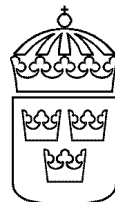


Socialförsäkringsutskottets yttrande

1999/2000:SfU5y

Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges
anslutning till Schengen



1999/2000
SfU5y

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 7 mars 2000 beslutat att bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1999/2000:64 Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen jämte motioner.

Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över propositionens avsnitt 6 Schengens gränser, vissa delar av avsnitt 8 Schengens informationssystem samt förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) samt motionerna Ju18 av Alice Åström m.fl. (v), Ju20 av Margit Gennser (m) yrkande 4, Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) yrkandena 1–3 och 8–9 samt Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) yrkande 3.

Bakgrund

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

Schengensamarbetet startade som ett mellanstatligt avtal mellan Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna år 1985. År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet, kallad Schengenkonventionen, vilken innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga nödvändiga samarbetsåtgärder. Schengenkonventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig till Schengenavtalet, Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Spanien och Portugal. I december 1996 slöts ett avtal med Sverige, Finland och Danmark. Samtidigt undertecknade Norge och

Island ett samarbetsavtal. Under 1997–1998 anslöt sig Italien och Österrike och i år har även Grekland anslutit sig fullt ut till samarbetet.

Riksdagen har godkänt Sveriges anslutning till Schengensamarbetet våren 1998 (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15, rskr. 1997/98:181).

Genom Amsterdamfördraget har Schengensamarbetet införlivats i EU, enligt de regler som gäller för den tredje pelaren vad gäller det polisiära och rättsliga samarbetet och enligt EG-reglerna i första pelaren vad gäller asyl, invandring och gränskontroll. Enligt Schengenprotokollet till Amsterdamfördraget får de nuvarande Schengenstaterna fortsätta sitt samarbete på de områden som Schengenregelverket omfattar i form av ett s.k. närmare samarbete inom EU:s institutionella och rättsliga ramar. Varje stat som är medlem i EU har rätt att delta i samarbetet. Ett associationsavtal har träffats mellan Schengenstaterna och EU, som reglerar förhållandet till Storbritannien och Irland samt Island och Norge. Rådet, i en sammansättning av representanter för Schengenstaternas regeringar, beslutar enhälligt om när en medlemsstat fullt ut skall få delta i det operativa samarbetet. Rådet beslutar också om vilka bestämmelser i Schengenregelverket som skall hänföras till första resp. tredje pelaren. Vid dessa beslut deltar även Storbritannien och Irland, däremot inte Island och Norge. I protokollet finns också särskilda bestämmelser om Danmarks ställning för att säkerställa att den nordiska passfriheten kan behållas.

Sverige deltar fullt ut i beredningsprocessen och besluten. För praktiskt och operativt deltagande krävs att anslutningsavtalet ratificerats och att rådet har beslutat avskaffa personkontrollerna vid de inre gränserna mot Sverige och att Sverige kan delta i det operativa samarbetet. Detta förutsätter bl.a.

- att den yttre gränskontrollen är anordnad i enlighet med Schengenkonventionens krav,
- att systemet för persontrafiken på flygplatserna uppfyller Schengenkonventionens krav,
- att Schengenkonventionens bestämmelser om narkotika iakttas,
- att Schengens informationssystem (SIS) är infört samt
- att bestämmelserna i fråga om skydd för personuppgifter iakttas.

Målsättningen är att samtliga åtgärder skall vara slutförda i sådan tid att beslut kan fattas under hösten år 2000 om att alla konventionskrav är uppfyllda och att Sverige kan inträda fullt ut i samarbetet. En annan viktig målsättning är att alla nordiska länder skall kunna inträda samtidigt som operativa medlemmar.

