rätt genom 23–26 §§ PUL.

För att Sverige skall uppfylla sina förpliktelser enligt direktivet är det en förutsättning att transportörerna åläggs såväl en gallrings- som en informationsskyldighet i enlighet med direktivets föreskrifter. Regler om detta bör därför införas i svensk rätt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela närmare föreskrifter i bägge frågorna.

Några remissinstanser har ifrågasatt om inte transportörerna bör åläggas en tystnadsplikt och om inte transportörerna även bör åläggas att radera uppgifterna omedelbart efter det att dessa har kommit den mottagande myndigheten till handa. Sveriges Advokatsamfund har påtalat att transportörens skyldighet att radera översända uppgifter är osanktionerad. I artikel 6.1 i det nu aktuella direktivet anges att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt radera de personuppgifter som de insamlat och översänt till gränskontrollmyndigheterna. Att ålägga transportörer att radera uppgifter omedelbart efter det att dessa har kommit den mottagande myndigheten till handa och att sanktionera transportörens skyldighet att radera uppgifterna skulle innebära att det infördes strängare regler på området än vad direktivet förutsätter. Något skäl för detta har inte framkommit. Den aktuella bestämmelsen bör i stället utformas i enlighet med direktivet. Skyldigheten att radera uppgifter tar sikte på de uppgifter som transportören har samlat in och sänt över till Rikspolisstyrelsen.

## 7 Genomförande av rådets direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete

### 7.1 Direktivets innehåll

#### 7.1.1 Bakgrund

Europeiska unionens råd antog den 13 december 2004 direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 23.12.2004, s. 12, Celex nr 32004L0114). Direktivet skall vara genomfört i svensk rätt senast den 12 januari 2007.

Direktivet utgör ett led i gemenskapens målsättning att verka för att Europa som helhet skall få en ställning som världsledande expertiscentrum för studier och yrkesutbildning. En viktig del i denna strategi är att främja tredjelandsmedborgares inresa och rörlighet inom gemenskapen i studiesyfte.

Direktivet gäller inte Förenade kungariket, Irland och Danmark.

### **7.1.2 Syfte, definitioner och räckvidd**

Direktivet syftar enligt artikel 1 till att fastställa dels villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, dels reglerna för förfaranden för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för dessa ändamål.

I artikel 2 definieras vissa begrepp, bl.a. tredjelandsmedborgare (den som inte är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 i fördraget), studerande (avser studier vid läroanstalt för högre utbildning), elev (avser studier på högstadie- och gymnasienivå), oavlönad praktikant (avser oavlönad utbildning i enlighet med medlemsstatens lagstiftning), volontärprogram (avser program för konkret solidaritetsverksamhet med allmännyttiga mål) och uppehållstillstånd (avser varje tillstånd utfärdat av medlemsstaten som ger tredjelandsmedborgare rätt att lagligen vistas på dess territorium).

I artikel 3 anges direktivets räckvidd. Bestämmelserna är tvingande beträffande studerande men fakultativa avseende övriga kategorier. Direktivet är inte tillämpligt på tredjelandsmedborgare som vistas i en medlemsstat i egenskap av asylsökande eller som skyddsbehövande i övrigt eller vars avvisning skjutits upp. Inte heller tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet eller som är varaktigt bosatta i, eller har godkänts som arbetstagare eller egenföretagare av, en medlemsstat omfattas av direktivets tillämpningsområde.

I artikel 4 anges att direktivet inte skall påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i bilaterala eller multilaterala avtal mellan gemenskapen eller dess medlemsstater och ett eller flera tredjeländer. Medlemsstaternas rätt att behålla eller införa regler som är förmånligare för de personer som omfattas av direktivet påverkas inte heller.

### **7.1.3 Villkor för inresa och vistelse**

Artikel 5 anger att rätt till inresa och vistelse enligt direktivet är avhängigt av att handlingarna i ärendet utvisar att sökanden uppfyller villkoren dels i artikel 6, dels, beroende på vilken kategori sökanden tillhör, artiklarna 7–11.

Artikel 6 punkt 1 anger de allmänna villkoren för inresa och vistelse; sökanden skall kunna uppvisa en giltig resehandling och medlemsstaterna får kräva att dess giltighetstid omfattar minst den planerade vistelsens längd, en sökande som är underårig enligt värdmedlemsstatens lagstiftning skall uppvisa tillstånd från föräldrarna, sökanden skall ha en sjukförsäkring omfattande samma skydd som medlemsstatens egna medborgare normalt har, sökanden får inte betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Medlemsstaterna får även begära att sökanden skall förete bevis på att de avgifter som får tas ut enligt artikel 20 har erlagts.

I punkt 2 anges att medlemsstaterna skall underlätta förfarandet för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som deltar i gemenskapsprogram som främjar rörlighet till eller inom Gemenskapen.

I artikel 7 anges de särskilda villkoren som gäller för studerande. Den studerande skall vara antagen vid en läroanstalt för högre utbildning för att följa ett studieprogram och skall kunna visa, på det sätt som medlemsstaten kräver, att han kan försörja sig under vistelsen. Medlemsstaterna skall offentliggöra de månatliga minimibelopp som krävs men detta hindrar inte en enskild bedömning av varje individuellt fall.

En studerande skall anses uppfylla kravet på sjukförsäkring i artikel 6 punkt 1, om han automatiskt omfattas av en sjukförsäkring som ger samma skydd som värdmedlemsstatens egna medborgare normalt har när de är inskrivna vid en läroanstalt.

Artikel 8 behandlar rörlighet för studerande och innebär att tredjelandsmedborgare som har beviljats rätt till inresa och vistelse som studerande i en medlemsstat och önskar följa en del av studieprogrammet i en annan medlemsstat eller komplettera det med en ett likartat studieprogram i en annan medlemsstat skall beviljas tillstånd till inresa och vistelse även i den andra medlemsstaten. De studerande skall förutom att uppfylla villkoren i artiklarna 6 och 7, vid ansökan lämna fullständiga uppgifter om de akademiska studier de följt och bevis för att det nya studieprogrammet kompletterar det tidigare. De skall vidare delta i ett av gemenskapens utbytesprogram eller ett bilateralt utbytesprogram eller ha varit inskrivna som studerande i en medlemsstat under minst två år. Behöriga myndigheter i den första medlemsstaten skall på begäran lämna behöriga myndigheter i den andra staten upplysningar om sökandenas vistelse.

I artikel 9 anges de särskilda villkoren för elever. Utöver de allmänna villkoren i artikel 6 skall elever bl.a. förete bevis på att de antagits vid en läroanstalt för sekundärutbildning och på att de deltar i ett erkänt utbytesprogram för elever som genomförs av en organisation som godkänts av medlemsstaten samt att organisationen påtar sig det fulla ansvaret för dem under hela vistelsen avseende försörjning, kostnader för utbildning, hälso- och sjukvård m.m.

I artiklarna 10 och 11 anges de särskilda villkoren för oavlönade praktikanter respektive volontärer. Dessa skall ha ingått avtal med utbildningsanordnaren respektive organisationen. För oavlönade praktikanter gäller att deras försörjning skall vara tryggad under hela vistelsetiden och för volontärer skall organisationen påta sig ansvaret för försörjning m.m.

#### **7.1.4 Uppehållstillstånd m.m.**

Enligt artikel 12 skall uppehållstillstånd för studerande skall utfärdas för minst ett år eller den kortare tid som studieprogrammet varar. Tillståndet får förnyas om studenten fortfarande uppfyller kraven i artiklarna 6 och 7. Medlemsstaten får besluta att återkalla eller inte förnya tillståndet om innehavaren inte följer meddelade villkor för ekonomisk verksamhet eller inte gör godtagbara framsteg i studierna.

Vidare anges i artikel 13 att uppehållstillstånd för elever skall utfärdas för högst ett år.



För oavlönade praktikanter gäller enligt artikel 14 att uppehållstillstånd skall utfärdas för hela praktikperioden dock högst ett år. I undantagsfall får det förnyas en gång om praktikanten fortfarande uppfyller kraven i artiklarna 6 och 10 och då högst för den tid som krävs för att förvärva en yrkeskvalifikation som erkänns av medlemsstaten.

Uppehållstillstånd för volontärer får enligt artikel 15 omfatta högst ett år eller i undantagsfall den längre tid som det relevanta programmet pågår.

Medlemsstaterna får enligt artikel 16 återkalla eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd om tillståndet erhållits genom bedrägeri eller om innehavaren inte uppfyllde eller inte längre uppfyller kraven i artikel 6 och, beroende på kategori, kraven i artiklarna 7–11. Återkallelse eller vägran att förnya ett uppehållstillstånd får även ske av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

I artikel 12 punkt 2 ges medlemsstaterna dessutom rätt att beträffande studerande återkalla uppehållstillstånd om innehavaren inte följer meddelade begränsningar avseende tillträde till ekonomisk verksamhet eller inte gör godtagbara framsteg i sina studier i enlighet med nationell lagstiftning eller administrativ praxis.

### **7.1.5 Övriga bestämmelser**

I artikel 17 regleras studerandes rätt att bedriva ekonomisk verksamhet, innefattande rätt att ta anställning och rätt att bedriva verksamhet som egenföretagare.

Artiklarna 18–20 innehåller bestämmelser om förfarandet för beviljande av uppehållstillstånd m.m. samt rätten att ta ut avgifter för tillståndsprövningen.

Artiklarna 21–26 innehåller bestämmelser om direktivets införlivande, tidsfrister, ikraftträdande m.m.

## **7.2 Gällande rätt**

### **7.2.1 Utlänningslagstiftningen**

I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om bl.a. utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige. I lagen anges också under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. Det har i relativt stor utsträckning överlåtits åt regeringen att meddela närmare föreskrifter om bl.a. utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige i såväl 1989 års utlänningslag som den nya utlänningslagen. Vad gäller 1989 års utlänningslag finns dessa föreskrifter för närvarande i utlänningsförordningen (1989:547), UtlF. En ny utlänningsförordning till följd av den nya utlänningslagen är under utarbetande men har ännu inte beslutats. I den mån det i detta lagstiftningsärende anges hur vissa rättsförhållanden för närvarande är reglerade i utlänningsförordningen är det således 1989 års utlänningsförordning som avses. Utöver vad som nu sagts har Migrationsverket (tidigare Statens Invandrarverk) meddelat föreskrifter som finns i Migrationsverkets författningssamling (MIGRFS). Föreskrifter återfinns även i Statens invandrarverks författningssamling (SIVFS). Härutöver finns i ett antal författningar,

t.ex. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, olika bestämmelser som reglerar utlänningars ställning och rättigheter i Sverige.

### **7.2.1.1 Uppehållstillstånd**

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader skall enligt 2 kap. 5 § NUtIL ha uppehållstillstånd, om inte utlänningen är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på uppehållstillstånd. I lagrådsremissen Genomförande av EG-direktivet om unionsmedborgares rörlighet inom EU, beslutad av regeringen den 8 december 2005, föreslås även undantag från kravet på uppehållstillstånd för medborgare i en stat som omfattas av avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, vilka i stället skall ha s.k. uppehållsrätt. Direktiv 2004/114/EG om uppehållstillstånd för studier omfattar enbart tredjelandsmedborgare. Eftersom inte endast EES-medborgare utan även deras familjemedlemmar från tredje land omfattas av den fria rörligheten och följaktligen inte kommer att behöva uppehållstillstånd vid vistelse i Sverige, kommer dessa tredjelandsmedborgare inte att behöva inneha uppehållstillstånd för det fallet att de påbörjar studier här i landet. Av artikel 1.2 punkt c) framgår att direktivet inte är tillämpligt på sådana tredjelandsmedborgare.

Uppehållstillstånd skall enligt huvudregeln i 5 kap. 18 § första stycket NUtIL ha utverkats före inresa i Sverige. Undantag gäller bl.a. enligt 5 kap. 19 § NUtIL vid ansökan om förlängning av pågående tidsbegränsad vistelse, om utlänningen kan åberopa vägande skäl för förlängningen.

Enligt 5 kap. 5 § andra stycket NUtIL, får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har sin försörjning ordnad på annat sätt än genom anställning.

Enligt 5 kap. 10 § NUtIL, får uppehållstillstånd ges till en utlänning som önskar vistas här i landet för studier eller besök. Av 5 kap. 17 § NUtIL framgår att det vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd skall beaktas om utlänningen kan förväntas föra en hederlig vandel. Enligt bemyndigandet i 5 kap. 23 § första stycket NUtIL får regeringen meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för studier och besök.

I 3 kap. 4 § UtIF föreskrivs att en utlänning som antagits till högskoleutbildning och, vid behov, till förberedande utbildning i svenska vid universitet eller högskola, skall beviljas uppehållstillstånd för studietiden om inte särskilda skäl talar emot det. Ett krav är dock att utlänningens försörjning under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt. Kravet på tryggad försörjning preciseras i SIVFS 1995:5 vari anges att försörjningskravet skall anses uppfyllt om den gäststuderande kan visa att han eller hon förfogar över 6 300 kr per månad under tio månader av ett år.

### **7.2.1.2 Arbetstillstånd**

Enligt 2 kap. 7 § NUtIL krävs att en utlänning har tillstånd för att arbeta i Sverige på grund av anställning här eller utomlands (arbetstillstånd), om inte utlänningen har permanent uppehållstillstånd eller är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Regeringen får föreskriva andra undantag från kravet på arbetstillstånd. Enligt 4 kap. 2 § UtIF är utlänningar som har uppehållstillstånd för studier enligt 3 kap. 4 § UtIF undantagna från kravet på arbetstillstånd. I den tidigare nämnda lagrådsremissen om Genomförandet av EG-direktivet om unionsmedborgares rörlighet inom EU, beslutad av regeringen den 8 december 2005, föreslås även undantag från kravet på arbetstillstånd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap.

### **7.2.1.3 Återkallelse av tillstånd**

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns huvudsakligen i 7 kap. 1–7 §§ NUtIL. Upphållstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet förtigit uppgifter i tillståndsärendet. Uppgifterna skall ha varit av betydelse för tillståndsprövningen. Upphållstillstånd får även återkallas om det finns andra särskilda skäl men bara om utlänningen ännu inte rest in i Sverige. Särskilda skäl kan vara att förutsättningarna för tillståndet har förändrats väsentligt (prop. 1988/89:86 s. 63).

Vid prövning av en fråga om återkallelse av uppehållstillstånd för en utlänning som rest in i Sverige skall utlänningens anknytning till det svenska samhället beaktas liksom om det föreligger andra humanitära skäl som talar mot återkallelse. Om utlänningen vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fyra år eller mer krävs synnerliga skäl för återkallelse. Härutöver finns bestämmelser om återkallelse vid registrering på spärlista och på grund av annan medlemsstats beslut om avvisning eller utvisning.

För en utlänning som rest in i Sverige får uppehållstillstånd vidare återkallas om han eller hon inte uppfyller gällande krav på arbetstillstånd, om det finns anledning till allvarlig anmärkning mot hans eller hennes levnadssätt eller om det kan antas att han eller hon kommer att bedriva spioneri, sabotage eller olovlig underrättelseverksamhet. I dessa fall får uppehållstillståndet återkallas endast om frågan väckts innan utlänningen visats i Sverige i tre år med uppehållstillstånd. Slutligen skall ett permanent uppehållstillstånd återkallas om utlänningens bosättning i Sverige upphör.

## **7.2.2 Sjukförsäkringsfrågor**

I svensk rätt saknas direkt koppling mellan å ena sidan reglerna om socialförsäkringssystemet och vilka som omfattas av dess olika delar och å andra sidan reglerna om tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård. Vilka som omfattas av socialförsäkringssystemet och vilka rättigheter detta medför framgår av socialförsäkringslagen (1999:799). Tillgången

till hälso- och sjukvård samt tandvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, respektive tandvårdslagen (1985:125).

### *Socialförsäkringsskyddet*

Det svenska socialförsäkringssystemet innefattar två olika delar, en bosättningsbaserad del och en arbetsbaserad. Den bosättningsbaserade socialförsäkringen innefattar bl.a. föräldrapenning på lägsta nivå och grundnivå, sjukersättning m.m. Bosättningsfrågan avgörs enligt huvudregeln med ledning av reglerna om folkbokföring i folkbokföringslagen (1991:491). Den som har uppehållstillstånd för minst ett år skall enligt 3 § folkbokföringslagen folkbokföras. Enligt 2 kap. 5 § andra stycket socialförsäkringslagen anses dock utlänningar som kommer till Sverige för att studera inte bosatta här. Detta undantag gäller dock inte den som har utbildningsbidrag för doktorander. Att inte anses bosatt i Sverige medför enligt 3 kap. 1 § socialförsäkringslagen att man inte omfattas av den bosättningsbaserade socialförsäkringen. Den som förvärvsarbetar i Sverige omfattas dock av den arbetsbaserade socialförsäkringen som bl.a. innefattar sjukpenning, havandeskapspenning, inkomstrelaterad sjukersättning, inkomstgrundad ålderspension m.m.

### *Tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård*

Någon egentlig rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård finns inte författningsreglerad men landstingen är enligt 3 § HSL respektive 5 § tandvårdslagen skyldiga att tillhandahålla hälso- och sjukvård samt tandvård åt alla som är bosatta inom landstinget. För den som vistas inom landstinget, utan att vara bosatt där, är landstinget endast skyldigt att tillhandahålla omedelbar vård, 4 § HSL respektive 6 § tandvårdslagen. Bosättningsfrågan avgörs även i detta sammanhang med ledning av reglerna om folkbokföring i folkbokföringslagen, här finns dock inget undantag för studerande. Den som medges uppehållstillstånd för studier för minst ett år skall alltså folkbokföras och omfattas då av landstingets skyldighet att tillhandahålla även annan än omedelbar hälso- och sjukvård samt tandvård.

## **7.2.3 Praktisk hantering av ärenden om uppehållstillstånd för studier**

### **7.2.3.1 Inledning**

På grund av att författningsregleringen är sparsam i fråga om uppehållstillstånd för studier har Migrationsverkets praxis stor betydelse för bedömningen i det enskilda fallet. Närmast följer därför en genomgång av tillämpningen av här aktuella bestämmelser baserad i huvudsak på Migrationsverkets utlänningshandbok. I det följande anges således Migrationsverkets beteckningar på olika kategorier av personer som bedriver studier, även om dessa kategorier betecknas på ett annat

sätt av t.ex. universitet och högskolor. Begreppen som redovisas har således inte ett helt enhetligt användningsområde.