Formerna för inre utlänningskontroll

Gällande bestämmelser

Kontroll av utlänningars rätt att resa in i och att vistas här i landet kan ske antingen vid gränsen i samband med att utlänningen reser in i Sverige eller inne i landet efter inpasseringen. Den inre utlänningskontrollen regleras i huvudsak av bestämmelserna i 5 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529), UtlL. Enligt detta lagrum är en utlänning som vistas i Sverige skyldig att på begäran av en polisman visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han

eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. Utlänningen är också skyldig att på kallelse lämna Statens invandrarverk eller polisen uppgifter om sin vistelse här. Vissa tvångsmedel finns så att bl.a. hämtning kan ske. Skyldigheten att visa sitt pass innebär emellertid inte att utlänningen är tvungen att bära passet på sig under vistelsen i Sverige. Kontrollåtgärderna får enligt 5 kap. 6 § andra stycket UtL endast ske om det finns anledning anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det finns särskild anledning till kontroll.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har efter samråd med Invandrarverket utarbetat föreskrifter och allmänna råd m.m. för polisens befattning med den inre utlänningskontrollen. I dessa anges inledningsvis att syftet med kontrollen i första hand är att spana efter sådana utläningar beträffande vilka det finns ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Dessutom skall polisen övervaka att utlänning inte vistas eller arbetar i Sverige utan att ha pass och föreskrivet tillstånd. Kontrollen sker genom granskning av de uppgifter som kommer in till polisen med anledning av anmälnings- och uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 6 kap. 1 och 2 §§ utlänningsförordningen (1989:547) eller som på annat sätt kommer till polisens kännedom. Vid sidan av detta sker den inre utlänningskontrollen genom spaningsverksamhet. För kontroll bör krävas att det finns skälig misstanke att utlänningen saknar tillstånd eller att det annars kan bli aktuellt med avvisning/utvisning eller verkställighet. Enligt RPS föreskrifter får person inte kontrolleras enbart därför att han på grund av hudfärg, språk, namn, beteende eller eljest kan antas vara utlänning.

Propositionen (avsnitt 6.3.4)

I propositionen anges att regeringen till Lagrådet hade remitterat ett förslag till ändring i 5 kap. 6 § UtL som innebar att inre utlänningskontroll skall få vidtas inte bara om det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet utan även om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningen. Lagrådet har avstyrkt den föreslagna ändringen och anfört att den, om inte formellt så dock i praktiken, kommer att strida mot diskrimineringsförbudet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Förslaget fullföljs därför inte i denna del.

Motion

I motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) anför att propositionen inte ger någon ledning om vilka kriterier som skall föranleda att inre utlänningskontroll företas. Det innebär att svenska medborgare med utomnordisk bakgrund kommer att i ökad utsträckning tvingas underkasta sig kontroll inom Sverige. Även tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige, som kommer att få resa fritt inom Schengen under en tremånadersperiod, löper samtidigt en ökad risk för intrång i privatlivet genom inre utlänningskontroll. Den fria rörligheten blir således ett privilegium för några få utvalda. Motionärerna begär i yrkande 1 att regeringen återkommer med förslag till reglering som innebär att den inre utlänningskontrollen inte kommer att innebära diskriminering eller onödigt intrång i privatlivet.

För att gränskontrollen vid Sveriges gränser mot övriga Schengenstater skall kunna upphöra är en fungerande inre utlänningskontroll en viktig förutsättning. Detta framhölls även av regeringen i proposition 1997/98:42 Schengensamarbetet. Regeringen angav där också att det synes ofrånkomligt att denna verksamhet måste öka i omfattning, redan med tanke på dagens situation men även i ett Schengenperspektiv.

Sverige är numera ett mångkulturellt land där invånarna skiljer sig från varandra till såväl utseende som namn och i viss mån även språk. Den inre utlänningskontrollen måste utgå från detta förhållande, och det finns därför inte anledning befara att en ökad kontroll kommer att leda till diskriminering på grund av en persons etniska ursprung. Utskottet förutsätter emellertid att regeringen noga följer effekterna av slopandet av kontrollen vid de inre gränserna samt hur den inre utlänningskontrollen utförs, till såväl omfattning som formerna.

Med det anförda får motion Jul8 yrkande 1 anses tillgodosedd och bör avslås av riksdagen.

Ny formell grund för avvisning

Schengenkonventionen

I artikel 5 anges att i samband med vistelse som inte överskrider tre månader kan inresa beviljas en utlänningsomgång som

- har dokument som tillåter gränspassage
- har giltig visering, om sådan krävs
- har dokument som bevisar syftet och villkoren för vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle och återresa
- inte finns på spärllista
- inte anses utgöra risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av parternas internationella förbindelser.