### 7.2.3.2 Kategorier av studerande m.m.

#### *Allmänt*

Med *gäststuderande* avses, enligt Migrationsverket, dels utländska studerande som sökt sig till Sverige för högskolestudier enligt det vanliga antagningsförfarandet, dels studerande som studerar inom ramen för ett utbytesavtal/utbytesprogram som t.ex. Erasmus. Begreppet gäststuderande överensstämmer i detta avseende med direktivets uttryck ”studerande”. Enligt flera universitet och högskolor kategoriseras gäststuderande i första hand som utländska studerande som bedriver grundläggande högskoleutbildning eller forskarutbildning och som sökt sig till Sverige för studier enligt det vanliga antagningsförfarande.

Med *utbytesstudenter* avses utlänningar som studerar på gymnasienivå. I det följande berörs endast utbyteselever som kommer till Sverige i regi av någon organisation för elevutbyte mellan länder och som alltså innefattas i direktivets uttryck ”elever”. Flera universitet och högskolor definierar dock utbytesstudenter som utlänningar som studerar på högskolenivå och antagits med ett utbytesavtal/utbytesprogram som grund t.ex. Erasmus eller där lärosätet tecknat ett utbytesavtal med ett partneruniversitet. Enligt dessa lärosäten kategoriseras de studerande både vid lärosätet och vid handläggning av ansökan om uppehållstillstånd som utbytesstudenter.

*Övriga studerande* eller elever innefattar utlänningar som studerar på folkhögskolor, internatskolor m.m. eller som genomgår yrkesutbildning. Här berörs enbart studerande eller elever som genomgår ”oavlönad yrkesutbildning”.

*Volontärarbete* utgör s.k. övrig ideell verksamhet och regleras på samma sätt som religiös verksamhet (missionsverksamhet).

För samtliga kategorier gäller, utöver de allmänna kraven giltigt pass och hederlig vandel, att uppehållstillstånd skall utverkas före inresan till Sverige samt ett krav på en uttalad avsikt att lämna landet efter den planerade vistelsen. Uppehållstillstånd för studier och ideell verksamhet är alltid tidsbegränsade och kan inte läggas till grund för permanent bosättning i Sverige.

#### *Gäststuderande*

För att gäststuderande skall kunna få uppehållstillstånd gäller att de skall visa att de antagits till universitets- eller högskoleutbildning. Intyg om antagning utfärdas av lärosätena. Tidigare var det vanligt med s.k. preparandkurser i svenska för utländska studerande. Då gällde antagningen både förberedande svenskundervisning vid universitet eller högskola och efterföljande ämneskurser. Preparandkurser förekommer numera endast vid ett fåtal läroanstalter.

Eventuellt behov av förberedande svenskundervisning tillgodoses då ofta genom kurser anordnade av exempelvis Folkuniversitetet. I dessa

fall krävs att sökanden visar att han eller hon antagits till sådan svenskundervisning och att han eller hon uppfyller behörighetskraven för att antas till den avsedda ämnesutbildningen vid universitet eller högskola. Uppehållstillstånd medges inte för svenskstudier som enbart syftar till att få behörighet för fortsatta studier vid universitet eller högskola. Om huvudsyftet med studierna är att studera svenska vid universitet eller högskola är det givetvis möjligt att få uppehållstillstånd.

Försörjningen skall vid första ansökan visas vara tryggad för hela den planerade vistelsetiden. För ett års studier krävs att den enskilde har 6 300 kr per månad under tio månader (se SIVFS 1995:5). Försörjningskravet kan styrkas genom ingivande av kontoutdrag eller liknande handling. Den rådande tillämpningen är att pengar för hela studietiden skall finnas tillgängliga på bankkonto vid tiden för ansökan. Det räcker således inte med att sökande har en regelbunden inkomst. Om studiernas finansiering sker genom banklån eller liknande skall medel finnas överförda till sökandens konto. Det räcker således inte med att lån beviljats. Inte heller lån som villkoras av att vissa studieresultat löpande uppnås godtas.

För grundläggande högskolestudier eller forskarutbildning meddelas uppehållstillstånd för ett år i taget om utbildningen är längre än ett år, annars för hela utbildningstiden. För studier som leder till magisterexamen medges i allmänhet tillstånd för hela studietiden (i regel 18 månader) från början. Vid förlängning ställs krav på att sökanden uppnått vissa studieresultat; 10 högskolepoäng under första året, 15 poäng under andra året och 20 poäng under tredje och följande år.

Studieresultaten styrks vanligen med utdrag ur databas. För doktorander kan studieresultaten i stället styrkas genom intyg från lärosätet. Kraven på studieresultat tillämpas med viss urskiljning, om lärosätet tillstyrker förlängning kan lägre resultat godtas exempelvis på grund av sjukdom.

### *Utbytesstudenter*

För utbyteselever som deltar i ett program för elevutbyte mellan länder som anordnas av en organisation som räknas upp i bilaga 2 till SIVFS 1995:12 eller i MIGRFS 2003:8 tillämpas ett slags förenklat förfarande. Även andra organisationers utbytesprogram kan godtas efter prövning i det enskilda fallet. I dessa fall räcker det med att sökanden ger in ett brev från den berörda organisationen vari antagningen bekräftas och en kontaktperson i Sverige anges. Någon grundutredning görs inte och det ställs inte krav på att sökanden skall visa att försörjningen är tryggad. Om sökanden är under 18 år krävs dock ett medgivande från föräldrarna. Arbetstillstånd medges inte för utbyteselever.

### *Oavlönad yrkesutbildning*

För utlänningar som önskar genomgå yrkesutbildning vid en skola eller ett företag i Sverige gäller följande. Det skall vara fråga om utbildning eller praktik som är oavlönad. Om ersättning utgår i någon form kan uppehållstillstånd inte medges för studier och det krävs i sådant fall arbetstillstånd. Det skall vara fråga om studier eller praktik på heltid och

utbildningen skall vara bekräftad av anordnaren. Utbildningen måste vara av sådan art att det framstår som rimligt för den enskilde att genomgå utbildningen och sedan återvända till hemlandet. Försörjningen skall vara tryggad och uppehållstillstånd medges för studietiden eller om den är längre än ett år, för ett år i taget. Upphållstillstånd medges inte för enbart förberedande studier annat än för förberedande studier i svenska språket inför en yrkesutbildning. Arbetstillstånd medges inte.

### *Volontärer*

Volontärverksamhet är förhållandevis ovanlig i Sverige. Upphållstillstånd medges under förutsättning att den aktuella organisationen bekräftar syftet och tiden för vistelsen, att ersättning inte utgår i någon form och att försörjningen är tryggad under hela vistelsetiden. Upphållstillstånd medges för ett år i taget, dock maximalt tre år totalt. Arbetstillstånd medges inte.

## 7.3 Överväganden och förslag

### 7.3.1 Allmänna villkor för uppehållstillstånd för studier

**Regeringens bedömning:** Svensk rätt uppfyller inte direktivets krav på att tredjelandsmedborgare som ansöker om uppehållstillstånd för studier i Sverige för kortare tid än ett år skall ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i Sverige. Vidare saknas i svensk rätt möjlighet att vägra en sådan utlänning uppehållstillstånd av hänsyn till folkhälsan. Införandet av sådana bestämmelser kräver inte någon lagändring utan kan regleras genom närmare föreskrifter som meddelas av regeringen.

**Promemorians bedömning:** I promemorian har det ansetts tillräckligt att införa ett krav på heltäckande försäkring.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna, *bl.a.* Högskoleverket, Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Luleå universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Chalmers Tekniska Högskola AB, Högskolan i Trollhättan och Uddevalla (HTU), Svenska institutet (SI) och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) tillstyrker införandet av ett krav på heltäckande sjukförsäkring för tredjelandsmedborgare som ansöker om tillstånd att studera i Sverige för kortare tid än ett år. Malmö Högskola är tveksamt inställd till ett sådant krav då man säger att det lär vara svårt för många utländska studenter att teckna en egen försäkring. KTH anser att det både för studenter som folkbokförs eftersom de har uppehållstillstånd för längre tid än ett år och därmed har rätt till hälso- och sjukvård och för de studenter som kommer att omfattas av en heltäckande sjukförsäkring är angeläget med ett särskilt eller utökat försäkringsskydd. Det försäkringsskyddet bör omfatta täckning för *bl.a.* hemtransport samt rätts- och ansvarsskydd. KTH anser också att det vore bra att införa krav

på hälsointyg som villkor för inresa och vistelse i enlighet med artikel 6 d) i direktivet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Direktivets allmänna villkor för uppehållstillstånd enligt artikel 6 (krav på giltig resehandling, föräldrars medgivande för underårig, heltäckande sjukförsäkring, och att sökanden inte utgör ett hot mot allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa) bedöms överensstämma med regleringen i gällande rätt förutom beträffande kravet på sjukförsäkring och att sökanden inte utgör ett hot mot folkhälsan.

När det gäller kravet på sjukförsäkring uppställs i svensk rätt ett motsvarande krav i fråga om utlänningar som är medborgare i en EES-stat eller i Schweiz. Detta gäller endast om utlänningen inte omfattas av den svenska socialförsäkringen. Som framgått ovan har alla personer som är folkbokförda i Sverige, oavsett medborgarskap, tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård. Utlänningar som kommer hit för att studera och som beviljas uppehållstillstånd för kortare tid än ett år skall inte folkbokföras och landstingens skyldighet omfattar i sådant fall endast omedelbar vård. I mån av resurser erbjuder landstingen även annan vård för icke folkbokförda personer. Landstingen tar ofta ut en högre patientavgifter av dessa personer än för den som är folkbokförd i landet.

Regeringen anser att det är viktigt att alla utländska studenter har ett fullgott skydd i fråga om hälso- och sjukvård. Det är därför angeläget att, i enlighet med vad som föreskrivs i direktivet, införa krav på heltäckande sjukförsäkring för tredjelandsmedborgare som vistas i Sverige för studier under kortare tid än ett år. I detta avseende kommer således samma krav att ställas på såväl medborgare i en EES-stat eller i Schweiz som på tredjelandsmedborgare för det fall de avser att bedriva studier i Sverige. Kravet på en heltäckande sjukförsäkring kan uppfyllas antingen genom att sökandena visar att hemlandets sjukförsäkring gäller under vistelsen och skyddar mot samma risker för vilka den berörda medlemsstatens medborgare har täckning, eller att de har tecknat en privat sjukförsäkring. Det bör vara upp till den enskilde själv att välja vilket försäkringsbolag som bäst kan anses svara mot hans eller hennes behov.

I svensk rätt saknas i allt väsentligt bestämmelser om begränsningar av en utlännings rätt att vistas i landet på den grunden att de utgör ett hot mot folkhälsan. Enligt 3 kap. 5 d § UtlF finns en möjlighet att på grund av hänsynen till bl.a. hälsa vägra att ge uppehållstillstånd till en utlänning som är bosatt men inte medborgare i en EES-stat eller i Schweiz och som under vissa förutsättningar skall arbeta tillfälligt i Sverige. Därutöver finns inga författningsbestämmelser som på grund av hänsynen till folkhälsan kan begränsa en utlännings rätt att vistas i landet. Enligt regeringens bedömning bör, med anledning av vad som anges i artikel 6 i direktivet, i svensk rätt införas en möjlighet att vägra en utlänning uppehållstillstånd för studier av hänsyn till folkhälsan. Att föreskriva ett krav på att utlänningen själv skall styrka att han eller hon inte utgör ett hot mot folkhälsan, t.ex. genom att i samband med ansökan om uppehållstillstånd ge in ett hälsointyg, kan dock inte anses påkallat. Det nu sagda kräver ingen lagändring utan kan regleras i utlänningsförordningen. Ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppehållstillstånd för bl.a. studier finns i 5 kap. 23 § NUtlL.



### 7.3.2 Särskilda villkor för uppehållstillstånd vid studier på högskolenivå

**Regeringens bedömning:** För att tydliggöra villkoren och öka förutsebarheten för sökande från tredje land bör nuvarande regelverk vad gäller uppehållstillstånd för studier på högskolenivå justeras. Någon lagändring är dock inte nödvändig utan frågan kan regleras genom närmare föreskrifter som meddelas av regeringen.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser som yttrat sig om villkoren för uppehållstillstånd, bl.a. *Högskoleverket, Umeå universitet, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Luleå tekniska universitet, Chalmers Tekniska Högskola AB, Malmö Högskola och Högskolan i Trollhättan/Uddevalla (HTU)* har ställt sig bakom regeringens bedömning. *Umeå universitet* anser att tiden för tillståndet bör omfatta utbildningstiden och minst två ytterligare månader för att de studerande skall hinna klara av sina studier utan att behöva ansöka om förlängning av tillståndet. Det skulle även innebära en förenkling av handläggningen för berörda myndigheter. *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)* anser att kravet på att studenter skall ha hela sin studietids finansiering inbetald på förhand, i praktiken snarare utesluter än gynnar utländska studenter från att bedriva studier i Sverige. *Uppsala universitet* anser det inte rimligt att lån som villkoras av vissa studieresultat inte kan accepteras då det innebär att studenter som i sitt hemland har lån med villkor liknande studiemedelssystemet inte kan få uppehållstillstånd.

**Skälen för regeringens bedömning:** För högskolestuderande (enligt Migrationsverkets terminologi "gäststuderande", se avsnitt 7.2.3) innebär direktivets obligatoriska bestämmelser att uppehållstillstånd skall medges den som, utöver de allmänna villkoren, uppfyller kraven på tryggad försörjning och är antagen till aktuell utbildning. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § UtIF bedöms uppfylla direktivets tvingande krav i denna del men flera skäl kan anföras för en författningsreglering som innefattar en omformulering av den bestämmelsen. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § UtIF är t.ex. utformad för den numera relativt ovanliga preparandutbildningen. En översyn kan också komma att avse de begrepp för högre utbildning som används. Närmare bestämmelser saknas även om försörjningskravet och reglering av tillståndstiden. När det gäller frågan om försörjningskravet framgår det av 3 kap. 4 § UtIF att utlänningens försörjning kan vara tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt. Det förefaller som om tillämpningen inneburit att pengar för hela studietiden skall finnas tillgängliga på bankkontot vid tiden för ansökan. Det är tveksamt om en sådan praxis står i överensstämmelse med syftet bakom det aktuella EG-direktivet: "medlemsstaterna skall främja tredjelandsmedborgares inresa och rörlighet inom gemenskapen i studiesyfte". Lydelsen av artikel 7 i direktivet där det bl.a. framgår att den studerande skall förete bevis som medlemsstaten kräver på att han under vistelsen kommer att ha tillräckliga medel för att bekosta uppehälle, sina studier och återresa kan också uppfattas som en mer generös förutsättning än ett krav på att alla pengarna skall vara inbetalda på kontot i samband med ansökan.

Vad gäller förlängning av tiden för uppehållstillstånd eller att förlänga den tillståndsfria tiden från 3 till 6 månader för att spara en del av det administrativa arbetet såväl för sökanden som den berörda myndigheten som några remissinstanser föreslagit finns det skäl att påminna om att föreskrifter om t.ex. längden på den viseringsfria tiden är mycket väl inarbetade regler. Dessa bestämmelser är också anpassade till andra länders regler på området. Dessutom finns det anledning att hänvisa till Schengenregelverket som påverkar Sveriges möjligheter att ensidigt införa ändringar på området. Regeringen bedömer därför att det inte finns skäl att införa sådana bestämmelser i svensk rätt.

### 7.3.3 Högskolestuderandes rörlighet mellan medlemsländer

**Regeringens bedömning:** Gällande rätt bedöms uppfylla direktivets krav beträffande rörlighet och informationslämnande. Det krävs därför inte några författningsändringar för att tillgodose direktivets krav i dessa delar.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i stort med regeringens.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser, *Lunds universitet*, *Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)*, *Luleå universitet*, *Malmö Högskola* och *Svenska Institutet* som yttrat sig har antingen gjort samma bedömning som framgår av promemorian eller framfört det angelägna i att det system som tillämpas inte får hämma vissa gäststudenters rörlighet. *Lunds universitet* har lämnat synpunkter av vilka framgår att det behövs ett uppföljningssystem för att kunna sälla ut ansökningar från studenter som kan antas komma till Sverige utan att ha som primärt mål att studera. *Kungliga Tekniska Högskolan (KTH)* befarar att tredjelandsmedborgare får svårigheter att fullfölja sina studier inom ramen för ett program enligt vilket studierna skall bedrivas i olika medlemsländer om inte uppehållstillståndet kommer att gälla för hela studieperioden och i de länder som studieprogrammet avser. Liknande tankar framförs av *Luleå tekniska universitet*. *Svenska Institutet* menar att det finns anledning att undersöka om det utrymme för gäststuderandes rörlighet som medges av direktivet verkligen utnyttjas av Sverige.

**Skälen för regeringens bedömning:** Bestämmelserna om studerandes rörlighet mellan medlemsstaterna har i den slutliga versionen av direktivet kommit att bli utformade så att de i praktiken ställer högre krav för rörlighet mellan medlemsstater än för ett första tillstånd vid ansökan från tredje land. Förutom att uppfylla kraven i artiklarna 6 och 7 skall de sökande lämna fullständiga uppgifter om de akademiska studier de följt och bevis för att det nya studieprogrammet kompletterar det tidigare. Vidare skall de delta i ett av gemenskapens utbytesprogram eller ett bilateralt utbytesprogram eller ha varit inskrivna som studerande i en medlemsstat i minst två år. Enligt direktivets bestämmelser om rörlighet förutsätts det alltså att studierna påbörjats och även fullföljs i vissa avseenden i det första landet för att tidsbegränsat uppehållstillstånd för kompletteringsstudier i andra medlemsstater skall kunna sökas. Det finns inte utrymme enligt direktivet att bevilja tillstånd som täcker hela studieperioden och inte heller samtliga länder. Uppehållstillstånd för

andra länder än det land som täcks av förstagångstillståndet kan bara ges av vart och ett av de andra berörda länderna.

Bestämmelsen om informationsutbyte mellan behöriga myndigheter i medlemsländerna i samband med studenters rörlighet avser uppgifter om studieresultat (Kommissionens förslag till direktiv KOM [2002] 548 slutlig s. 27 [EUT C45 E, 25.2.2003 s. 18–41]). Uppgifter om studieresultat, betyg och examina m.m. för studerande vid universitet och högskolor skall registreras i ett studieregister (2 kap. 1 § förordning [1993:1153] om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor). Uppgifter om studieresultat, betyg och examina i ett sådant register är allmänna handlingar.

### 7.3.4 Elevutbyte på gymnasienivå, oavlönad yrkesutbildning och volontärarbete

**Regeringens bedömning:** En bestämmelse som kodifierar nuvarande praxis avseende tillståndsgivning för elevutbyte och oavlönad yrkesutbildning bör införas. Bestämmelsen bör innehålla en uppräknning av villkoren för uppehållstillstånd och en reglering av tillståndstiden för respektive kategori. Bestämmelsen kan införas i utlänningsförordningen.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inte haft några synpunkter på denna punkt. *Migrationsverket* instämmer i promemorians påpekande att volontärverksamhet är ovanligt i Sverige. Verket påpekar vidare att det är en kategori som är svår att definiera och att det är ovanligt att inte någon form av ersättning utgår, t.ex. i form av mat och husrum. Om någon form av ersättning utgår är det normalt att även arbetstillstånd beviljas för ”volontärer”, vilket i praktiken innebär att de snarare är att betrakta som arbetstagare än volontärer. *Försäkringskassan* påminner om att miniminivån för inkomst i den arbetsbaserade försäkringen är 9 500 kr och att en ”volontär” som arbetar under ett halvår och får fickpengar för sitt arbete med 2 000 kr i månaden kommer över denna gräns. Kassan påpekar att om det är en önskad effekt måste det framgå av författningstexten att även volontärarbete skall vara oavlönat. *Sveriges Kommuner och Landsting* hänvisar till bestämmelsen i direktivet att en oavlönad praktikant skall, om medlemsstaten så begär, få grundläggande språkutbildning så att han förvärvar nödvändiga språkkunskaper för praktiken. Förbunden utgår från att kostnaden för denna utbildning regleras i utbildningsavtalet. Om det inte är fallet och utbildningen skall ges i kommunal regi förutsätter förbunden att ekonomisk kompensation utgår.

**Skälen för regeringens bedömning:** För gymnasieelever omfattar direktivets bestämmelser endast organiserade utbyten. Villkoren innebär att eleverna skall visa att de antagits till en utbildning, att de deltar i ett utbyte som organiseras av en godkänd organisation och att de skall bo i en familj som uppfyller medlemsstatens krav och som har valts ut av organisationen. Det är organisationen som ansvarar för elevernas försörjning och kostnader för hälso- och sjukvård m.m.

Direktivets bestämmelser för oavlönad yrkesutbildning innebär att utlänningen skall ha ingått avtal med utbildningsanordnaren och att medlemsstaten får uppställa ett krav på tryggad försörjning.

Tillståndsgivningen i svensk rätt bedöms för dessa kategorier överensstämma med direktivets bestämmelser som dessutom är fakultativa. Författningsregleringen på området är dock sparsam och återfinns endast i 5 kap. 10 § NUtIL. Införandet av en bestämmelse i utlänningsförordningen med en uppräknning av villkoren för uppehållstillstånd och en reglering av tillståndstiden bedöms därför kunna bidra till en ökad tydlighet och förutsebarhet för sökandena.

Beträffande volontärer innebär direktivets bestämmelser krav på att de skall ha ingått ett avtal med en organisation i medlemsstaten som anordnar det aktuella programmet och som åtar sig det fullständiga ansvaret för volontärens kostnader för uppehälle och återresa. Även för denna kategori är författningsregleringen mycket sparsam men volontärer förekommer mycket sällan i Sverige och då tillståndsgivningen i dag förefaller problemfri bedöms det inte föreligga något behov av att genomföra direktivets fakultativa bestämmelser i denna del. Det finns inte heller anledning att se annorlunda på detta med anledning av *Migrationsverkets* och *Försäkringskassans* påpekanden om volontärverksamhet. Snarare förstärker dessa myndigheters uttalanden intrycket av att ”ren” volontärverksamhet är ovanligt i Sverige. Eftersom volontärerna enligt Migrationsverkets erfarenhet redan i dag snarare är att betrakta som arbetstagare än volontärer då någon form av ersättning brukar utgå finns det inte skäl att göra ett tillägg i lagtexten i enlighet med det som föreslås av Försäkringskassan.

När det gäller *Sveriges kommuner och landstings* förfrågan om hur kostnaden för eventuell grundläggande språkutbildning för oavlönade praktikanter skall finansieras utgår även regeringen från att detta kommer att regleras i utbildningsavtalet.

### 7.3.5 Påskyndat förfarande

**Regeringens bedömning:** Något behov av att införa bestämmelser om ett påskyndat förfarande genom avtal mellan Migrationsverket och berörda läroanstalter eller utbytesorganisationer föreligger inte.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Högskoleverket, Uppsala universitet, Lunds universitet, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Malmö Högskola och Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT)* har yttrat sig närmare över promemorians bedömning. Samtliga remissinstanser utom KTH och STINT delar inte bedömningen i så måtto att det inte skulle finnas några problem med handläggningstider och inte finnas behov av ett påskyndat förfarande. *Högskoleverket* anser att det bör införas en bestämmelse om påskyndat förfarande och längsta handläggningstid för att stärka sökandens rättssäkerhet. *Uppsala Universitet* ifrågasätter bedömningen vad avser utbytesstudenter och förutsätter att en förnyad prövning av bl.a. denna fråga kan bli aktuell när

ställning tas till förslaget som studieavgiftsutredningen lägger fram under januari 2006. *Lunds universitet* pekar på den snäva tiden mellan antagning och kursstart för utländska studenter som söker antagning enligt det vanliga antagningsförfarandet. *Malmö Högskola* hänvisar till problem med t.ex. biljettinköp när besked om tillstånd lämnas sent till såväl utbytesstudenter som gäststuderanden och menar att en utredning som kommer med förslag till förkortade handläggningstider bör genomföras. *STINT* anser att det är sannolikt att en bestämmelse om återkallelse kommer att korta handläggningstiderna hos Migrationsverket och påskynda antagningen av utländska studenter.

**Skälen för regeringens bedömning:** I artikel 19 i direktivet ges en möjlighet att införa ett påskyndat förfarande genom avtal mellan å ena sidan den ansvariga myndigheten (Migrationsverket) och å andra sidan universitet och högskolor respektive organisationer för elevutbyte. Mot bakgrund av att ett slags förenklat förfarande redan tillämpas avseende elevutbyte i organiserad form bedöms det inte finnas något egentligt behov av att i det avseendet införa en sådan bestämmelse i svensk rätt.

När det gäller Migrationsverkets handläggning av uppehållstillstånd för studenter är regeringen medveten om att det förekommer att studenter får del av Migrationsverkets beslut först efter kursstart. Detta är naturligtvis inte bra. En viktig aspekt i sammanhanget är att den studerande ofta får sitt antagningsbesked tätt inpå kursstarten och att denne först därefter kan vända sig med sin ansökan till Migrationsverket. Migrationsverket har uppgivit att verket försöker på olika vis inom ramen för sin verksamhet minimera de problem som kan uppstå för den enskilde. Genom kontakter med berört lärosäte verkar myndigheten för att den studerande, trots ett ibland sent besked i uppehållstillståndsfrågan, skall få delta i den kurs han eller hon ursprungligen tänkt. Viktigast är dock att Migrationsverket under perioden augusti-september sätter in extra personal för att i möjligaste mån hålla handläggningstiderna nere. Som framkommit ovan anser *STINT* att det är troligt att handläggningstiderna kommer att kortas och antagningen av studenter påskyndas när bestämmelsen om återkallelse har införts. På sikt torde vetskapen om denna bestämmelse ha en viss uppstramande effekt eftersom man kan förvänta sig ett visst bortfall av ansökningar från de studenter som inte har som primärt mål att studera om de beviljas uppehållstillstånd för studier i Sverige. En uppföljning av tiden för handläggning av uppehållstillstånd kan lämpligen ske i samband med den utvärdering av bestämmelsen om återkallelse av tillståndet för studier under vissa förutsättningar som bör göras när den har tillämpats under en viss tid. Regeringen bedömer därför att det inte finns anledning för närvarande att ha särskilda bestämmelser om påskyndat förfarande vad avser handläggningen av ärenden om tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier.

### 7.3.6 Arbetstillstånd

**Regeringens bedömning:** Gällande rätt är generösare än direktivets bestämmelser om studerandes tillträde till ekonomisk verksamhet. Genomförandet medför därför inte något behov av författningsreglering i denna del.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Bland annat *Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Kungliga Tekniska Högskolan, Karlstads universitet* och *Malmö Högskola* instämmer i den bedömning som görs eller har ingen erinran mot den. *Uppsala universitet* förutsätter att en förnyad prövning av t.ex. frågan om arbetstillstånd kan bli aktuell när bl.a. regeringen tar ställning till förslaget som studieavgiftsutredningen lägger fram under januari 2006.

**Skälen för regeringens bedömning:** Studerande är enligt 4 kap. 2 § 6 UtlF undantagna från kravet på arbetstillstånd under den tid som uppehållstillståndet gäller. Direktivets krav på att studerande skall medges tillträde till ekonomisk verksamhet i viss utsträckning och under vissa villkor uppfylls därför redan i gällande rätt.

### 7.3.7 Återkallelse av uppehållstillstånd

**Regeringens förslag:** Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier skall kunna återkallas, utan hinder av att utlänningen rest in i landet, om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Regeringen har dock valt en annan lagteknisk utformning och hänvisar inte till EG-direktivet som stöd för uppehållstillstånd i den bestämmelse om återkallelse som föreslås.

**Remissinstanser:** Flertalet remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Centrala Studiestödsnämnden, Högskoleverket, Verket för Högskoleservice, Uppsala universitet, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Mittuniversitetet, Chalmers tekniska högskola AB, Malmö Högskola, Svenska Institutet* och *Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning* har tillstyrkt förslaget i sak eller lämnat det utan invändningar. *KTH* och *Chalmers* framhåller att det är nödvändigt att klargöra hur universiteten och högskolorna skall fullgöra sin rapporteringsskyldighet och att det måste finnas ett väl organiserat och kontinuerligt samarbete mellan Migrationsverket och lärosätena på detta område för att bestämmelsen skall kunna uppfylla sitt syfte. *Kammarrätten i Stockholm* har föreslagit en mindre justering i hänvisningen till direktivet i den föreslagna lydelsen av 7 kap. 8 §

NUtIL. *Länsrätten i Stockholms Län* har påpekat att såsom hänvisningen till direktivet har formulerats kan den missförstås då sådana tidsbegränsade uppehållstillstånd som avses enligt den föreslagna bestämmelsen inte ges med stöd av direktivet utan enligt nationella regler. *Domstolsverket* anför att den nya grunden för återkallelse kan leda till fler överprövningar i domstol. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har efterlyst ett klagörande vad avser räckvidden för bestämmelsen om återkallelse. *RPS* undrar om avsikten är som polisen tolkar bestämmelsen att uppehållstillstånd för elevutbyte, yrkesutbildning eller volontärarbete som också meddelats med stöd av direktivet inte skall kunna återkallas med den nya bestämmelsen som grund.

**Skälen för regeringens förslag:** Villkoren för återkallelse av uppehållstillstånd i svensk rätt bedöms i huvudsak överensstämma med direktivets bestämmelser. En viktig skillnad är dock den objektiva återkallelsegrunden i artikel 16 i direktivet. Bestämmelsen innebär att uppehållstillstånd kan återkallas om det i efterhand framkommer att de objektiva förutsättningarna inte varit uppfyllda från början eller att de senare brustit. Återkallelsemöjligheten är alltså helt oberoende av subjektiva faktorer som eventuell avsikt att vilseleda eller ens vetskap hos innehavaren om att de objektiva förutsättningarna brustit. Någon motsvarighet till denna återkallelsegrund finns inte i svensk rätt. Närmast jämförbar är regeln i 7 kap. 2 § NUtIL som medger att ett uppehållstillstånd återkallas om det föreligger särskilda skäl, men denna bestämmelse är bara tillämplig innan utlänningsrest in i Sverige. Genomförandet av direktivet i denna del är inte obligatoriskt eftersom direktivet tillåter att medlemsstaterna behåller eller inför bestämmelser som är förmånligare för de personer som berörs.

Ett uppehållstillstånd kan enligt gällande ordning inte återkallas sedan utlänningsrest in i Sverige utan tungt vägande skäl och hänsyn skall i dessa fall tas till utlänningsrestens anknytning till Sverige, vistelsens längd m.m. För permanenta uppehållstillstånd är dessa villkor väl motiverade, inte minst av rättssäkerhetsskäl. För tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier, vilka aldrig kan läggas till grund för bosättning, är situationen något annorlunda. För det fall att de tilltänkta studierna av olika skäl aldrig blir av eller om förutsättningarna ändrats så att studierna inte kan fullgöras synes det inte orimligt att uppehållstillståndet skall kunna återkallas.

Migrationsverket beskriver i rapporten *Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier (dnr HK 11-2004-1728, 30 juni 2005)* ett omfattande missbruk av uppehållstillstånd för studier. Uppföljningen tyder på att stor andel av dem som medgivits uppehållstillstånd för studier och hämtat ut tillståndsbeviset aldrig skriver in sig vid någon läroanstalt. I det undersökta materialet utgjorde dessa omkring en fjärdedel av beviljade uppehållstillstånd för studier. Av dem som registrerat sig vid ett lärosäte var det dessutom bara 60 procent som registrerats för tillgodogjorda högskolepoäng.

I de fall Migrationsverket, efter att uppehållstillståndet kvitterats ut vid den aktuella utlandsmyndigheten, får kännedom om att de objektiva förutsättningarna brister är man i dag hänvisad till att försöka leda i bevis att uppehållstillståndet åtkommit genom lämnande av falska uppgifter. De objektiva förutsättningarna kan prövas på nytt först vid en ansökan

om förlängning. Problemet synes vara vanligast förekommande i kategorin magisterstuderande vilka enligt verkets praxis medges uppehållstillstånd för hela studietiden (normalt 18 månader) från början. Genom anpassningen till Bolognaprocessen som regeringen föreslagit i propositionen Ny värld – Ny högskola (2004/05:162) kommer de svenska magisterprogrammen eventuellt att utökas till att omfatta 24 månaders studier.

Det finns inte något egentligt system för rapportering från lärosätena om studenter som inte påbörjar eller avbryter sina studier. De frågor som Migrationsverket beskriver i sin rapport bör därför analyseras vidare.

Ytterligare en faktor att beakta är att ett uppehållstillstånd i Sverige ger rätt till inresa och vistelse under tre månader inom hela Schengenområdet, vilket leder till att problemet kan komma att påverka Sveriges relationer till övriga Schengenländer om det får för stor omfattning. Flertalet medlemsländer har problem med att uppehållstillstånd för studier missbrukas av personer som vill ha tillträde till Schengenområdet bl.a. för att arbeta svart. Problemen synes ha stor utbredning och det finns misstankar om att det delvis är fråga om missbruk organiserat av arbetsgivarna.

Mot bakgrund av det ovan sagda bedöms det som lämpligt att införa en ny bestämmelse som möjliggör återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier om det framkommer att förutsättningarna för att bevilja tillståndet inte längre föreligger. Syftet med en sådan bestämmelse skulle vara att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier kan återkallas om innehavaren aldrig infinner sig för registrering vid lärosätet, om studierna påbörjas men avbryts eller om innehavaren inte kan försörja sig. Bestämmelsen bör införas i 7 kap. utlänningslagen och vara tillämplig på alla uppehållstillstånd för studier.

Frågan om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd när villkoren för tillstånd inte längre uppfylls har även berörts och lett till förslag om lagändring i prop. 2005/06:72 om genomförandet av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening. Ett ytterligare förslag till bestämmelse om återkallelse av tidsbegränsade uppehållstillstånd läggs även fram i denna lagrådsremiss i samband med genomförandet i svensk rätt av rådets direktiv 2004/81/EG av 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (se avsnitt 5.4.12).

I sammanhanget bör även nämnas den jämförbara bestämmelsen i artikel 12 i det nu aktuella direktivet, vilken innebär att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier kan återkallas om innehavaren inte gör tillräckliga framsteg i sina studier. Denna situation ligger nära den ovan berörda där studier påbörjats men avbrutits. Med hänsyn till att studieresultaten skall bedömas vid prövning av ansökan om förlängning bedöms det inte som påkallat att genomföra denna bestämmelse i svensk rätt.

När det gäller klagorand som *Rikspolisstyrelsen* efterlyser, dvs. om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som deltar i elevutbyte, yrkesutbildning eller volontärbete inte skall kunna återkallas under motsvarande förutsättningar som ett tidsbegränsat



tillstånd för studier får regeringen anföra följande. Avsikten har varit att rikta in sig på tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier då det är det inom detta område som ett omfattande missbruk förekommer. Detta bekräftas också av ovannämnda rapport som Migrationsverket lagt fram. Enligt denna rapport finns det också stöd för en sådan slutsats när man studerar undersökningar som gjorts i andra länder. Självklart går det inte att utesluta att andra grupper som omfattas av direktivet också kan missbruka ett utfärdat uppehållstillstånd och utnyttja det för andra syften än vad som avsetts med tillståndet. Det har dock inte framkommit att dessa problem skulle vara av mer omfattande karaktär. Regeringen anser därför att det inte är påkallat att utvidga bestämmelsen till att omfatta övriga kategorier som täcks av direktivet.

## 8 Genomförande och ekonomiska konsekvenser

### 8.1 Upphållstillstånd för utländska målsägande och vittnen

#### 8.1.1 Ekonomiska konsekvenser

<b>Regeringens bedömning:</b> Förslagen bedöms inte komma att ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.
---

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Har inte lämnat några kommentarer till bedömningen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I denna lagrådsremiss föreslås att en ny bestämmelse skall införas i utlänningslagen som gör det möjligt att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar för utländska målsäganden och vittnen inför deras beslut att medverka vid brottsutredning och rättegång (betänketid). Vidare föreslås att nuvarande bestämmelse om tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänningsmedverkan vid förundersökning och huvudförhandling i brottmål skall ha en minimitid om sex månader. Samtidigt införs en bestämmelse som innebär att dessa tidsbegränsade uppehållstillstånd kan återkallas om förutsättningarna för att utfärda dem inte längre föreligger. Förslagen bedöms inte komma att ge upphov till kostnader som kräver ökade anslag.

## 8.1.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Författningsförslagen skall träda i kraft den 1 juli 2006. En övergångsregel införs i fråga om den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål, innebärande att bestämmelsen inte skall tillämpas i de fall då ett beslut om ett sådant uppehållstillstånd meddelats före den 1 juli 2006.

**Promemorians förslag:** I promemorian föreslogs ändringarna träda i kraft den 1 augusti 2006. Promemorian har inte behandlat frågan om övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna:** Har inte kommenterat frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** Medlemsstaterna skall enligt artikel 17 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet i nationell rätt senast den 6 augusti 2006. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande av författningsförslagen är därför den 1 juli 2006.