Inresa skall vägras om utlänningsomgången inte uppfyller samtliga dessa villkor utom då part finner det nödvändigt att avvika från denna princip av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. I sådana fall skall inresetillståndet begränsas till den berörda partens territorium med underrättelse till övriga Schengenstater.

I artikel 96 anges att registrering får ske av en utlänningsomgång på s.k. spärllista. Med utlänningsomgång avses person som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater eller i någon annan av de stater som deltar i Schengensamarbetet. Beslut om införande på spärllistan skall ha fattats av administrativa myndigheter eller behörig domstol i enlighet med processuella regler i nationell lagstiftning. Sådana beslut kan grundas på att en utlänningsomgång utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, exempelvis om utlänningsomgången dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningsomgången begått grova brott eller om det skäligen kan befaras att han kommer att begå sådana brott på någon Schengenstats territorium.

Beslut kan även grundas på att utlänningen varit föremål för åtgärd som innebär avlägsnande, avvisning eller utvisning, som vare sig återkallats eller varit förenad med viss tidsbegränsning, eller som åtföljts av inreseförbud eller av vägrat uppehållstillstånd som grundas på överträdelse av nationella bestämmelser om inresa eller uppehållstillstånd för utlänningar.

Propositionen (6.4)

Av artikel 5 i Schengenkonventionen följer att Sverige åtar sig en skyldighet att vägra tillträde bl.a. för en utlänning som förts upp på spärllistan, såvida inte någon av de beskrivna undantagssituationerna föreligger då en stat får medge utlänningen inresa som är begränsad till det egna territoriet. Utlänningslagens regler om avvisning innehåller ett flertal bestämmelser som tillåter att inte bara svenska intressen beaktas utan även att motsvarande intressen hos de övriga nordiska länderna tas till vara. Det saknas dock möjlighet att ta motsvarande hänsyn till de icke-nordiska Schengenstaternas intressen. Regeringen föreslår därför att det till lagens formella avvisningsbestämmelser i 4 kap. 1 § UtL fogas en ny bestämmelse som, i samtliga fall som avses i artikel 5, ger en motsvarande formell möjlighet att neka en utlänning inresa till det gemensamma Schengenterritoret och avvisa honom eller henne från Sverige.

I propositionen anges att avvisning dock inte i alla fall sker trots att förutsättningarna härför finns. I 2 kap. 5 § UtL anges i vilka fall som uppehållstillstånd får bifallas efter inresan till Sverige. Så är bl.a. fallet om utlänningen har rätt till asyl, är skyddsbehövande eller om det föreligger humanitära skäl. Enligt 3 kap. 3 § UtL anses en utlänning som skyddsbehövande bl.a. om han eller hon riskerar att utsättas för tortyr eller flyr på grund av en väpnad konflikt. Om utlänningen söker asyl eller skydd här i landet har han eller hon således normalt rätt att stanna i landet under den tid som ansökan prövas. I vissa fall gäller detsamma när ansökan om uppehållstillstånd grundas på familjeåterförening.

Motioner

Om riksdagen antar förslaget till lag om Schengens informationssystem, bör, enligt vad som begärs i motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v), riksdagen bifalla två yrkanden. Motionärerna begär (yrkande 3) ett tillkännagivande om att hänsyn skall tas till om personen genom barn, familj eller i övrigt har särskild anknytning till Sverige och att det av lagregleringen klart skall framgå att anknytning till Sverige eller liknande skäl skall bedömas vid fråga om avvisning på grund av att personen har uppförts på spärllista av annat Schengenland. Vidare anser motionärerna (yrkande 4) att en person alltid skall ha rätt att få en asylansökan prövad enligt svensk lag oavsett vad som föranlett registrering på spärllista, således även om personen ansetts vara ett hot mot det registrerande landets säkerhet eller om en asylansökan tidigare prövats i annat land. Förslaget om den nya formella grunden för avvisning bör således avslås.

I motion Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) begärs i yrkande 1 tillkännagivande om att det klart bör framgå att personen inte måste avvisas och att svensk myndighet skall göra en självständig bedömning.