Regeringen anser att den nu föreslagna bestämmelsen om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid inför eller för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål inte skall tillämpas i de fall då beslut om sådant uppehållstillstånd meddelats före bestämmelsens ikraftträdande. Det är rimligt att det i dessa fall senast vid tidpunkten då uppehållstillståndet beviljas även står klart för utlänningslagen i vilka fall som tillståndet kan återkallas. Den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för betänketid eller för medverkan vid förundersökning eller huvudförhandling i brottmål enligt 5 kap. 15 § NUtL skall således inte tillämpas i de fall då beslut om sådant uppehållstillstånd meddelats före den 1 juli 2006. Det finns dock inget hinder för att återkalla tillståndet på annan i utlänningslagen angiven grund.

## 8.2 Överföring av passageraruppgifter

### 8.2.1 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslagen beräknas inte medföra några större ökade statliga utgifter eller ökade utgifter för transportörerna.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Domstolsverket* framhåller att ett flertal mindre reformer sammantaget kan medföra att ett resurstillskott krävs. *SAS* påpekar att flygbolagen inte utan vidare har tillgång till de uppgifter som skall översändas. Flygbolagen måste därför aktivt samla in uppgifterna och för att skydda sig mot avgifter måste uppgifter verifieras. Kostnader kommer att uppstå för hård/mjukvara i befintliga check-in system och/eller reservationssystem – samt för utökade processtider för hantering/insamling/transmittering av uppgifter.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Staten*

Om transportörer inte fullgör sin uppgiftsskyldighet kan detta leda till såväl intäkter som kostnader för staten. De särskilda avgifterna som kan åläggas transportörerna blir en intäkt. Samtidigt uppstår det en kostnad för administration hos polismyndigheterna liksom för eventuella prövningar av överklaganden hos förvaltningsdomstolarna. Investerings-, drifts- och förvaltningskostnader för passagerarregistret uppstår för Polisen. I övrigt synes förslagen inte innebära några kostnadshöjande eller intäktsminskade effekter för staten.

I samband med att det infördes bestämmelser om uttag av särskilda avgifter för transportörer som inte fullgör sin kontrollskyldighet gjordes den bedömningen att antalet beslut om sådana avgifter inte skulle komma att bli särskilt stort. Det har också visat sig att endast fem sådana beslut har fattats under tiden från och med den 1 juli 2004 till och med den 1 augusti 2005, varav ett av dessa har överklagats till länsrätten. Någon anledning att göra någon annan bedömning angående antalet beslut om särskild avgift för transportörer som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet har inte framkommit. De ekonomiska konsekvenserna bör i enlighet med detta inte bli stora. Eventuella merkostnader för staten bör rymmas inom berörda myndigheters och domstolars ordinarie anslag.

### *Transportörer*

Den typ av uppgifter som direktivet avser torde transportörerna till största del ha tillgång till redan idag. Transportörerna kommer alltså inte att ha några ytterligare kostnader för att inhämta information.

Själva överföringen av uppgifterna bör inte heller innebära någon ytterligare kostnad för transportörerna. Det kommer inte att krävas någon ny teknisk utrustning eftersom direktivet inte föreskriver att uppgifterna måste översändas på ett visst sätt. Det bör inte heller uppstå några ytterligare nämnvärda personalkostnader eftersom själva översändandet i normalfallet bör vara av tämligen enkel beskaffenhet.

En viss kostnad kan däremot uppstå när det gäller transportörernas informationsskyldighet. Det får emellertid antas att transportörerna upparbetar sådana rutiner att dessa kostnader blir tämligen begränsade.

## 8.2.2 Övriga konsekvenser

<b>Regeringens bedömning:</b> Förslagen bör medföra att brottsligheten minskar och även påverka det brottsförebyggande arbetet.
---

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte kommenterat frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ett av direktivets huvudsakliga syften är att bekämpa den olagliga invandringen. Förslagen i

lagrådsremissen bedöms kunna minska brottsligheten och även påverka det brottsförebyggande arbetet.

### 8.2.3 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Författningsförslagen skall träda i kraft den 1 september 2006. Några övergångsbestämmelser är inte nödvändiga.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** har inte kommenterat frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** Medlemsstaterna skall enligt artikel 7 i direktivet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet i nationell rätt senast den 5 september 2006. En lämplig tidpunkt för ikraftträdande av författningsförslagen är därför den 1 september 2006.

## 8.3 Uppehållstillstånd för studier

### 8.3.1 Ekonomiska konsekvenser

**Regeringens bedömning:** Förslaget medför inga ökning av de statliga utgifterna.

**Promemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Endast två remissinstanser har haft synpunkter på de ekonomiska konsekvenserna av den föreslagna nya bestämmelsen om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. *Domstolsverket* påpekar att den nya grunden för återkallelse kan leda till fler överprövningar i domstol. *Länsrätten i Stockholms län* har efterlyst en analys av de ekonomiska konsekvenserna för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen av bestämmelsens införande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Införandet av en möjlighet att återkalla tidsbegränsade uppehållstillstånd för studier bedöms förenkla Migrationsverkets handläggning av ärenden gällande återkallelse av uppehållstillstånd av den typen, främst genom att de möjliggör kortare handläggningstider och minskat behov av att inhämta uppgifter från myndigheter utomlands. Det torde röra sig om ett relativt litet antal av ärenden. Enligt uppgift från Migrationsverket inkom år 2005 cirka 10 000 förstagångsansökningar om uppehållstillstånd för studier, vilket var en ökning med 35 procent jämfört med tidigare år. Av dessa ansökningar bifölls cirka 7 000 ansökningar motsvarande 70 procent. En andel av cirka 60 procent utgörs av sökanden från länder som Kina, Indien, Pakistan, Bangladesh, Iran, Turkiet, Kamerun, Nigeria och Ryssland vars medborgare är viseringspliktiga, dvs. cirka 6 000 fall. Här återfinns drygt hälften av beviljade uppehållstillstånd för studier. Enligt Migrationsverkets rapport Uppföljning av beslut om uppehållstillstånd för studier (se avsnitt 7.3.7) var det i ca 25 procent av fallen så att innehavaren hämtat ut sitt uppehållstillstånd men inte skrivit in sig för studier vid universitet eller högskola (rapporten avsåg åren 2003 och

2004). Det motsvarar ca 1000 personer. Av de cirka 10 000 förstagångsansökningar som kom in år 2005 var det cirka 30 procent av fallen som meddelades ett avslagsbeslut. Erfarenhetsmässigt, är det ca 20 procent av dem som får ett avslagsbeslut som överklagar det beslutet. Det innebär ca 300 fall per år, vilket förefaller vara en hanterlig mängd.

Införandet av ett krav på sjukförsäkring för tredjelandsmedborgare med korta uppehållstillstånd för studier medför att de själva, genom ett försäkringsskydd, kommer att stå för kostnader för sjukvård. Sådana kostnader, främst i form av de högre patientavgifter som tas ut av icke folkbokförda personer, kan annars i vissa fall komma att slutligt stanna på det allmänna genom att patienten inte kan betala eller inte kan nås för indrivning.

Konsekvenserna av dessa ändringar torde vara begränsade och i vart fall bedömer regeringen att det inte kommer att innebära ökade kostnader för det allmänna. Övriga föreslagna ändringar utgör kodifiering av praxis och bedöms därför inte heller medföra ökade kostnader för staten.

### 8.3.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Författningsändringen skall träda i kraft den 1 januari 2007. En övergångsregel införs i fråga om den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av studier, innebärande att bestämmelsen inte skall tillämpas i de fall då ett beslut om ett sådant uppehållstillstånd meddelats före den 1 januari 2007.

**Promemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens. Promemorian har dock inte behandlat frågan om övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna:** Ingen remissinstans har haft synpunkter i denna fråga.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser att den nu föreslagna bestämmelsen om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av studier inte skall tillämpas i de fall då beslut om sådant uppehållstillstånd meddelats före bestämmelsens ikraftträdande. Det är rimligt att det i dessa fall senast vid tidpunkten då uppehållstillståndet beviljas även står klart för sökanden i vilka fall som tillståndet kan återkallas. Den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av studier skall således inte tillämpas i de fall då beslut om sådant uppehållstillstånd meddelats före den 1 januari 2007. Det finns dock inget hinder för att återkalla tillståndet på annan i utlänningslagen angiven grund.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om passagerarregister

Lagen om passagerarregister är en registerförfattning, som behandlar passagerarregistret. Bestämmelserna i lagen behandlas närmare i avsnitt 6.4.4.

#### 1 §

I 1 § anges att det är Rikspolisstyrelsen som med hjälp av automatiserad behandling skall föra ett register över sådana passagerare som avses i 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2006:716). Det anges vidare att Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.

#### 2 §

I denna paragraf anges förhållandet till personuppgiftslagen (1998:204, PUL). Lagen om passagerarregister gäller utöver personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter i passagerarregistret. Om bestämmelserna i lagen om passagerarregister avviker från bestämmelserna i personuppgiftslagen skall alltså bestämmelserna i lagen om passagerarregister tillämpas. I de frågor som inte regleras av lagen om passagerarregister, gäller däremot bestämmelserna i personuppgiftslagen.

#### 3 §

I paragrafens *första stycke* definieras begreppen personkontroll och Schengenkonventionen.

I *andra stycket* förklaras att de begrepp som i övrigt används i lagen har samma betydelse som i personuppgiftslagen.

#### 4 §

I paragrafen anges ändamålet för förande av passagerarregistret. Detta är underlättande av verkställandet av personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, i syfte att bekämpa olaglig invandring och terrorism.

#### 5 §

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som passagerarregistret får innehålla. Det anges att det endast får förekomma personuppgifter som inkommit i enlighet med 9 kap. 3 a § utlänningslagen. För en uppräkningslista av dessa uppgifter, se författningskommentaren till den paragrafen.

#### 6 §

I paragrafens *första stycke* föreskrivs att personuppgifter ur passagerarregistret skall lämnas ut på begäran av en polismyndighet och Tullverket för verksamhet som avses i 4 §.

*Andra stycket* innehåller en delegationsbestämmelse, som innebär att regeringen kan föreskriva om skyldighet att lämna uppgifter ur passagerarregistret till andra myndigheter än polismyndigheterna.

## 7 §

I paragrafen anges att personuppgifter ur registret inte får lämnas ut på medium för automatiserad behandling.

## 8 §

I paragrafens *första stycke* behandlas vilka som får ha direktåtkomst till passagerarregistret – Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna i verksamhet som avses i 4 §.

I *andra stycket* anges att regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet får ha direktåtkomst till registret. Bakgrunden till bestämmelsen är att Polisen och Tullverket har träffat en central överenskommelse om samverkan vad gäller person- och tullkontroll vid yttre gräns. För närvarande har inte Tullverket helt övertagit ansvaret för personkontroll vid någon flygplats. Om Tullverket eller någon annan myndighet i framtiden skulle få ett sådant ansvar har regeringen emellertid enligt denna bestämmelse möjlighet att meddela föreskrifter om att en sådan myndighet får ha direktåtkomst till registret.

## 9 §

Paragrafen innehåller gallringsföreskrifter.

Enligt *första stycket* skall en uppgift i registret gallras inom 24 timmar efter översändandet till Rikspolisstyrelsen.

I *andra stycket* finns emellertid en undantagsbestämmelse, enligt vilken uppgifter – som behövs för att polismyndigheten skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter – får stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda. Vad som i sammanhanget avses med lagstadgade uppgifter är polismyndighetens uppgifter med avseende på personkontrollen vid gränserna. Inom ramen för denna verksamhet bör uppgifter i registret även få stå kvar om de behövs i ett ärende om påförande av särskild avgift enligt 19 kap. 5 a § utlänningslagen (2005:716).

*Tredje stycket* innehåller ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter, motsvarande de som gäller polismyndigheten enligt andra stycket, om Tullverket eller annan myndighet i framtiden kommer att utföra personkontroll på flygplats vid yttre gräns.

## 10 §

I paragrafen hänvisas till personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse och skadestånd.

## 9.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 9 kap.

## 31 §

Paragrafen innehåller en *ny* sekretessbestämmelse.

I *första stycket första meningen* anges att bestämmelsen gäller i verksamhet som avser förande och uttag ur det passagerarregister som skall föras enligt lagen (2006:000) om passagerarregister för uppgift om enskilda namn och födelsedatum. Det finns inget skaderekvisit avseende dessa uppgifter. Sekretessen är med andra ord absolut.

I *första stycket andra meningen* behandlas sekretess för uppgift om enskilda ekonomiska förhållanden. I bestämmelsen används ett s.k. rakt skaderekvisit. Detta innebär att det finns en presumtion för offentlighet och att sekretess endast gäller om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. En sådan skada kan t.ex. i ett särskilt fall uppkomma om en konkurrent önskar undersöka flygplanens beläggning, vilken kan utläsas om det totala antalet passagerare jämförs med antalet platser i det aktuella flygplanet.

*Andra stycket* innehåller en föreskrift om tidsbegränsning av sekretessen i allmän handling, som innebär att sekretessen i en sådan handling varar högst 20 år.

## **16 kap.**

### **1 §**

Bestämmelsen innehåller en uppräkningslista av när tystnadsplikt får företräde framför meddelandefriheten. I bestämmelsen har det gjorts ett tillägg avseende 9 kap. 31 § SekrL såvitt avser uppgift om enskilda namn och födelsedatum. Tystnadsplikten för uppgifter om enskilda namn och födelsedatum i verksamhet som avser förande av eller uttag ur passagerarregistret får därför företräde framför meddelandefriheten.

## 9.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100)

## **16 kap.**

### **1 §**

Den 15 september 2005 utfärdades lag (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100). Genom denna lag ändrades bl.a. 16 kap. 1 § sekretesslagen. Lagen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

Den 23 november 2005 antog riksdagen ytterligare en ändring i 16 kap. 1 § med ikraftträdandedatum den 1 januari 2006. För att åstadkomma en författningsteknisk samordning mellan den ändring i 16 kap. 1 § som då hade antagits (lag [2005:699]), men som ännu inte har trätt i kraft, och det då föreliggande förslaget föreslog Konstitutionsutskottet två lagar, vilka antogs av riksdagen, se dels lagen (2005:838) om ändring i sekretesslagen (1980:100), dels lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100) (prop. 2004/05:163, bet. 2005/06:KU9 s. 10 och bilaga 3, rskr. 2005/06:33).



Det i denna lagrådsremiss framlagda förslaget till ändring i 16 kap. 1 § föreslås träda ikraft den 1 september 2006. Förslaget har, på motsvarande sätt som skett i bet. 2005/06:KU9, utformats som dels en lag om ändring i sekretesslagen (1980:100), dels en lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100).

#### 9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

##### 1 §

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* lagts till. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.15.

#### 9.5 Förslaget till lag om ändring i polisdatlagen (1998:622)

##### 1 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats. I stycket föreskrivs att lagen inte gäller för behandling av personuppgifter som företas med stöd av vissa, uppräknade lagar. Till dessa har lagen (2006:000) om passagerarregister lagts.

#### 9.6 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

#### 5 kap.

##### 15 §

Paragrafen har en delvis ny lydelse. Ändringarna är föranledda av artiklarna 6 och 8 i direktiv 2004/81/EG och har behandlats i avsnitten 5.4.3 – 5.4.5.

I paragrafens *första stycke* har införts en bestämmelse om en kortaste giltighetstid för uppehållstillståndet om sex månader. I bestämmelsen anges de kriterier som skall vara uppfyllda för att uppehållstillstånd skall få ges. Samtliga kriterier måste vara uppfyllda för att tillstånd skall kunna ges. Kriterierna motsvarar de kriterier som anges i artikel 8 i direktivet.

I paragrafen har i ett nytt *andra stycke* införts en särskild reglering av betänketid för en utlännings som vistas här för att medverka vid brottsutredning eller huvudförhandling i brottmål. Betänketiden skall ge personen tillfälle att återhämta sig och fatta ett välgrundat beslut om denne vill samarbeta med myndigheterna. Utlänningen skall på ansökan av förundersökningsledaren under denna tid beviljas ett särskilt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Betänketiden innebär inte hinder för de brottsutredande myndigheterna att vidta utredningsåtgärder. Paragrafen

har utformats så att den tillgodoser kraven på betänketid enligt artikel 6 i direktivet.

Betänketiden skall meddelas för en period om 30 dagar. Med brottsutredande myndigheter avses främst polis- eller åklagarmyndighet.

Enligt ett nytt *tredje stycke* kan uppehållstillståndet för medverkan efter ansökan av förundersökningsledaren förlängas om förutsättningarna för tillståndet fortfarande är uppfyllda. Vidare framgår att även uppehållstillstånd för betänketid kan förlängas efter ansökan av förundersökningsledaren. Särskilda skäl för förlängning kan vara att bevispersonen behöver mer tid för återhämtning.

## **7 kap.**

### **7 a §**

Paragrafen är *ny*. Av den framgår att återkallelse av uppehållstillstånd som har beviljats med stöd av 5 kap. 15 § får återkallas enligt de grunder som anges i 7 kap. 1, 3, 5 och 6 §§ men också om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda. De förutsättningar som avses är de som framgår av 5 kap. 15 §.

Frågorna kring återkallelse har behandlats i avsnitt 5.4.12. Det är fråga om fakultativa regler.

### **7 b §**

Paragrafen är *ny*.

Av paragrafen framgår att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier får återkallas, utöver vad som gäller enligt 1 – 6 §§, om förutsättningarna för tillståndet inte längre föreligger. De förutsättningar som avses är kravet på antagning till en erkänd utbildningsanstalt, vilket efter inresa torde innebära ett krav på inskrivning och att studier faktiskt bedrivs, kravet på tryggad försörjning samt krav på en heltäckande sjukförsäkring. Vilka villkor som skall vara uppfyllda för att uppehållstillstånd för studier skall kunna medges införs i utlänningsförordningen. Det skall särskilt påpekas att beviljande av uppehållstillstånd för studier självfallet kommer att behöva ske endast i de fall då uppehållstillstånd krävs för vistelse här i landet. Av artikel 1.2 punkt c) i direktivet framgår att direktivet inte är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom gemenskapen. Till följd av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) skall även medborgare i de EES-stater som inte är medlemmar i EU omfattas av den fria rörligheten.

## **9 kap.**

### **3 a §**

Paragrafen är *ny*. Bestämmelsen reglerar transportörers uppgiftsskyldighet om passagerare.

*Första stycket* anger vilka transportörer bestämmelsen avser, dvs. transportörer som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med

konventionsstaterna. Det sista uttrycket avser för närvarande Island och Norge.

I första stycket anges vidare att översändandet skall ske på begäran av en polismyndighet och att uppgifterna skall översändas i samband med att incheckningen avslutas.

I *andra stycket* räknas upp de uppgifter som uppgiftsskyldigheten omfattar. Det rör sig om nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.1.

### **3 b §**

I denna paragraf, som också är *ny*, anges att transportörerna skall samla in de uppgifter som skall översändas. Det specificeras vidare hur översändandet av uppgifterna skall ske och till vilken myndighet.