Utskottets bedömning

Utskottet delar regeringens bedömning att avvisningsgrunderna i UtlL behöver kompletteras så att avvisning kan ske av utlänning som inte uppfyller villkoren i artikel 5 i Schengenkonventionen. Någon skyldighet att avvisa en utlänning som inte uppfyller dessa villkor föreligger emellertid inte. En bedömning skall ske i varje enskilt fall varvid tillstånd till inresa kan beviljas t.ex. på grund av humanitära skäl eller på grund av en internationell förpliktelse. Självklart skall den som har rätt till asyl enligt Genèvekonventionen inte avvisas med hänvisning till de nya bestämmelserna. Utskottet anser att såväl motion Ju18 yrkandena 3 och 4 som Ju21 yrkande 1 är tillgodosedda med utformningen av lagrummet och hänvisningarna i propositionen till att uppehållstillstånd får bifallas efter inresan till Sverige om utlänningen är skyddsbehövande eller om det föreligger humanitära skäl samt i vissa fall när ansökan om uppehållstillstånd grundas på familjeåterförening. Regeringens förslag bör därför bifallas och motionerna avslås.

Utfärdande av visering i vissa fall

Schengenkonventionen

Genom Schengenkonventionen förbinder sig Schengenstaterna att anta en gemensam politik vad gäller reglerna för beviljande av viseringar. I artiklarna 10–12 behandlas regler om en enhetlig visering som skall gälla för inresa till samtliga Schengenstaters territorium och för högst tre månader. En visering kan även beviljas som transitvisering, dvs. en rätt att färdas genom en eller flera Schengenstater för att ta sig till ett tredje land. Den enhetliga viseringen skall utfärdas av parternas diplomatiska och konsulära myndigheter samt myndigheter med uppgift att utfärda visering. I princip skall den Schengenstat som är resans huvudmål utfärda den enhetliga viseringen.

Propositionen (6.5.3)

En visering enligt artikel 10 i Schengenkonventionen som utfärdats av behörig myndighet i en Schengenstat skall gälla för inresa såväl i Sverige som i alla övriga Schengenstater. Rent tekniskt skulle detta vara möjligt att genomföra på så sätt att en utlänning som har en giltig visering utfärdad i en annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I ett sådant fall förändras inte den grundläggande principen att det endast är en svensk myndighet som har rätt att utfärda viseringar som är giltiga för inresa i Sverige. En sådan lösning ligger dock inte i linje med de intentioner som Schengensamarbetet vilar på. Avsikten är att samtliga Schengenstater skall införa en enda enhetlig visering och att denna skall gälla för inresa till samtliga staters territorium. Det är därför nödvändigt att även myndigheter i andra

Schengenstater ges rätt att utfärda viseringar som har samma giltighet vad gäller rätten till inresa och vistelse i Sverige som en visering som är utfärdad av en svensk myndighet. Regeringen föreslår därför att detta anges i en ny 2 kap. 7 a § UtlL.

I propositionen anges vidare att en Schengenvisering skall utfärdas av den stat som är resans huvudmål. Sverige saknar diplomatisk representation i ett antal länder men i många av dessa finns diplomatisk representation för någon eller några andra Schengenstater. Sverige bör då kunna ingå en överenskommelse med en annan Schengenstat om att den staten representerar Sverige i landet. Regeringen föreslår att det i ett andra stycke i 2 kap. 7 a § UtlL anges att regeringen får ingå avtal med annan Schengenstat om att en behörig myndighet i den staten får bevilja svenska enhetsviseringar. På motsvarande sätt kommer Sverige att ingå överenskommelser om att åta sig representation för andra Schengenstater. Utfärdande myndigheter i andra Schengenstater har skyldighet att beakta svenska intressen när de beviljar viseringar som gäller i Sverige.

Motioner

Kia Andreasson m.fl. (mp) anser i motion Ju21 att Sverige inte skall överlåta beslutanderätt och myndighetsutövning åt andra Schengenstater eller utländska organ. Sverige kommer inte ensamt att kunna ha visumfrihet för de länder Sverige vill. Mot bakgrund av detta avvisar motionärerna införandet av en bestämmelse som innebär att en enhetlig visering som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan Schengenstat gäller i Sverige (yrkande 2).

I motion Ju20 av Margit Gennser (m) anföras att propositionens förslag om att annat land skall kunna utfärda viseringar för Sverige är onödigt ingripande. Rent tekniskt kan samma resultat uppnås genom att utlänning som har en giltig visering utfärdad i annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I propositionen heter det dock att "en sådan lösning inte ligger i linje med de intentioner som Schengenavtalet vilar på". Enligt motionären har Schengenavtalets utformning således ett primärt syfte att stegvis förvandla fria stater till en sammanhållen union. Ett beslut om en union måste dock avgöras genom en beslutande folkomröstning, och en stegvis urholkning av den svenska suveräniteten i det fördolda är oacceptabel ur demokratisk synpunkt. Motionären begär därför i yrkande 4 ett tillkännagivande om att regeringen med kraft skall verka för ett regelsystem som främjar den fria rörligheten inom EU samtidigt som grundläggande principer för svensk suveränitet inte skadas eller överges.

Utskottets bedömning

Utskottet delar regeringens bedömning att en behörig myndighet i annan Schengenstat skall kunna utfärda visum som gäller även i Sverige. Regeringen skall också få träffa avtal med annat Schengenland om att det landets myndigheter skall få besluta om visering för Sveriges räkning. Att Schengensamarbetet t.ex. beträffande visering innebär att myndighetsutövning överlämnas till främmande stat var ett faktum redan vid riksdagens

godkännande av Sveriges anslutning till Schengensamarbetet (se bet. 1997/98:JuU15).

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag och avstyrker motionerna Ju20 yrkande 4 och Ju21 yrkande 2.

Återkallande av uppehållstillstånd

Schengenkonventionen

I artikel 25 behandlas frågor om uppehållstillstånd för personer som är registrerade på spärlista. Där framgår att den stat inom Schengensamarbetet som avser att utfärda ett uppehållstillstånd till en utlänning, som finns upptagen på spärlistan, först skall rådgöra med den Schengenstat som verkställt registreringen, varvid hänsyn skall tas till den sistnämnda statens intressen. Uppehållstillstånd får endast meddelas om det finns skäl av allvarig art, särskilt av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser. Om uppehållstillstånd beviljas skall registrerande part återkalla registreringen men får göra registrering på sin nationella spärlista.

I det motsatta fallet, då ett land registrerar en person på spärlista som redan har beviljats uppehållstillstånd i någon Schengenstat, skall den senare staten besluta om det finns skäl att återkalla tillståndet. Om så inte sker, skall registrerande part återkalla registreringen men får ha registrering på nationell spärlista.

Utlänningslagen

I 2 kap. 9 och 11–12 §§ UtL anges när bl.a. uppehållstillstånd får återkallas. En viktig grund för återkallelse är att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit sådana uppgifter om sin identitet eller något annat förhållande som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse av uppehållstillstånd får endast ske om det föreligger synnerliga skäl när utlänningen har vistats i landet mer än fyra år med uppehållstillstånd, då frågan om återkallelse väcks. Återkallelse är möjlig även vid andra skäl men endast om utlänningen inte rest in i Sverige. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas skall hänsyn tas till utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Ett uppehållstillstånd kan vidare återkallas på grund av utlänningens bristande vandring, dock endast om frågan väckts innan utlänningen varit bosatt i Sverige i tre år med uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd kan enligt 2 kap. 11 § första stycket 3 återkallas vid viss verksamhet även om verksamheten antas rikta sig mot annat nordiskt land än Sverige.

Propositionen (6.6.3)

En utlänning som har uppehållstillstånd i en Schengenstat kan i princip röra sig fritt inom hela Schengenterritoriet. Därför kan en Schengenstat ha intresse av att en utlänning som inte är önskvärd där inte heller tillåts uppehålla sig i en annan Schengenstat. Det intresse som en Schengenstat i första hand

skall tillgodose när den tillämpar artikel 25 är således intresset i den stat som registrerat utlänningen på spärlista och i övriga Schengenstater. Ur svensk synvinkel görs liknande hänsynstaganden i dag i förhållande till de nordiska länderna.