I *första stycket* anges att transportörerna skall samla in de uppgifter som skall översändas. Det sägs vidare att översändandet skall ske till Rikspolisstyrelsen. I stycket kan slutligen utläsas att uppgifterna normalt skall översändas elektroniskt.

I *andra stycket* finns en undantagsregel vad gäller sättet för översändande av uppgifterna. Där stadgas att uppgifterna – om det är omöjligt att översända dem elektroniskt – får översändas på annat lämpligt sätt. Ett sådant sätt kan vara via telefax.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.3.

### **3 c §**

Även denna paragraf är *ny*. Paragrafen innehåller en upplysning om att bestämmelser Rikspolisstyrelsens behandling av de passageraruppgifter som har överförts finns i lagen (2006:000) om passagerarregister. Personuppgifterna inte får användas på annat sätt än vad som följer av lagen om passagerarregister.

Bestämmelsens närmare innebörd behandlas i avsnitt 6.4.4.

### **3 d §**

Denna paragraf, som också är *ny*, innebär att en transportör som har översänt uppgifter enligt 3 a § är skyldig att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till gränsövergångsstället radera de insamlade och översända uppgifterna.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.4.

### **3 e §**

Denna *nya* paragraf innehåller föreskrifter om transportörernas informationsskyldighet genom en hänvisning till 23–26 §§ personuppgiftslagen (1998:204). Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.7.

### **3 f §**

Paragrafen, som är *ny*, innehåller delegationsbestämmelser.

I *första stycket* anges att regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet än polismyndighet får begära uppgifter av transportören. Bakgrunden till bestämmelsen är att Polisen och Tullverket har träffat en central överenskommelse om samverkan vad gäller person- och tullkontroll vid yttre gräns. För närvarande ansvarar emellertid Tullverket inte för personkontroll vid någon flygplats. Om Tullverket eller någon annan myndighet framöver skulle få ett sådant ansvar har regeringen emellertid enligt denna bestämmelse möjlighet att meddela föreskrifter om att en sådan myndighet får begära uppgifter av transportören.

### **14 kap.**

#### **4 §**

I paragrafen införs en möjlighet att överklaga även beslut om återkallelse av tillstånd som beviljats med stöd av 5 kap. 15 §. Besluten kan endast överklagas av förundersökningsledaren. I avsnitt 5.4.14 och 5.4.15 redogörs närmare för bestämmelserna om överklagande.

#### **14 §**

Paragrafens *första stycke* ändras genom att det till uppräknningen av vilka beslut som får överklagas läggs en polismyndighets beslut om särskild avgift enligt 19 kap. 5 a §, dvs. särskild avgift för transportörer som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.3.4.

### **19 kap.**

#### **5 a §**

Paragrafen, som är *ny*, behandlar förutsättningarna för att en transportör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 9 kap. 3 a § skall åläggas en särskild avgift. I bestämmelsen föreskrivs att transportörer som underlåter att lämna uppgifter eller som har lämnat ofullständiga eller felaktiga uppgifter skall betala en särskild avgift.

Transportören har normalt sett möjlighet att lämna uppgifter i enlighet med direktivets bestämmelser. Därför finns det en presumtion för att fel eller försummelse ligger bakom en brist i detta avseende. Regeringens förslag innebär att den grundläggande förutsättningen för att avgift skall påföras är att transportörer inte fullgör uppgiftsskyldigheten.

Avgiftsskyldigheten bör kunna falla bort om transportören kan visa att underlåtenheten inte beror på fel eller försummelse. Avgiften bör även kunna falla bort om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Det kan nämligen finnas andra orsaker till att en transportör inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet än fel eller försummelse. Det kan t.ex. vara så att det har skett ett tekniskt fel vid överföringen av uppgifterna. Det kan också undantagsvis finnas situationer när personer tillåts resa in över yttre gräns utan pass. Det kan t.ex. röra sig om naturkatastrofer. Det kan också förekomma situationer då en person som saknar resehandlingar eller har resehandlingar som är uppenbart falska har

tillåtits stiga ombord eftersom transportören har gjort bedömningen att skyddsbehov föreligger, men har haft svårt att komma i kontakt med någon myndighet eller UNHCR. Om det finns goda grunder för transportörens bedömning, kan detta medföra att det bedöms som oskäligt att ta ut en särskild avgift för att transportören har brutit mot sin kontrollskyldighet. I en sådan situation kan transportören inte anses ha handlat felaktigt eller försumligt för att han inte har översänt fullständig information om den aktuella passageraren.

Transportören har bevisbördan för att uppgiftsskyldigheten fullgjorts eftersom transportören är den part som bäst har möjlighet att ta reda på vad som har förevarit, redogöra för sina rutiner och visa anteckningar eller eventuellt kopior av handlingar.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

## 6 §

Paragrafens första stycke har ändrats. Det har dessutom lagts till ett andra stycke.

I *första stycket* har det preciserats att det är särskild avgift enligt 5 §, dvs. för transportörer som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet, som behandlas i det stycket.

I det *andra stycket* föreskrivs att särskild avgift enligt 5 a §, dvs. för transportörer som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, skall bestämmas till högst 46 000 kr för varje resa som har gjorts utan att transportören har fullgjort denna skyldighet. Med resa avses i detta sammanhang själva transporten. Avgiften skall med andra ord bestämmas till högst 46 000 kr oavsett om de uppgifter som har underlåtit att lämna eller som har lämnats, men varit ofullständiga eller felaktiga, har avsett en eller flera passagerare.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

## 7 §

I paragrafen har det tillagts ett nytt stycke, som är placerat som andra stycke. De förutvarande andra och tredje styckena är därför nu tredje och fjärde styckena. Det nuvarande tredje stycket har dessutom ändrats.

I *andra stycket* anges att frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a §, dvs. en särskild avgift för att transportören inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, skall prövas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna.

I *tredje stycket* har det preciserats att det är avgift enligt 5 §, dvs. särskild avgift för transportör som inte har fullgjort sin kontrollskyldighet, som skall betalas till Migrationsverket. Det har dessutom tillagts att avgift enligt 5 a §, dvs. för transportör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, skall betalas till Rikspolisstyrelsen. I stycket anges slutligen numera att bägge avgifterna skall tillfalla staten.

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 6.4.2.

## 8 §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller en delegationsbestämmelse. Bestämmelsen innebär att regeringen kan föreskriva att också annan myndighet än polismyndighet skall pröva frågan om åläggande av avgift för transportör som har brutit mot sin uppgiftsskyldighet. Bestämmelsen

är tänkt att tillämpas om någon annan myndighet än polismyndighet framöver kommer att ansvara för personkontroll på flygplats vid yttre gräns och ges möjlighet att begära uppgifter från transportör enligt 9 kap. 3 a §. Bestämmelsen behandlas vidare i avsnitt 6.4.2.

## Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 63.3. i detta,

med beaktande av kommissionens förslag <sup>1</sup>

med beaktande av Europaparlamentets yttrande <sup>2</sup>

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande<sup>3</sup>

efter att ha hört Regionkommittén, och

av följande skäl:

- (1) Utarbetandet av en gemensam invandringspolitik, inbegripet att fastställa villkor för inresa och vistelse för utlänningar samt åtgärder för att bekämpa olaglig invandring, är grundläggande för att uppnå Europeiska unionens mål att upprätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.
- (2) Europeiska rådet uttalade vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 sin fasta beslutsamhet att hantera den olagliga invandringen vid källan, till exempel genom att bekämpa dem som sysslar med människohandel och ekonomiskt utnyttjande av migranter. Europeiska rådet rekommenderade medlemsstaterna att inrikta sina ansträngningar på att upptäcka och upplösa de kriminella nätverk som berörs, samtidigt som rättigheterna för offren för sådan verksamhet skyddas.
- (3) Ett tecken på att detta växande problem väcker oro även på det internationella planet är att Förenta nationernas generalförsamling har antagit en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, ett tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, samt ett tilläggsprotokoll om smuggling av migranter land-, luft- och sjövägen. Gemenskapen och de 15 medlemsstaterna undertecknade konventionen och protokollen i december 2000.

<sup>1</sup> EGT C 126 E, 28.5.2002, s. 393

<sup>2</sup> Yttrandet avgivet den 5 december 2002 (ännu ej offentligtgjort i EUT)

<sup>3</sup> EGT C 221, 17.9.2002, s.80.

- (4) Detta direktiv påverkar inte det skydd som flyktingar, personer med subsidiärt skydd och personer som ansökt om internationellt skydd åtnjuter enligt flyktingrätten och inte heller tillämpningen av andra instrument om de mänskliga rättigheterna.
- (5) Detta direktiv påverkar inte tillämpningen av andra bestämmelser om skydd av brottsoffer, vittnen eller särskilt utsatta personer. Direktivet påverkar inte heller medlemsstaternas rätt att utfärda uppehållstillstånd på humanitära eller andra grunder.
- (6) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som erkänns såsom allmänna gemenskapsrättsliga principer, bland annat i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter.
- (7) Medlemsstaterna bör ge verkan åt bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion, eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.
- (8) På Europainivå antogs rådets direktiv 2002/90/EG av den 28 november 2002 om definition av hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse<sup>4</sup> och rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel<sup>5</sup> för att stärka det förebyggande arbetet och kampen mot de ovannämnda brotten.
- (9) Genom detta direktiv införs ett uppehållstillstånd avsett för offer för människohandel eller, om en medlemsstat beslutar att utvidga räckvidden för detta direktiv, för tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring, för vilka uppehållstillståndet utgör ett tillräckligt incitament för att samarbeta med de behöriga myndigheterna, samtidigt som det är förenat med vissa villkor för att säkerställa att det inte leder till missbruk.
- (10) Det är därför nödvändigt att fastställa kriterierna för utfärdande av ett uppehållstillstånd, rätten till vistelse och grunderna för att förlänga eller återkalla detta. Rätten till vistelse enligt detta direktiv är underkastade villkor och är av tillfällig natur.
- (11) De berörda tredjelandsmedborgarna bör upplysas om möjligheten att erhålla uppehållstillstånd av detta slag och få tid att tänka över sin ställning. Detta bör göra det möjligt för dem att fatta ett välinformerat beslut om huruvida de vill samarbeta med behöriga myndigheter, vilka kan vara polis, åklagare och rättsliga myndigheter eller inte (med hänsyn till de risker ett sådant samarbete innebär), för att möjliggöra ett fritt och därför mer effektivt samarbete.
- (12) Med hänsyn till deras utsatta ställning bör tredjelandsmedborgare beviljas bistånd i enlighet med detta direktiv. Detta bistånd bör ge dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten. Den medicinska behandling som skall ges till

<sup>4</sup> EGT L 328, 5.12.2002, s. 17.

<sup>5</sup> EGT L 203, 1.8.2002, s. 1.



tredjelandsmedborgare som omfattas av det här direktivet omfattar även vid behov psykoterapeutisk vård.

- (13) Beslut om att utfärda ett uppehållstillstånd på minst sex månader eller en förlängning av detta måste fattas av de behöriga myndigheterna, som bör ta ställning till om de relevanta villkoren är uppfyllda.
- (14) Detta direktiv bör tillämpas utan att det påverkar de åtgärder som vidtas av de behöriga myndigheterna under alla etapper av de relevanta nationella förfarandena och i synnerhet när de aktuella brotten utreds.
- (15) Medlemsstaterna bör överväga att av andra skäl och i enlighet med sin nationella lagstiftning bevilja uppehållstillstånd till de tredjelandsmedborgare som kan omfattas av detta direktiv, men som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren i detta, samt till familjemedlemmar eller till personer som behandlas som familjemedlemmar.
- (16) För att de berörda tredjelandsmedborgarna skall kunna göra sig oberoende och inte behöva återuppta kontakten med brottsorganisationen bör de som har ett uppehållstillstånd ges tillträde enligt villkoren i detta direktiv till arbetsmarknaden och ha rätt att delta i yrkesutbildning eller annan utbildning. När medlemsstaterna tillåter personer som innehar uppehållstillstånd att få tillträde till yrkesutbildning eller annan utbildning, bör de i synnerhet beakta vistelsens sannolika varaktighet.
- (17) De berörda tredjelandsmedborgarnas tillträde till befintliga eller framtida program och system bör bidra till deras återinträde i ett normalt socialt liv.
- (18) Om de berörda tredjelandsmedborgarna ansöker om uppehållstillstånd av annat slag fattar medlemsstaterna beslut på grundval av den allmänna nationella utlänningslagstiftningen. Inom ramen för prövningen av sådan ansökan bör medlemsstaterna ta hänsyn till att de berörda tredjelandsmedborgarna har beviljats uppehållstillstånd i enlighet med detta direktiv.
- (19) Medlemsstaterna bör, när det gäller genomförandet av detta direktiv, förse kommissionen med de uppgifter som har fastställts inom ramen för verksamheten med avseende på insamling och behandling av statistiska uppgifter på området för rättsliga och inrikes frågor.
- (20) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att införa ett uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför på grund av åtgärdens omfattning bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (21) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska

gemenskapen, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i dessa protokoll, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som därför inte är bindande för eller tillämpligt i Förenade kungariket och Irland.

(22) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som därför inte är bindande för eller tillämpligt i Danmark.

HÄRIGENIOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## KAPITEL 1

### ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

#### *Artikel 1*

##### **Syfte**

Syftet med detta direktiv är att fastställa villkoren för att bevilja uppehållstillstånd med begränsad giltighetstid, beroende på hur lång tid de relevanta nationella förfarandena tar, för tredjelandsmedborgare som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring.

#### *Artikel 2*

##### **Definitioner**

I detta direktiv avses med

a) *tredjelandsmedborgare*: alla personer som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i fördraget,

b) *hjälp till olaglig invandring*: sådana fall avses i artiklarna 1 och 2 i direktiv 2002/90/EG,

c) *människohandel*: sådana fall som avses i artiklarna 1, 2 och 3 i rambeslut 2002/629/RIF,

d) *verkställighetsåtgärd för beslut om avvisning eller utvisning*: åtgärder som vidtas av en medlemsstat för att verkställa ett av de behöriga myndigheterna fattat beslut om avvisning eller utvisning av en tredjelandsmedborgare,

e) *uppehållstillstånd*: tillstånd som utfärdas av en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare som uppfyller villkoren i detta direktiv rätt att lagligen stanna på dess territorium,

f) *underåriga utan medföljande vuxen*: tredjelandsmedborgare som är yngre än 18 år och som anländer till en medlemsstats territorium utan medföljande vuxen som enligt lag eller sedvana ansvarar för dem, så länge som de inte faktiskt tas om hand av en sådan vuxen, eller

underåriga som lämnas utan medföljande vuxen efter att ha rest in på medlemsstatens territorium.

### *Artikel 3*

#### **Tillämpningsområde**

1. Medlemsstaterna skall tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som faller eller har fallit offer för brott som rör människohandel, även om de har rest in illegalt på en medlemsstats territorium.
2. En medlemsstat får tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som har fått hjälp till olaglig invandring.
3. Detta direktiv skall tillämpas på de berörda tredjelandsmedborgare som har uppnått myndig ålder enligt den berörda medlemsstatens lagstiftning.

En medlemsstat får undantagsvis besluta att detta direktiv skall tillämpas på underåriga enligt villkoren i dess nationella lagstiftning.

### *Artikel 4*

#### **Förmånligare bestämmelser**

Detta direktiv hindrar inte en medlemsstat från att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för personer som omfattas av direktivet.

## KAPITEL II

### **FÖRFARANDE FÖR UTFÄRDANDE AV UPPEHÅLLSTILLSTÅND**

### *Artikel 5*

#### **Information till berörda tredjelandsmedborgare**

Om en medlemsstats behöriga myndigheter anser att en tredjelandsmedborgare kan omfattas av detta direktiv skall denne informeras om de möjligheter som erbjuds enligt direktivet.

En medlemsstat får besluta att denna information även får lämnas av en icke-statlig organisation eller en förening som särskilt utnämns av den berörda medlemsstaten.

*Artikel 6***Betänketid**

1. En medlemsstat skall se till att de berörda tredjelandsmedborgarna får en betänketid som ger dem möjlighet att återhämta sig och komma över inflytandet från förövarna av brotten så att de kan fatta ett välgrundat beslut om att samarbeta med de behöriga myndigheterna.

Den i första stycket beskrivna betänketidens varaktighet och startpunkt skall fastställas i enlighet med den nationella lagstiftningen.

2. Under betänketiden, i väntan på beslut från de behöriga myndigheterna, skall de berörda tredjelandsmedborgarna ha tillgång till den behandling som anges i artikel 7, och inget beslut om avvisning eller utvisning får verkställas mot dem.

3. Betänketiden skall inte ge rätt till uppehållstillstånd enligt detta direktiv.

4. En medlemsstat får när som helst avbryta betänketiden, om de behöriga myndigheterna har fastställt att den berörda personen aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakten med förövarna av de brott som avses i artikel 2 b och 2 c, eller av skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten.

*Artikel 7***Behandling innan uppehållstillstånd utfärdas**

1. Medlemsstaten skall se till att de berörda tredjelandsmedborgare som saknar tillräckliga tillgångar ges en levnadsstandard som garanterar deras uppehälle och att de får tillgång till akutsjukvård. Medlemsstaten skall värna om de mest utsatta personernas speciella behov, inklusive, vid behov och om detta föreskrivs i den nationella lagstiftningen, psykologisk vård.

2. Medlemsstaten skall vid tillämpningen av detta direktiv och i enlighet med den nationella lagstiftningen ta lämplig hänsyn till de berörda tredjelandsmedborgarnas behov av säkerhet och skydd.

3. Medlemsstaten skall se till att de berörda tredjelandsmedborgarna vid behov får bistånd med översättning och tolkning.

4. Medlemsstaten får i förekommande fall bevilja de berörda tredjelandsmedborgarna kostnadsfritt juridiskt bistånd enligt villkoren i den nationella lagstiftningen.

*Artikel 8***Utfärdande av uppehållstillstånd och förlängning av giltighetstiden**

1. Efter det att betänketiden har löpt ut eller tidigare, om de behöriga myndigheterna anser att den berörde tredjelandsmedborgaren redan uppfyller kriteriet i stycket b, skall medlemsstaten överväga

a) den möjlighet som uppkommer för utredningen eller de rättsliga förfarandena genom att tredjelandsmedborgarens vistelse på territoriet förlängs, och

b) om tredjelandsmedborgaren klart har visat sin vilja att samarbeta, och

c) om tredjelandsmedborgaren har brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för gärningar som kan räknas till de brott som avses i artikel 2 b och 2 c.

2. För att uppehållstillståndet skall utfärdas och utan att det påverkar de skäl som rör allmän ordning och skyddet av den inre säkerheten krävs det att de villkor som anges i punkt 1 är uppfyllda.

3. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd enligt artikel 14 skall uppehållstillståndet ha en giltighetstid på minst sex månader. Det skall förnyas om villkoren i punkt 2 i denna artikel fortfarande är uppfyllda.

## KAPITEL III

**BEHANDLING AV INNEHAVARE AV  
UPPEHÅLLSTILLSTÅNDET***Artikel 9***Behandling som ges efter utfärdande av uppehållstillstånd**

1. En medlemsstat skall se till att de innehavare av uppehållstillstånd som inte har tillräckliga medel får minst den behandling som anges i artikel 7.

2. En medlemsstat skall tillhandahålla nödvändig medicinsk eller annan vård för berörda tredjelandsmedborgare som inte har tillräckliga medel och som har särskilda behov, såsom gravida kvinnor, personer med funktionshinder eller offer för sexuellt våld eller andra former av våld samt för underåriga, om medlemsstaten använder sig av möjligheten i artikel 3.3.

## *Artikel 10*

### **Underåriga**

Om en medlemsstat använder sig av möjligheten i artikel 3.3, skall följande bestämmelser gälla:

a) Medlemsstaten skall låta barnets bästa komma i främsta rummet vid tillämpningen av detta direktiv. Medlemsstaten skall se till att förfarandet är anpassat till barnets ålder och mognad. Medlemsstaten får i synnerhet förlänga betänketiden, om den anser att detta är förenligt med barnets bästa.

b) Medlemsstaten skall se till att underåriga får tillträde till utbildningsväsendet på samma villkor som den statens egna medborgare. Medlemsstaten får begränsa tillträdet till att gälla det offentliga utbildningsväsendet.

c) När det gäller en tredjelandsmedborgare som är en underårig utan medföljande vuxen, skall medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa den underåriges identitet, nationalitet samt huruvida denne verkligen saknar medföljande vuxen. Medlemsstaten skall göra allt för att snarast möjligt spåra den underåriges familj och ordna så att den underåriga omedelbart får en rättslig företrädare, vid behov även i straffrättsliga förfaranden i enlighet med den nationella lagstiftningen.

## *Artikel 11*

### **Arbete, yrkesutbildning och annan utbildning**

1. Medlemsstaterna skall fastställa de regler enligt vilka personer som har uppehållstillstånd skall tillåtas få tillträde till arbetsmarknaden samt till yrkesutbildning och annan utbildning.

Detta tillträde skall begränsas till uppehållstillståndets giltighetstid.

2. Villkoren och förfarandena för att tillåta tillträde till arbetsmarknaden, till yrkesutbildning och till annan utbildning skall fastställas av de behöriga myndigheterna enligt nationell lagstiftning.

## *Artikel 12*

### **Program eller system för berörda tredjelandsmedborgare**

1. De berörda tredjelandsmedborgarna skall beviljas tillträde till befintliga program eller system som tillhandahålls av medlemsstaterna eller av icke-statliga organisationer eller sammanslutningar som har särskilda avtal med medlemsstaterna i syfte att återge dessa medborgare ett normalt socialt liv, inklusive, vid behov, kurser avsedda att förbättra deras yrkeskunnande eller förberedande program för hjälp att återvända till ursprungslandet.

Medlemsstaterna får tillhandahålla särskilda program eller system för de berörda tredjelandsmedborgarna.

2. Om en medlemsstat beslutar att införa och genomföra de program eller system som avses i punkt 1 får den göra deltagande i programmen eller systemen till ett villkor för att utfärda eller förlänga uppehållstillståndet.

#### KAPITEL IV

### VÄGRAN ATT FÖRLÄNGA UPPEHÅLLSTILLSTÅND OCH ÅTERKALLELSE

#### *Artikel 13*

#### **Vägran att förlänga uppehållstillstånd**

1. Ett uppehållstillstånd som har utfärdats på grundval av detta direktiv skall inte förlängas om villkoren i artikel 8.2. inte längre är uppfyllda eller om ett beslut som har fattas av de behöriga myndigheterna har avslutat de relevanta förfarandena.
2. När ett uppehållstillstånd som har utfärdats på grundval av detta direktiv upphör att gälla, skall den allmänna utlänningsstiftningen tillämpas.

#### *Artikel 14*

#### **Återkallelse av uppehållstillstånd**

Upphållstillståndet får när som helst återkallas om villkoren för utfärdandet inte längre är uppfyllda. I synnerhet får uppehållstillståndet återkallas i följande fall:

- a) Om innehavaren aktivt, frivilligt och på eget initiativ har återupptagit kontakterna med de personer som är misstänka för att begå de brott som avses i artikel 2 b och 2 c.
- b) Om den behöriga myndigheten bedömer att offrets samarbete är svekfullt eller att anmälan är falsk eller felaktig.
- c) Om så krävs av hänsyn till allmän ordning och skyddet av inre säkerhet.
- d) Om offret upphör med samarbetet.
- e) Om de behöriga myndigheterna beslutar att lägga ned målet.

## KAPITEL V

## SLUTBESTÄMMELSER

*Artikel 15***Skyddsklausul**

Detta direktiv skall tillämpas utan att särskilda nationella bestämmelser om skydd av offer eller vittnen åsidosätts.

*Artikel 16***Rapport**

1. Senast den 6 augusti 2008 skall kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av detta direktiv och vid behov föreslå ändringar. Medlemsstaterna skall lämna alla uppgifter som behövs för rapporten till kommissionen.
2. Efter att ha lagt fram den rapport som avses i punkt 1 skall kommissionen minst vart tredje år rapportera till Europaparlamentet och rådet om medlemsstaternas tillämpning av detta direktiv.

*Artikel 17***Införlivande**

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv före den 6 augusti 2006. De skall genast underlätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser 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.

*Artikel 18***Ikraftträdande**

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



*Artikel 19*

**Adressater**

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

Utfärdat i Luxemburg den 29 april 2004.

*På rådets vägnar*  
M. McDOWELL  
*Ordförande*

## Promemorians lagförslag (Ds 2005:24)

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> i fråga om utlänningslagen (2005:000)

*dels* att nuvarande 7 kap. 8 och 9 §§ skall betecknas 7 kap. 9 och 10 §§,

*dels* att 5 kap. 15 och 18 §§, 14 kap. 4 § och 20 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas tre nya bestämmelser, 5 kap. 15 a §, 7 kap. 8 § och 12 kap. 3 a §, av följande lydelse.

*Lydelse enligt proposition Föreslagen lydelse*  
2004/05:170

5 kap.  
15 §

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får på ansökan av förundersökningsledaren beviljas en utlännings som vistas här, om det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras.

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 30 dagar skall på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlännings som vistas här om*

*1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras,*

*2. utlänningsen vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna, och*

*3. inte allmän ordning eller säkerhet talar emot att tillstånd beviljas.*

*Uppehållstillståndet får förlängas om förundersökningsledaren begär det och det av särskilda skäl finns behov av en längre betänketid*

<sup>1</sup> Jfr rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna /EUT L 261, 6.8.2004, s. 19, Celex 32004L0081).

## 15 a §

*Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om minst sex månader skall på ansökan av förundersökningsledaren ges till en utlänning som vistas här om*

*1. det behövs för att förundersökning eller huvudförhandling i brottmål skall kunna genomföras,*

*2. det står klart att utlänningen kommer att samarbeta med de brottsutredande myndigheterna,*

*3. utlänningen brutit alla förbindelser med de personer som är misstänkta för brott som förundersökningen avser, och*

*4. inte allmän ordning eller säkerhet talar emot att tillstånd beviljas.*

*Upphållstillståndet får förlängas om förundersökningsledaren begär det och förutsättningarna för tillstånd enligt första stycket fortfarande är uppfyllda.*

## 18 §

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

Detta gäller dock inte om

1. utlänningen har rätt till uppehållstillstånd här som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 1 § eller kan beviljas uppehållstillstånd här med stöd av 21 kap. 2, 3 eller 4 §,

2. utlänningen med stöd av 6 § bör beviljas uppehållstillstånd här,

3. en ansökan om uppehållstillstånd avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som getts en utlänning med familjeanknytning med stöd av 3 § första stycket 5 eller 6,

4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 §, eller 4. utlänningen kan beviljas eller har tidsbegränsat uppehållstillstånd här med stöd av 15 eller 15 a §, eller

5. utlänningen enligt 3 § första stycket 1–7 har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där, eller

6. det annars finns synnerliga skäl.

I fråga om uppehållstillstånd för en utlänning som skall avvisas eller utvisas enligt dom eller beslut som har vunnit laga kraft gäller föreskrifterna i 8 kap. 14 § och 12 kap. 18–20 §§.

## 7 kap.

## 8 §

*Uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 a § får, utöver vad som anges i 1, 3, 5 och 6 §§ återkallas om förutsättningarna för uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.*

*Uppehållstillståndet får inte återkallas innan förundersökningsledaren beretts tillfälle att yttra sig.*

## 12 kap.

## 3 a §

*Avvisning eller utvisning får inte verkställas om utlänningen kan beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 15 eller 15 a §.*

## 14 kap.

## 4 §

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 § får överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol.

Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 15 eller 15 a § får överklagas av förundersökningsledaren till en migrationsdomstol.

Migrationverkets beslut om avslag på en sådan ansökan får inte överklagas av utlänningen.

## 20 kap.

## 1 §

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 §.

Till böter döms en utlänning som uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och utan att utlänningen har ansökt om ett sådant tillstånd eller en förundersökningsledare har ansökt om tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningen med stöd av 5 kap. 15 eller 15 a §.

I ringa fall skall åtal för brott enligt denna paragraf inte väckas annat än om det är motiverat från allmän synpunkt.

---

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2006.

## Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:24)

Följande instanser har efter remiss avgett yttrande över departementspromemorian Tidsbegränsat uppehållstillstånd för offer för människohandel m.fl. (Ds 2005:24) Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg, Länsrätten i Skåne län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Jämställdhetsombudsmannen, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund, Svenska Röda Korset, Rädda Barnen, Svensk flyktinghjälp (SWERA), Rådgivningsbyrå för asylsökande och flyktingar och Sveriges Kristna Råd (gemensamt yttrande), Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (ROKS), Svenska Kvinnojourers Riksförbund (SKR) och ECPAT Sverige.

Följande instanser har inbjudits men avstått från att yttra sig: Riksrevisionen och Malmö kommun.

Följande instanser har erbjudits att lämna yttrande men har inte inkommit med något yttrande: Göteborg kommun, Stockholms läns landsting, Riksförbundet för barnens rätt i samhället (BRIS), Amnesty International, svenska sektionen, Brottsofferjourernas riksförbund, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR), Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI) och Sveriges Kvinnolobby.

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

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 62.2 a och artikel 63.3 b i detta, med beaktande av Konungariket Spaniens initiativ<sup>1</sup>, och av följande skäl:

(1) För att den olagliga invandringen skall kunna bekämpas effektivt och gränskontrollen förbättras är det av största vikt att samtliga medlemsstater inför bestämmelser om skyldigheterna för de lufttrafikföretag som befordrar passagerare till medlemsstaternas territorium. För att säkerställa att detta mål får ett större genomslag bör även de ekonomiska påföljder som medlemsstaterna för närvarande utkräver i de fall då transportörer underlåter att uppfylla sina skyldigheter harmoniseras i så stor utsträckning som möjligt, med beaktande av olikheterna i medlemsstaternas rättssystem och praxis.

(2) Europeiska rådet av den 25 och 26 mars 2004 antog en förklaring om terrorism, vilken betonade behovet av att påskynda behandlingen av åtgärder på det området och påskynda arbetet med det föreslagna rådskdirektivet om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare, i syfte att snarast slutföra arbetet med denna fråga.

(3) Det är viktigt att undvika att det uppstår ett vakuum vad gäller gemenskapens åtgärder på området olaglig invandring.

(4) Från och med den 1 maj 2004 kan rådet inte längre agera på grundval av ett initiativ från en medlemsstat.

(5) Rådet har uttömt alla möjligheter för att i tid erhålla Europaparlamentets yttrande.

(6) Under dessa exceptionella omständigheter bör direktivet antas utan Europaparlamentets yttrande.

(7) De skyldigheter som åläggs transportörer enligt detta direktiv kompletterar dem som fastställs enligt bestämmelserna i artikel 26 i 1990 års Schengenkonvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, kompletterade genom rådets direktiv 2001/51/EG<sup>2</sup>, och de båda typerna av skyldighet har det gemensamma syftet att begränsa migrationsströmmarna och bekämpa den olagliga invandringen.

(8) Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter<sup>3</sup> bör det här direktivet inte påverka medlemsstaternas frihet att bibehålla eller införa

<sup>1</sup> EUT C 82, 5.4.2003, s. 23.

<sup>2</sup> EGT L 187, 10.7.2001, s. 45.

<sup>3</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

ytterligare skyldigheter för lufttrafikföretag eller vissa kategorier av andra transportörer, inklusive information eller uppgifter om returbiljetter, oavsett om de omfattas av det här direktivet eller inte.

(9) För att bekämpa olaglig invandring mer effektivt och för att säkerställa att detta mål får ett större genomslag är det av största vikt, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i direktiv 95/46/EG, att varje teknisk innovation beaktas vid tidigaste möjliga tillfälle, i synnerhet när det gäller införande och användning av biometriska kännetecken i den information som transportörerna skall lämna.

(10) Medlemsstaterna bör vid alla de rättsliga åtgärder mot transportörer som kan leda till påföljder säkerställa att rätten till försvar och rätten till överklagande mot sådana beslut kan utövas effektivt.

(11) Dessa åtgärder anknyter till de kontrollmöjligheter som avses i Verkställande kommitténs beslut (SCH/Com-ex (94) 17 rev 4) och som syftar till att skärpa gränskontrollen och ge tillräcklig tid för en detaljerad och utförlig kontroll av varje passagerare genom att uppgifter om passagerarna överförs till de myndigheter som ansvarar för att sådana kontroller genomförs.

(12) Direktiv 95/46/EG är tillämpligt med avseende på behandlingen av personuppgifter vid myndigheterna i medlemsstaterna. Detta innebär att det skulle vara lagligt att behandla passageraruppgifter som översänds för utförande av gränskontroller även för att kunna använda dem som bevismaterial i förfaranden som syftar till att säkerställa efterlevnaden av lagar och andra författningar om inresa och invandring, inklusive bestämmelser i dessa om skydd av den allmänna ordningen («ordre public») och den inre säkerheten, men att ytterligare behandling på ett sätt som är oförenligt med dessa syften skulle strida mot principen i artikel 6.1 b i direktiv 95/46/EG. Medlemsstaterna bör införa ett påföljds-system som skall tillämpas om dessa uppgifter används på ett sätt som strider mot syftet med det här direktivet.

(13) 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 innebär en utveckling av Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning IV i tredje delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, skall Danmark, i enlighet med artikel 5 i nämnda protokoll, inom sex månader efter det att rådet har antagit detta direktiv besluta huruvida landet skall genomföra direktivet i sin nationella lagstiftning.

(14) När det gäller Island och Norge utgör detta direktiv, i enlighet med det avtal som ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa stater associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket<sup>4</sup>, en sådan utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket som faller inom det område som avses i artikel 1 E i rådets beslut 1999/437/EG om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

<sup>5</sup> EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

(15) Förenade kungariket deltar i detta direktiv i enlighet med artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och artikel 8.2 i rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket<sup>6</sup>.

(16) Irland deltar i detta direktiv i enlighet med artikel 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, fogat till Fördraget om Europeiska unionen och Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och artikel 6.2 i rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelse i Schengenregelverket<sup>7</sup>.

(17) Detta direktiv utgör en rättsakt som bygger vidare på Schengenregelverket eller som på annat sätt hänför sig till det regelverket i den mening som avses i artikel 3.1 i 2003 års anslutningsakt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### *Artikel 1*

#### **Mål**

Detta direktiv syftar till att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter.

### *Artikel 2*

#### **Definitioner**

I detta direktiv avses med

- a) *transportör*: varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luftvägen,
- b) *yttre gränser*: medlemsstaternas yttre gränser till tredjeländer,
- c) *gränskontroll*: den kontroll som utförs vid en gräns uteslutande till följd av en avsikt att passera gränsen utan hänsyn till andra skäl,
- d) *gränsövergångsställe*: varje övergångsställe som de behöriga myndigheterna har godkänt för passerandet av de yttre gränserna,
- e) *personuppgifter, behandling av personuppgifter och register med personuppgifter*: den betydelse som fastställs i artikel 2 i direktiv 95/46/EG.

### *Artikel 3*

#### **Överföring av uppgifter**

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörerna att, på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna, senast vid slutet av incheckningen översända information om de passagerare som de kommer

<sup>6</sup> EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

<sup>7</sup> EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.



att befordra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium.

2. Den information som avses ovan skall innehålla uppgift om
  - nummer på och typ av resehandling som används,
  - nationalitet,
  - fullständigt namn,
  - födelsedatum,
  - gränsövergångsstället för inresa till medlemsstaternas territorium,
  - transportkod,
  - avgångs- och ankomsttid för transporten,
  - det totala antalet passagerare vid den transporten,
  - ursprunglig ort för ombordstigning.

3. Översändningen av ovannämnda uppgifter befriar aldrig transportörerna från de skyldigheter och det ansvar som åläggs dem enligt bestämmelserna i artikel 26 i Schengenkonventionen, kompletterade genom direktiv 2001/51/EG.

#### *Artikel 4*

#### **Påföljder**

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att införa påföljder för transportörer som genom fel eller försummelse underlåtit att lämna uppgifter eller som lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att påföljderna är avskräckande, effektiva och proportionella och att antingen

a) maximibeloppet för sådana påföljder inte understiger 5000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* samma dag som detta direktiv träder i kraft för varje resa som gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om de har lämnats inkorrekt, eller

b) minimibeloppet för sådana påföljder inte understiger 3000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta till den växelkurs som offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* samma dag som detta direktiv träder i kraft för varje resa som gjorts utan att uppgifterna om passagerarna har lämnats eller om de har lämnats inkorrekt.

2. Detta direktiv skall inte hindra medlemsstaterna från att, gentemot de transportörer som mycket allvarligt åsidosätter de skyldigheter som följer av bestämmelserna i detta direktiv, införa eller bibehålla andra påföljder, t.ex. körförbud, beslag och förverkande av transportmedel eller tillfälligt upphävande eller återkallande av den operativa licensen.

#### *Artikel 5*

#### **Rättsmedel**

Medlemsstaterna skall se till att det i deras lagar och andra författningar föreskrivs rätt till effektiva rättsmedel för de transportörer mot vilka rättsliga åtgärder vidtagits i syfte att ålägga dem påföljder.