För att följa våra åtaganden enligt artikel 25 föreslår regeringen att i 2 kap. 10 § UtL anges att återkallelse av uppehållstillstånd får ske om utlänningen har rapporterats på spärlista och det finns tillräckliga skäl för en återkallelse. I praktiken skall endast ett mycket starkt nationellt intresse i en annan Schengenstat kunna leda till att detta får ses som ett tillräckligt starkt skäl även för Sveriges del att återkalla uppehållstillståndet. De tillämpande myndigheterna har här att göra en bedömning i varje enskilt fall om så skall ske eller ej. Schengenkonventionen innebär inte någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd. Den andra Schengenstatens intressen kan tillgodoses genom att den staten för upp utlänningen på en nationell spärlista, vilket innebär att personen kan röra sig fritt i alla andra Schengenstater utom där han eller hon har registrerats på spärlista.

Motioner

I motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) begärs i yrkande 5 att riksdagen avslår förslaget till ny grund för återkallande av uppehållstillstånd. Motionärerna anser att utlänningslagens reglering om möjlighet att återkalla när den sökande lämnat falska uppgifter, dvs. bl.a. när sökanden inte längre kan göra gällande ett skyddsbehov, måste anses tillfredsställande eftersom Schengenkonventionen inte kräver att återkallande görs.

I motion Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) yrkande 3 anføres att en annan stats nationella intressen inte skall påverka bedömningen av om uppehållstillstånd skall utfärdas eller inte. Motionärerna anser att det måste klart framgå att Schengenkonventionen inte innebär någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd och att svenska myndigheter kan göra en självständig bedömning.

Utskottets bedömning

Utskottet delar regeringens bedömning att det i UtL behöver regleras att återkallelse av uppehållstillstånd i vissa fall får ske om utlänningen har rapporterats på spärlista. En återkallelse av ett uppehållstillstånd är emellertid en ingripande åtgärd och får därför, enligt vad som också anges i propositionen, endast ske när en annan Schengenstat har ett mycket starkt nationellt intresse av att så sker. En prövning av om skälen för återkallelse är tillräckliga skall ske i varje enskilt fall. Därvid skall övervägas om den andra Schengenstatens intressen kan tillgodoses genom att den staten för upp utlänningen på en nationell spärlista.

Utskottet tillstyrker således regeringens förslag och avstyrker motion Ju18 yrkande 5. Motion Ju21 yrkande 3 får anses delvis tillgodosedd med den utformning lagrummet föreslås få, varför också detta motionsyrkande avstyrks.

Schengens informationssystem

Schengenkonventionen

Regler om Schengens informationssystem (SIS) finns i konventionens avdelning IV, artiklarna 92–119. Allmänna regler om skydd av personuppgifter finns också i konventionens avdelning VI. SIS är ett datasystem som består av ett nationellt register för varje Schengenstat och en central teknisk stödfunktion. Varje Schengenstats nationella register kommer att innehålla uppgifter som är identiska med uppgifterna i de andra staternas nationella register. SIS är ett medel för att genomföra många av de kompensatoriska åtgärderna och för att i praktiken underlätta det internationella samarbetet t.ex. för ömsesidig rättslig hjälp och utlämning. SIRENE-kontor är den myndighet i varje Schengenstat som har huvudansvaret för det nationella SIS-registret.

I konventionen finns begränsningar av vilka myndigheter som har tillgång till uppgifter i registret. Enskildas rätt att ta del av uppgifter följer av nationell rätt med vissa begränsningar. Vidare skall enskild kunna vända sig till domstol eller myndighet för att få rättelse m.m. och Schengenstaterna är skyldiga att verkställa beslutet. I konventionen finns också regler om skadeståndsskyldighet.

Propositionen (8)

En medverkan i Schengensamarbetet såvitt gäller SIS kräver att det byggs upp ett nationellt register. Syftet med registret är att främja samarbetet avseende polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd mellan Schengenstaterna. Registret skall utgöra ett hjälpmedel där Schengenstaterna kan göra framställningar om de särskilda åtgärder som får begäras i SIS. Det kommer att innehålla uppgifter om personer, fordon och vissa föremål. En ny lag föreslås om inrättandet av det nationella registret. I den mån det redan finns en bestämmelse i personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som bör gälla även för SIS, bör dubbelreglering undvikas och den nya lagen gälla jämte personuppgiftslagen. Det svenska registret kommer att innehålla både svenska och utländska registreringar. Vissa regler i lagen kommer enbart att avse svenska registreringar, vilket i så fall tydligt skall anges.