*Artikel 6***Behandling av uppgifter**

1. De personuppgifter som avses i artikel 3.1 skall översändas till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränser som passeras när passagerarna reser in på en medlemsstats territorium, i syfte att underlätta verkställandet av sådana kontroller för att mer effektivt kunna bekämpa den olagliga invandringen.

Medlemsstaterna skall se till att dessa uppgifter samlas in av transportörerna och överförs elektroniskt eller, om detta är omöjligt, på annat lämpligt sätt till de myndigheter som ansvarar för genomförandet av gränskontrollerna vid det godkända gränsövergångsställe genom vilket passageraren reser in på en medlemsstats territorium. De myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna skall spara uppgifterna i ett tillfälligt register.

När passagerarna har rest in i landet skall dessa myndigheter radera uppgifterna inom 24 timmar efter översändandet såvida inte uppgifterna behövs senare för att de myndigheter som ansvarar för genomförandet av personkontroller vid de yttre gränserna skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt direktiv 95/46/EG.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt enligt artikel 3.1 radera de personuppgifter som de insamlat och översänt till gränskontrollmyndigheterna i enlighet med detta direktiv.

Medlemsstaterna får även, enligt nationell lag och i enlighet med bestämmelser om uppgiftsskydd enligt direktiv 95/46/EG, använda de personuppgifter som avses i artikel 3.1 för att säkerställa efterlevnaden av lagarna.

2. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ålägga transportörer att informera passagerarna i enlighet med bestämmelserna i direktiv 95/46/EG. Detta skall även innefatta den information som avses i artikel 10 c och artikel 11.1 c i direktiv 95/46/EG.

*Artikel 7***Införlivande**

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 5 september 2006. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser 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 överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 8*

**Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft 30 dagar efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 9*

**Adressater**

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

Utfärdat i Luxemburg den 29 april 2004.

*På rådets vägnar*

M. Mc Dowell

*Ordförande*

## Promemorians lagförslag (Ds 2005:48)

### Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:000), dels 14 kap. 14 § och 19 kap. 6 och 7 §§ samt rubrikerna närmast före 14 kap. 14 § och 19 kap. 5 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas åtta nya paragrafer, 9 kap. 3 a, 3 b, 3 c, 3 d, 3 e, och 3 f §§ samt 19 kap. 5 a och 8 §§, samt närmast före 9 kap. 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Föreslagen lydelse

#### **9 kap.**

#### ***Transportörers uppgiftsskyldighet m.m.***

##### 3 a §

*En transportör, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, skall före avslutande incheckningen på begäran av en polismyndighet översända uppgifter om de ankommande passagerarna.*

*De uppgifter som avses i första stycket är*

- 1. nummer på och typ av resehandling som används,*
- 2. medborgarskap,*
- 3. fullständigt namn,*
- 4. födelsedatum,*
- 5. gränsövergångsstället för inresa,*
- 6. transportkod,*
- 7. avgångs- och ankomsttid för transporten,*
- 8. det totala antalet passagerare vid transporten och*
- 9. ursprunglig ort för ombordstigning.*

##### 3 b §

*Uppgifter enligt 3 a § skall*

*samlas in av transportören och sedan elektroniskt översändas till Rikspolisstyrelsen.*

*Om det är omöjligt att översända uppgifterna elektroniskt får dessa översändas på annat lämpligt sätt.*

### 3 c §

*Rikspolisstyrelsen skall spara uppgifterna enligt 3 a § i ett passagerarregister och får inte använda uppgifterna på annat sätt än i enlighet med lagen (2006:000) om passagerarregister.*

### 3 d §

*En transportör som har översänt uppgifter enligt 3 a § skall inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till gränsövergångsstället radera de insamlade och översända uppgifterna.*

### 3 e §

*En transportör som samlar in uppgifter som är avsedda att översändas enligt 3 a § skall informera passagerarna enligt bestämmelserna i 23-26 § personuppgiftslagen (1998:204).*

### 3 f §

*Regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet än polismyndighet får begära uppgifter av transportören.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om transportörs uppgifts- och informationsskyldighet samt skyldighet att radera uppgifter.*

## **Kostnadsansvar för transporter**

*Kostnadsansvar och särskilda avgifter för transportörer*

## **14 kap.**

### 14 §

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 19 kap. 5 § för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En polismyndighets eller Migrationsverkets beslut om kostnadsansvar enligt 19 kap. 2 eller 3 § eller särskild avgift enligt 19 kap. 5 § *eller en polismyndighets beslut om särskild avgift enligt 19 kap. 5 a §* för transportör får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## 19 kap.

### Särskild avgift

### *Särskilda avgifter*

#### 5 a §

*En transportör som genom fel eller försummelse inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 9 kap. 3 a § skall betala en särskild avgift.*

Den särskilda avgiften skall för varje utlännning bestämmas till högst 46 000 kronor.

#### 6 §

*Den särskilda avgiften enligt 5 § skall för varje utlännning bestämmas till högst 46 000 kronor.*

*Den särskilda avgiften enligt 5 a § skall för varje resa som har gjorts utan att transportören har fullgjort sin uppgiftsskyldighet bestämmas till högst 46 000 kr.*

#### 7 §

Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 § prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen.

Avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller staten.

*Frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a § prövas av den polismyndighet som har begärt uppgifterna.*

*Avgiften enligt 5 § skall betalas till Migrationsverket. Avgiften enligt 5 a § skall betalas till Rikspolisstyrelsen. Bägge avgifterna tillfaller staten.*

Mål om uttagande av avgift handläggs som allmänt mål. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

#### 8 §

*Regeringen får meddela*

*föreskrifter om att annan myndighet än polismyndighet skall pröva frågan om transportören skall betala en avgift enligt 5 a §.*

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

## **Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup>, dels att 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse, dels att det införs en ny paragraf, 9 kap. 31 §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **9 kap.**

#### **31 §**

*Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (2006:000) om passagerarregister för uppgift om enskilds namn och födelsedatum. Sekretess i denna verksamhet gäller också för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.*

*I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, såvitt angår uppgift om enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.*

*Nuvarande lydelse*

### **16 kap.**

#### **1 §**

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3§ första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

---

3. denna lag enligt

---

9 kap. 26 § första stycket 1                      såvitt avser uppgift om enskilda  
personliga förhållanden

12 kap. 5 eller 7 §

---

*Föreslagen lydelse*

**16 kap.**

1 §

Att friheten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall är begränsad framgår av 7 kap. 3 § första stycket 1 och 2, 4 § 1-8 samt 5 § 1 och 3 tryckfrihetsförordningen och av 5 kap. 1 § första stycket samt 3 § första stycket 1 och 2 yttrandefrihetsgrundlagen. De fall av uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt, i vilka nämnda frihet enligt 7 kap. 3 § första stycket 3 och 5 § 2 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 3 yttrandefrihetsgrundlagen i övrigt är begränsad, är de där tystnadsplikten följer av

---

3. denna lag enligt

---

9 kap. 26 § första stycket 1                      såvitt avser uppgift om enskilda  
personliga förhållanden

9 kap. 31 §    såvitt avser uppgift om enskilda  
namn och födelsedatum

12 kap. 5 eller 7 §

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

**Förslag till lag (2006:000) om passagerarregister**

Härigenom föreskrivs följande.

**Lagens tillämpningsområde**

1 § Denna lag gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i det passagerarregister som Rikspolisstyrelsen skall föra.

**Passagerarregister**

2 § Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett passagerarregister. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret.



## Definitioner

3 § I denna lag avses med  
 personkontroll: kontroll av personer vid inresa i Sverige; och  
 Schengenkonventionen: konventionen om tillämpning av Schengen-  
 avtalet av den 14 juni 1985.  
 De begrepp som i övrigt används i denna lag har samma betydelse som i  
 personuppgiftslagen (1998:204).

## Ändamål

4 § Passagerarregistret skall föras för att underlätta verkställandet av  
 personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör  
 Europeiska unionen och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt  
 Schengenkonventionen med konventionsstaterna, för att mer effektivt  
 kunna förbättra gränskontrollerna samt bekämpa den olagliga  
 invandringen och terrorismen.

## Innehåll

5 § I registret får endast förekomma följande personuppgifter som  
 inkommit i enlighet med 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:000):  
 10. nummer på och typ av resehandling som används,  
 11. medborgarskap,  
 12. fullständigt namn,  
 13. födelsedatum,  
 14. gränsövergångsstället för inresa,  
 15. transportkod,  
 16. avgångs- och ankomsttid för transporten,  
 17. det totala antalet passagerare vid transporten och  
 18. ursprunglig ort för ombordstigning.

## Uppgiftsskyldighet

6 § Uppgifter ur passagerarregistret skall på begäran lämnas ut till  
 polismyndigheterna.

Personuppgifter ur registret får inte lämnas ut på medium för  
 automatiserad behandling.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter ur registret skall  
 lämnas ut till annan myndighet.

## Direktåtkomst

7 § Rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna får ha direktåtkomst till  
 personuppgifterna i passagerarregistret.

Regeringen får meddela föreskrifter om att annan myndighet får ha  
 direktåtkomst till registret.

## Sekretess

8 § Att uppgifter i passagerarregister kan omfattas av sekretess följer av  
 sekretesslagen (1980:100).

## Gallring

9 § En uppgift i registret skall gallras inom 24 timmar efter översändandet till Rikspolisstyrelsen.

Om uppgifter i registret behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, får uppgifterna i registret dock stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter i registret får stå kvar till dess att annan myndighet, som behöver uppgifterna för att kunna utföra sina lagstadgade uppgifter, har slutfört dessa uppgifter.

### **Rättelse och skadestånd**

10 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

### **Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (1998:622)**

Härigenom föreskrivs att 1 § polisdatalagen (1998:622) skall ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>2</sup>

Denna lag gäller utöver personuppgifts (1998:204) vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten för att

1. förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat eller
3. bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal.

Lagen gäller också behandling av sådana uppgifter som avses i 25 och 26 §§.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister eller lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.

Lagen gäller inte för behandling av personuppgifter som företas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem eller lagen (2006:000) om passagerarregister.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2006.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2003:874.



## Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:48)

Följande remissinstanser har avgivit yttrande över Ds 2005:48  
Överlämnande av passageraruppgifter.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrättens i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten Skåne län, Länsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsveket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Registernämnden, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Integrationsverket, Datainspektionen, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Kustbevakningen, Statskontoret, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges Kommuner och Landsting, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Sveriges advokatsamfund, Svenska flygföretagens Riksförbund, Svenska Röda Korset, Amnesty International, Svenska sektionen, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Sveriges Redareförening och SAS.

Rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december  
2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa  
och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad  
yrkesutbildning eller volontärarbete

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA  
DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska  
gemenskapen, särskilt artikel 63 första stycket punkt 3 a och punkt 4,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande<sup>1</sup>,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
yttrande<sup>2</sup>,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande<sup>3</sup>, och

av följande skäl:

- (1) För att gradvis inrätta ett område med frihet, säkerhet och rättvisa föreskrivs i fördraget att det skall beslutas om åtgärder på områdena för asyl, invandring och skydd för tredjelandsmedborgares rättigheter.
- (2) Enligt fördraget skall rådet besluta om åtgärder som avser invandringspolitiken när det gäller villkor för inresa och bosättning samt normer för medlemsstaternas förfaranden för att utfärda visering för längre tid och uppehållstillstånd.
- (3) Vid sitt särskilda möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 underströk Europeiska rådet behovet av en tillnärmning av nationell lagstiftning om villkoren för rätt till inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare och uppmanade rådet att, på grundval av förslag från kommissionen, snabbt fatta beslut om detta.
- (4) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och följer de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (5) Medlemsstaterna bör genomföra bestämmelserna i detta direktiv utan diskriminering på grund av kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse,

<sup>1</sup> EUT C 68 E, 18.3.2004, s. 107.

<sup>2</sup> EUT C 133, 6.6.2003, s. 29.

<sup>3</sup> EUT C 244, 10.10.2003, s. 5.

politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning.

- (6) En av gemenskapens målsättningar på utbildningsområdet är att verka för att Europa som helhet får en ställning som världsledande expertiscentrum för studier och yrkesutbildning. Ett nyckelinslag i denna strategi är att främja tredjelandsmedborgares inresa i och rörlighet inom gemenskapen i studiesyfte. En tillnärmning av medlemsstaternas nationella lagstiftning om villkoren för inresa och vistelse utgör också en del av denna strategi.
- (7) Migration i de syften som anges i detta direktiv är som princip tillfällig och oberoende av situationen på arbetsmarknaden värdmedlemsstaten och är ömsesidigt berikande för de berörda migranterna, deras ursprungsland och värdmedlemsstaten och den bidrar till en ökad förståelse mellan olika kulturer.
- (8) Begreppet inresa och vistelse omfattar tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för de ändamål som anges i detta direktiv.
- (9) De nya gemenskapsreglerna bygger på definitioner av begreppen studerande, praktikant, läroanstalt och volontärarbete; dessa begrepp används redan i gemenskapsrätten, särskilt i olika gemenskapsprogram (till exempel Sokrates och Europeisk volontärtjänst för ungdomar) som syftar till att främja rörligheten för de berörda personerna.
- (10) De förberedande kursernas längd och andra villkor för de studerande som omfattas av detta direktiv bör fastställas av medlemsstaterna i enlighet med nationell lagstiftning.
- (11) Tredjelandsmedborgare som ingår i kategorierna för oavlönade praktikanter och volontärer och som genom sin verksamhet eller den typ av ersättning eller lön som de erhåller betraktas som arbetstagare enligt nationell lagstiftning, bör inte omfattas av detta direktiv. Inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som avser att bedriva medicinska studier med inriktning på specialisering bör avgöras av medlemsstaterna.
- (12) Beviset på att en studerande har antagits vid en läroanstalt för högre utbildning kan bl.a. innefatta ett brev eller intyg som styrker dennes inskrivning.
- (13) Stipendier får tas med i beräkningen för att bedöma om den studerande har tillräckliga resurser.
- (14) Inresa och vistelse för de ändamål som anges i detta direktiv kan vägras på vederbörligen motiverade grunder. Framför allt kan inresa och vistelse vägras om en medlemsstat enligt en bedömning som grundar sig på fakta anser den berörda tredjelandsmedborgaren vara ett potentiellt hot mot allmän ordning och allmän säkerhet.

Begreppet allmän ordning kan betyda att personen ifråga har dömts för ett allvarligt brott. I detta sammanhang måste det noteras att begreppen allmän ordning och allmän säkerhet också omfattar sådana fall där en tredjelandsmedborgare tillhör eller har tillhört en organisation som stöder terrorism, stöder eller har stött en sådan organisation eller har eller tidigare har haft extremistiska sympatier.

- (15) Om medlemsstaterna hyser betänkligheter mot grunderna för ansökan om inresa och vistelse bör de kunna kräva alla de bevis som är nödvändiga för att bedöma dess samstämmighet, framför allt på grundval av sökandens påtänkta studier, för att på så sätt bekämpa missbruk och felaktig användning av det förfarande som anges i detta direktiv.
- (16) Rörligheten för tredjelandsmedborgare som bedriver studier i flera medlemsstater måste underlättas; det måste också göras lättare för tredjelandsmedborgare som deltar i gemenskapsprogram som syftar till att främja rörligheten inom eller mot gemenskapen att beviljas inresa och vistelse i de syften som anges i detta direktiv.
- (17) För att tillåta en första inresa på en medlemsstats territorium bör medlemsstaten i god tid före inresan kunna utfärda ett uppehållstillstånd eller, om den utfärdar uppehållstillstånd enbart på det egna territoriet, en visering.
- (18) För att tredjelandsmedborgare som studerar skall kunna täcka en del av kostnaderna för sina studier bör de ges tillträde till arbetsmarknaden enligt villkoren i detta direktiv. Principen om att de studerande skall ha tillträde till arbetsmarknaden på de villkor som anges i detta direktiv bör vara en allmän regel, men i undantagsfall bör medlemsstaten kunna beakta läget på den nationella arbetsmarknaden.
- (19) Begreppet tillstånd i förväg innebär också att bevilja arbetstillstånd till de studerande som vill utöva en ekonomisk verksamhet.
- (20) Detta direktiv påverkar inte den nationella lagstiftning som rör deltidsarbete.
- (21) Det bör finnas möjlighet att påskynda förfarandena för att bevilja inresa och vistelse för studier eller för elevutbytesarrangemang som förvaltas av erkända organisationer i medlemsstaterna.
- (22) Varje medlemsstat bör se till att i största möjligaste mån tillhandahålla allmänheten regelbundet uppdaterad information, särskilt via Internet, om de läroanstalter som definieras i detta direktiv, om de studiekurser som tredjelandsmedborgare kan antas till samt om de villkor och förfaranden som gäller för inresa och vistelse i studiesyfte på medlemsstatens territorium.

(23) Detta direktiv bör under inga omständigheter påverka tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredjeland<sup>4</sup>.

(24) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att fastställa villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av dess omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, får gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(25) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Förenade kungarikets och Irlands ställning som fogas till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i nämnda protokoll, deltar dessa medlemsstater inte i antagandet av detta direktiv, som varken är bindande för eller tillämpligt i de staterna.

(26) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i det protokoll om Danmarks ställning som fogas till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som varken är bindande för eller tillämpligt i Danmark.

## HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

### KAPITEL I

#### **ALLMÄNNA BESTÄMMELSER**

##### *Artikel 1*

##### **Syfte**

Syftet med detta direktiv är att fastställa

- a) villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för en period som överstiger tre månader, för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete,
- b) reglerna för förfaranden för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium för dessa ändamål.

<sup>4</sup> EGT L 157, 15.6.2002, s.1.



## Artikel 2

### Definitioner

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- a) *tredjelandsmedborgare*: varje person som inte är unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 17.1 i fördraget,
- b) *studerande*: en tredjelandsmedborgare som har antagits vid en läroanstalt för högre utbildning och som beviljats inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för att som huvudsaklig verksamhet på heltid följa ett studieprogram som leder till en högskoleexamen som erkänns av den medlemsstaten, däribland utbildningsbevis, examensbevis eller doktorexamen från en läroanstalt för högre utbildning, vilket kan omfatta en förberedande kurs före sådan utbildning enligt nationell lagstiftning,
- c) *elev*: en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för att, inom ramen för ett utbytesprogram som genomförs av en organisation som har erkänts av medlemsstaten för detta ändamål enligt medlemsstatens lagstiftning eller administrativa praxis, följa ett erkänt program inom sekundärutbildningen,
- d) *oavlönad praktikant*: en tredjelandsmedborgare som har beviljats inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för en oavlönad utbildningsperiod i enlighet med nationell lagstiftning,
- e) *läroanstalt*: en offentlig eller privat läroanstalt, som erkänns av värdmedlemsstaten och/eller vars studieprogram erkänns enligt värdmedlemsstatens lagstiftning eller administrativa praxis för de ändamål som fastställs i detta direktiv,
- f) *volontärprogram*: ett program för konkret solidaritetsverksamhet som bygger på ett nationellt program eller ett gemenskapsprogram med allmännyttiga mål,
- g) *uppehållstillstånd*: varje tillstånd som utfärdas av myndigheterna i en medlemsstat och som ger en tredjelandsmedborgare rätt att lagligen vistas på dess territorium i enlighet med artikel 1.2 a i förordning (EG) nr 1030/2002.