RPS blir personuppgiftsansvarig. Annan myndighet kan dock utses som personuppgiftsbiträde som registrerar vissa rapporter, ansvarar för rättelser osv. RPS får registrera uppgifter i SIS bara om det är nödvändigt för de åtgärder som får begäras, och bara i angelägenheter som är av vikt. Registrering av en person i SIS får ske endast på den grunden att någon av de åtgärder som anges i Schengenkonventionen begärs, t.ex. införande på spärllista. Bara vissa identifieringsuppgifter samt uppgift om en person är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld samt uppgift om verkställighetsförbud får förekomma, om detta är tillåtet enligt registrerande stats nationella rätt. Registrering av känsliga uppgifter förbjuds.

Åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket, Invandrarverket och Kustbevakningen ges tillgång till uppgifterna. Regeringen får meddela föreskrifter om att myndighet som handlägger ärenden om visering och uppe-

hållstillstånd skall ha tillgång till spärllistan och om vilka som skall ha direktåtkomst till registret.

Regeringen anser att Datainspektionen bör bli tillsynsmyndighet för det svenska SIS-registret.

I sekretesslagen införs en ny bestämmelse som innebär att vissa uppgifter i SIS-registret och kompletterande information om enskildas personliga förhållanden omfattas av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Regeringen tar däremot inte nu ställning till frågan om det föreligger behov av ändrade sekretessregler när Datainspektionen deltar i den gemensamma tillsynsmyndigheten.

Annan användning av uppgifter i SIS än den som har begärts i rapporten är förbjuden om inte den rapporterande staten lämnat sitt samtycke.

RPS skyldighet att rätta uppgifter i SIS begränsas i lagen till att avse endast sådana uppgifter som styrelsen har registrerat. När det gäller uppgift som annan Schengenstat registrerat följer av 9 § PUL att RPS är skyldig att vidta alla rimliga åtgärder för att rätta felaktiga uppgifter. I detta ligger även skyldighet att göra undersökning på begäran av enskild.

PUL:s huvudregel när det gäller skadestånd görs tillämplig på SIS-förhållanden. Det innebär ett strikt skadeståndsansvar för staten för skada och kränkning av den personliga integriteten som en enskild orsakats genom en behandling av personuppgifter i strid med lagen.

Uppgifter i registret gallras inom viss angiven tid: tre, fem eller tio år.

När det gäller enskilds rätt att ta del av uppgifter om sig själv blir PUL:s regler om informationsskyldighet tillämpliga, om inte annat föreskrivs. Detta gäller utan särskilt påpekande i den nya lagen. Det innebär samtidigt att 24 § andra stycket PUL om att information skall lämnas självmant till den registrerade inte skall gälla. Sekretessbestämmelser kan hindra utlämnande. Sekretess till skydd för enskilda gäller dock inte i förhållande till den enskilde själv.

Motioner

I motion Ju18 av Alice Åström m.fl. (v) anføres att lagförslaget om SIS inte kan anses tillräckligt underbyggt. Motionärerna anser att SIS utestänger människor från sin rätt till prövning av asyl. Vidare är skyddet mot att uppgifter i SIS utlämnas till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga redan är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Vad beträffar SIRENE-kontoren är deras struktur och komplexitet knappast nämnda i propositionen. Med tanke på detta begär motionärerna i första hand att riksdagen avslår förslaget till lag om Schengens informationssystem (yrkande 2). I andra hand begärs att regeringen får i uppdrag att arbeta för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering skall förbättras (yrkande 6), att lägga fram förslag om ett parlamentariskt kontrollorgan (yrkande 7) samt återkomma med redovisning av SIRENE-kontorens funktion (yrkande 8).

I motion Ju22 av Siw Persson och Johan Pehrson (fp) anförs att enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen måste lagregleras och tas in i lagen om Schengens informationssystem. Enligt motionärerna vinner denna uppfattning också stöd av konventionens artikel 114.2 som stipulerar att ”denna rättighet skall regleras i den nationella lagen”. Motionärerna begär i yrkande 3 ändring av lagförslaget i enlighet härmed.