## Artikel 3

### Tillämpningsområde

1. Detta direktiv är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse på en medlemsstats territorium för studier.

Medlemsstaterna får också besluta om att tillämpa detta direktiv på tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete.

2. Detta direktiv är inte tillämpligt på

a) tredjelandsmedborgare som vistas i en medlemsstat i egenskap av asylsökande eller som omfattas av subsidiära skyddsformer eller ordningar för tillfälligt skydd,

b) tredjelandsmedborgare vars avvisning har skjutits upp på saklig eller rättslig grund,

c) tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom gemenskapen,

d) tredjelandsmedborgare som har ställning som varaktigt bosatta i en medlemsstat enligt rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning<sup>5</sup> och som utövar sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat för studier eller yrkesutbildning,

e) tredjelandsmedborgare som enligt den nationella lagstiftningen i den berörda medlemsstaten är godkända som arbetstagare eller egenföretagare.

#### *Artikel 4*

#### **Förmånligare bestämmelser**

1. Detta direktiv skall inte påverka tillämpningen av förmånligare bestämmelser i

a) bilaterala eller multilaterala avtal mellan gemenskapen eller gemenskapen och dess medlemsstater och ett eller flera tredjeländer,

b) bilaterala eller multilaterala avtal mellan en eller flera medlemsstater och ett eller flera tredjeländer.

2. Detta direktiv skall inte påverka medlemsstaternas rätt att anta eller behålla bestämmelser som är förmånligare för de personer som omfattas av direktivet.

<sup>5</sup> EUT L 16, 23.1.2004, s. 44.

## KAPITEL II

## VILLKOR FÖR INRESA OCH VISTELSE

*Artikel 5***Princip**

En tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse enligt detta direktiv är avhängig av att det framgår av handlingarna i ärendet att sökanden uppfyller villkoren i artikel 6 och, beroende på vilken kategori sökanden tillhör, artiklarna 7–11.

*Artikel 6***Allmänna villkor**

1. En tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för de ändamål som avses i artiklarna 7–11 skall uppfylla följande villkor:

a) Sökanden skall uppvisa en giltig resehandling så som denna fastställs i nationell lagstiftning. Medlemsstaten får kräva att resehandlingens giltighetstid minst omfattar den planerade vistelsens längd.

b) Sökanden skall uppvisa ett tillstånd till den planerade vistelsen från föräldrarna om sökanden är underårig enligt värdmedlemsstatens lagstiftning.

c) Sökanden skall ha en sjukförsäkring som avser samtliga risker som den berörda medlemsstatens egna medborgare normalt har täckning för.

d) Sökanden får inte betraktas som ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

e) Om medlemsstaten så begär, skall sökanden förete bevis för att denne har erlagt de avgifter som enligt artikel 20 i detta direktiv krävs för behandlingen av ansökan.

2. Medlemsstaterna skall underlätta förfarandet för inresa och vistelse för de tredjelandsmedborgare som avses i artiklarna 7–11 och som deltar i gemenskapsprogram som främjar rörligheten till eller inom gemenskapen.

*Artikel 7***Särskilda villkor för studerande**

1. Utöver de allmänna villkoren i artikel 6 skall en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för studier uppfylla följande villkor:

a) Den studerande skall vara antagen vid en läroanstalt för högre utbildning för att följa ett studieprogram.

b) Den studerande skall förete de bevis som medlemsstaten kräver på att han under vistelsen kommer att ha tillräckliga tillgångar för att bekosta sitt uppehälle, sina studier och sin återresa. Medlemsstaterna skall offentliggöra det minsta månatliga belopp som krävs för denna bestämmelse, vilket dock inte får påverka medlemsstaternas möjlighet att göra en enskild prövning av varje individuellt fall.

c) Om medlemsstaten så begär skall den studerande förete bevis på tillräckliga kunskaper i undervisningsspråket för det studieprogram som han följer.

d) Om medlemsstaten så begär skall den studerande styrka att han har erlagt de avgifter som läroanstalten kräver.

2. Studerande som automatiskt omfattas av en sjukförsäkring mot alla de risker som medborgarna i den berörda medlemsstaten normalt är skyddade för när de är inskrivna vid en läroanstalt, skall anses uppfylla villkoret i artikel 6.1 c.

### *Artikel 8*

#### **Rörlighet för studerande**

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 12.2, artikel 16 och artikel 18.2, skall en tredjelandsmedborgare som redan har beviljats rätt till inresa och vistelse som student och ansöker om att följa en del av sitt pågående studieprogram i en annan medlemsstat eller komplettera det med ett likartat studieprogram i en annan medlemsstat, av den senare medlemsstaten beviljas rätt till inresa och vistelse inom en period som inte hindrar att det relevanta studieprogrammet fullföljs, samtidigt som de behöriga myndigheterna får tillräckligt med tid för att behandla ansökan, om han

a) uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7 när det gäller den medlemsstaten,

b) tillsammans med sin ansökan om inresa och vistelse har skickat in fullständiga uppgifter om de akademiska studier som han följt och bevis för att det nya studieprogram som han avser att följa verkligen kompletterar det program som han redan har avslutat, och

c) deltar i gemenskapens utbytesprogram eller bilaterala utbytesprogram eller har varit inskriven som studerande i en medlemsstat under minst två år.

2. Kraven i punkt 1 c skall inte gälla när den studerande inom ramen för sitt utbildningsprogram är skyldig att följa en del av kurserna vid en läroanstalt i en annan medlemsstat.

3. De behöriga myndigheterna i den första medlemsstaten skall på begäran av de behöriga myndigheterna i den andra medlemsstaten översända lämpliga uppgifter om den studerandes vistelse på den första medlemsstatens territorium.

### *Artikel 9*

#### **Särskilda villkor för elever**

1. Om inte annat följer av artikel 3 skall en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för att delta i en elevutbytesverksamhet utöver de allmänna villkoren i artikel 6 uppfylla följande villkor:

a) Eleven skall ha minst den minimiålder och högst den maximiålder som den berörda medlemsstaten har fastställt.

b) Eleven skall förete bevis på att han har antagits vid en läroanstalt för sekundärutbildning.

c) Eleven skall förete bevis på att han deltar i ett erkänt utbytesprogram för elever som genomförs av en organisation som har erkänts av den berörda medlemsstaten för detta ändamål enligt medlemsstatens lagstiftning eller administrativa praxis.

d) Eleven skall förete bevis på att organisationen för elevutbyte påtar sig det fulla ansvaret för honom under hela vistelsen på den berörda medlemsstatens territorium, särskilt när det gäller kostnaderna för uppehälle, studier, hälso- och sjukvård och återresa.

e) Eleven skall under hela sin vistelse bo i en familj som uppfyller de villkor som har fastställts av den berörda medlemsstaten och som har valts ut enligt reglerna i det utbytesprogram som eleven deltar i.

2. Medlemsstaterna får begränsa inresa och vistelse för elever som deltar i ett utbytesprogram till medborgare i de tredjeländer som erbjuder medlemsstatens medborgare motsvarande möjligheter.

### *Artikel 10*

#### **Särskilda villkor för oavlönade praktikanter**

Om inte annat följer av artikel 3 skall en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse som oavlönad praktikant utöver de allmänna villkoren i artikel 6 uppfylla följande villkor:

a) Praktikanten skall ha undertecknat ett utbildningsavtal, som i förekommande fall har godkänts av den berörda medlemsstatens

behöriga myndighet enligt medlemsstatens lagstiftning eller administrativa praxis, avseende en oavlönad praktik vid ett offentligt eller privat företag eller vid en offentlig eller privat läroanstalt för yrkesutbildning, som har erkänts av en medlemsstat enligt dess lagstiftning eller administrativa praxis.

b) Praktikanten skall förete det bevis som medlemsstaten kräver på att han under vistelsen kommer att ha tillräckliga tillgångar för att bekosta sitt uppehälle, sin praktik och sin återresa. Medlemsstaterna skall offentliggöra det minsta månatliga belopp som krävs för denna bestämmelse, vilket dock inte får påverka medlemsstaternas möjlighet att göra en enskild prövning av varje individuellt fall.

c) Om medlemsstaten så begär skall praktikanten få grundläggande språkutbildning, så att han förvärvar de språkkunskaper som är nödvändiga för praktiken.

### *Artikel 11*

#### **Särskilda villkor för volontärer**

Om inte annat följer av artikel 3 skall en tredjelandsmedborgare som ansöker om inresa och vistelse för att delta i ett volontärprogram utöver de allmänna villkoren i artikel 6 uppfylla följande villkor:

a) Volontären skall ha minst den minimiålder och högst den maximiålder som den berörda medlemsstaten har fastställt.

b) Volontären skall uppvisa ett avtal med den organisation i den berörda medlemsstaten som ansvarar för det volontärprogram som han deltar i, med en beskrivning av arbetsuppgifter, den vägledning volontären kommer att få under utförandet av arbetsuppgifterna, arbetstider, de tillgångar som avsatts för att täcka hans resa, kost, logi och fickpengar under hela vistelsen och, i förekommande fall, den utbildning han kommer att följa för att kunna utföra uppgifterna.

c) Volontären skall förete bevis på att den organisation som ansvarar för det volontärprogram som han deltar i har tecknat en ansvarsförsäkring och påtar sig det fulla ansvaret för honom under hela vistelsen på den berörda medlemsstatens territorium, särskilt när det gäller kostnaderna för uppehälle, hälso- och sjukvård och återresa.

d) Om värdmedlemsstaten uttryckligen så kräver, skall volontären få grundläggande utbildning i den medlemsstatens språk, historia och politiska och sociala struktur.

## KAPITEL III

## UPPEHÅLLSTILLSTÅND

*Artikel 12***Uppehållstillstånd för studerande**

1. Ett uppehållstillstånd skall utfärdas till den studerande för en period på minst ett år, och det får förnyas om innehavaren fortfarande uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 7. Om det studieprogram som den studerande följer har en kortare varaktighet än ett år, skall uppehållstillståndet vara giltigt under hela studieperioden.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 16 får medlemsstaterna besluta att inte förnya eller att återkalla ett uppehållstillstånd om innehavaren

a) inte iakttar de begränsningar av tillträde till ekonomisk verksamhet som föreskrivs i artikel 17,

b) inte gör godtagbara framsteg med sina studier i enlighet med nationell lagstiftning eller administrativ praxis.

*Artikel 13***Uppehållstillstånd för elever**

Ett uppehållstillstånd för elever skall endast utfärdas för en period på högst ett år.

*Artikel 14***Uppehållstillstånd för oavlönade praktikanter**

Ett uppehållstillstånd för oavlönade praktikanter skall vara giltigt under hela praktikens varaktighet eller högst ett år. I undantagsfall får det förnyas en gång, och uteslutande för en period som inte får överstiga den tid som är nödvändig för att förvärva en yrkeskvalifikation som erkänns av en medlemsstat enligt dess lagstiftning eller administrativa praxis, under förutsättning att innehavaren fortfarande uppfyller villkoren i artiklarna 6 och 10.

*Artikel 15***Uppehållstillstånd för volontärer**

Ett uppehållstillstånd för volontärer skall endast utfärdas för en period på högst ett år.

I undantagsfall, om det relevanta programmet pågår längre än ett år, får uppehållstillståndets giltighetsperiod motsvara den berörda perioden.

#### *Artikel 16*

### **Återkallelse eller vägran att förnya uppehållstillstånd**

1. Medlemsstaterna får återkalla eller vägra att förnya ett uppehållstillstånd som har utfärdats på grundval av detta direktiv om tillståndet har erhållits genom bedrägeri eller om det visar sig att innehavaren inte uppfyllde eller inte längre uppfyller villkoren för inresa och vistelse enligt artikel 6 och, beroende på vilken kategori innehavaren tillhör, artiklarna 7–11.
2. Medlemsstaterna får återkalla eller vägra att förnya uppehållstillstånd av hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa.

## KAPITEL IV

### **BEHANDLING AV BERÖRDA TREDJELANDSMEDBORGARE**

#### *Artikel 17*

1. Vid sidan av studierna och under förutsättning att de regler och villkor som gäller för den berörda verksamheten i värdmedlemsstaten iakttas, skall de studerande ha rätt att ta anställning och kan få rätt att bedriva verksamhet som egenföretagare. Läget på arbetsmarknaden i värdmedlemsstaten får beaktas.

Vid behov skall medlemsstaterna i förväg bevilja de studerande och/eller arbetsgivarna tillstånd enligt nationell lagstiftning.

2. Varje medlemsstat skall fastställa det högsta antalet timmar per vecka, eller högsta antalet dagar eller månader per år, som tillåts för sådan verksamhet som inte får omfatta mindre än 10 timmar per vecka eller motsvarande i antal dagar eller månader per år.

3. Värdmedlemsstaten får begränsa tillträdet till ekonomisk verksamhet under vistelsens första år.

4. Medlemsstaterna får kräva att studerande, eventuellt på förhand, till en myndighet som den berörda medlemsstaten utser, anmäler att de utövar en ekonomisk verksamhet. Skyldighet att anmäla, eventuellt på förhand, får även åläggas deras arbetsgivare.



## KAPITEL V

**FÖRFARANDE OCH ÖPPENHET***Artikel 18***Förfarandegarantier och öppenhet**

1. Ett beslut om en ansökan om att erhålla eller förnya ett uppehållstillstånd skall fattas och delges sökanden inom en period som inte hindrar att det relevanta studieprogrammet fullföljs samtidigt som de behöriga myndigheterna får tillräckligt med tid för att behandla ansökan.
2. Om de upplysningar som lagts fram till stöd för ansökan är otillräckliga kan behandlingen av ansökan avbrytas, och de behöriga myndigheterna skall underrätta sökanden om vilka kompletterande upplysningar som krävs.
3. Alla beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd skall delges den berörda tredjelandsmedborgaren i enlighet med delgivningsförfarandena enligt tillämplig nationell lagstiftning. I delgivningen skall anges vilka eventuella prövningsförfaranden som föreligger och tidsfristerna för rättsliga åtgärder.
4. Om en ansökan avslås eller ett uppehållstillstånd som har utfärdats enligt detta direktiv återkallas skall den berörda personen ha rätt till rättslig prövning inför den berörda medlemsstatens myndigheter.

*Artikel 19***Påskyndat förfarande för utfärdande av uppehållstillstånd eller viseringar för studerande och elever**

Ett avtal om inrättande av ett påskyndat förfarande, enligt vilket uppehållstillstånd eller viseringar utfärdas i den berörda tredjelandsmedborgarens namn, kan ingås mellan den myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för inresa och vistelse för studerande eller elever som är tredjelandsmedborgare, å ena sidan, och en läroanstalt för högre utbildning eller en organisation som genomför utbytesprogram för elever och som har erkänts för detta ändamål av den berörda medlemsstaten i enlighet med dess lagstiftning eller administrativa praxis, å andra sidan.

*Artikel 20***Avgifter**

Medlemsstaterna får kräva att sökandena erlägger avgifter för behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd enligt detta direktiv.

## KAPITEL VI

**SLUTBESTÄMMELSER***Artikel 21***Rapportering**

Kommissionen skall med jämna mellanrum, första gången senast den 12 januari 2010, rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av detta direktiv i medlemsstaterna och vid behov föreslå ändringar.

*Artikel 22***Införlivande**

Medlemsstaterna skall sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 12 januari 2007. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser 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.

*Artikel 23***Övergångsbestämmelse**

Med avvikelse från bestämmelserna i kapitel III och under en period på upp till två år efter det datum som avses i artikel 22 skall medlemsstaterna inte vara skyldiga att utfärda tillstånd enligt detta direktiv i form av uppehållstillstånd.

*Artikel 24***Tidsfrister**

Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4.2 andra stycket i direktiv 2003/109/EG skall medlemsstaterna inte vara skyldiga att beakta den tid under vilken den studerande, utbyteseleven, den oavlönade praktikanten eller volontären har varit bosatt som sådan inom deras territorium när det gäller beviljande av ytterligare rättigheter enligt nationell lag till berörda tredjelandsmedborgare.

*Artikel 25*

**Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 26*

**Adressater**

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

Utfärdat i Bryssel den 13 december 2004.

*På rådets vägnar*

B. R. BOT

*Ordförande*

## Promemorians lagförslag (Ds 2005:36)

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

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> ifråga om utlänningslagen (2005: 000)

*dels* att nuvarande 7 kap. 8 och 9 §§ skall betecknas 7 kap. 9 och 10 §§,

*dels* att rubrikerna närmast före 7 kap. 8 och 9 §§ skall sättas närmast före 7 kap. 9 respektive 10 §,

*dels* att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 7 kap. 8 §.

*Lydelse*      *enligt*      *prop.*      *Föreslagen lydelse*  
2004/05:170

### **7 kap.**

#### **8 §**

*Utöver vad som anges i 1–3, 5 och 6 §§ får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier återkallas om det meddelats med stöd av rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning, och volontärarbete<sup>2</sup>, och förutsättningarna för att medge uppehållstillståndet inte längre är uppfyllda.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007

<sup>1</sup> Jfr rådets direktiv 2004/114/EG av den 13 december 2004 om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete (EUT L 375, 23.12.2004, s. 12–18, Celex 32004L0114).

<sup>2</sup> (EUT L 375, 23.12.2004, s. 12-18, Celex 32004L0114).

## Förteckning över remissinstanser (Ds 2005:36)

Följande remissinstanser har avgivit yttrande över Ds 2005:36 Genomförandet av EG-direktivet om uppehållstillstånd för studier.

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Skåne län, Länsrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Domstolsverket, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Rikspolisstyrelsen, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Skatteverket, Centrala Studiestödsnämnden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Statens skolverk, Högskoleverket, Verket för högskoleservice, Vetenskapsrådet, Ungdomsstyrelsen, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska Institutet, Kungliga Tekniska Högskolan, Luleå Tekniska universitet, Karlstads universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges Lantbruksuniversitet, Chalmers Tekniska Högskola AB, Malmö Högskola, Högskolan Dalarna, Högskolan i Trollhättan/Uddevalla, Internationella programkontoret för utbildningsområdet, Svenska Institutet, Sida, Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning, Sveriges Kommuner och Landsting.