I motion Ju21 av Kia Andreasson m.fl. (mp) anförs att registrering i SIS avser även asylsökande som skall vägras tillträde till hela Schengenterritoriet av den enda anledningen att de fått slutligt avslag på sin asylansökan i medlemslandet. När det gäller enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS skall personuppgiftslagens regler om informationsskyldighet bli tillämpliga och motionärerna anser att det bör framgå direkt av lagen om Schengens informationssystem (yrkande 8). SIS öppnar för ett alltför vidsträckt flöde av uppgifter och alltför omfattande registrering av personer utan att systemet uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas. Eftersom det inte råder någon offentlighetsprincip inom Schengensamarbetet är det särskilt angeläget med insyn och kontroll i registerföringen (yrkande 9).

Utskottets bedömning

Utskottets yttrande i denna del avser främst hanteringen av uppgifter som gäller avvisade eller utvisade personer som registrerats på spärlista.

Utskottet kan inledningsvis konstatera att SIS är ett värdefullt medel för att genomföra många av de kompensatoriska åtgärder som Schengenkonventionen förutsätter. Informationssystemet är dock speciellt så till vida att det svenska nationella registret blir identiskt med registren i andra Schengenstater och att det svenska registret även omfattar uppgifter som registrerats i de andra länderna inom ramen för Schengenkonventionen och i enlighet med dessa länders lagstiftning. En uppgift som registreras av svensk myndighet kommer således att bli tillgänglig för behöriga myndigheter i de andra Schengenstaterna. I Schengenkonventionen finns emellertid åtskilliga bestämmelser om hanteringen av dessa uppgifter. Det gäller t.ex. begränsning av vilka uppgifter som får registreras, vilka myndigheter som skall få tillgång till registren, för vilka ändamål uppgifterna får användas samt om den skyddsnivå i övrigt som skall iakttas. Enligt utskottets bedömning har personuppgifterna därigenom ett tillräckligt skydd.

Vad gäller begränsningen av vilka avvisade eller utvisade personer som får registreras på spärlista har utskottet uppmärksammat att, även om detta inte tydligt framgår av den svenska översättningen av artikel 96, endast utläningar som har ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som är förenat med ett återreseförbud torde få registreras. Det är däremot varje stat som själv avgör i vilka fall en utläanning, inom denna ram, skall registreras på spärlista. Vilka ytterligare begränsningar som kan komma att gälla för svenska myndigheters registrering anges inte i propositionen.

Samtliga Schengenstater har anslutit sig till Genèvekonventionen och får därför inte avvisa en flykting med hänvisning till att han eller hon registrerats på spärlista. Detta har utskottet också ovan under avsnittet Ny formell grund för avvisning konstaterat skall gälla i Sverige.

När det gäller enskilda möjligheter att begära rättelse anser utskottet att bestämmelserna tillgodoser berättigade krav på denna hantering. Till den del bestämmelser i PUL är tillämpliga skall samma regler inte anges också i den särskilda lagen.

Vad gäller kontrollen och insynen i hanteringen av SIS, utöver den som Datainspektionen eller det gemensamma tillsynsorganet utövar, förutsätter utskottet att hanteringen av SIS fortlöpande diskuteras mellan de anslutna länderna och att regeringen noga följer hur Schengensamarbetet utvecklas samt håller riksdagen på lämpligt sätt informerad härom.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen till den del den avser avvisade och utvisade personer samt avstyrker, till motsvarande del, motionerna Ju18 yrkande 2 och 6–8, Ju21 yrkandena 8 och 9 samt Ju22 yrkande 3.

Övrigt

Utskottet har inget att erinra mot regeringens övriga förslag som ligger inom utskottets beredningsområde.

Stockholm den 30 mars 2000

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Bo Könberg (fp), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Rose-Marie Frebran (kd), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Sven-Erik Sjöstrand (v), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Mona Berglund Nilsson (s), Cecilia Magnusson (m), Claes Stockhaus (v) och Magda Ayoub (kd).

Avvikande meningar

Inre utlänningskontroll

1. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Propositionen ger inte någon ledning om vilka kriterier som skall föranleda att inre utlänningskontroll företas. Det innebär att svenska medborgare med utomnordisk bakgrund kommer att i ökad utsträckning tvingas underkasta sig kontroll inom Sverige. Även tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Sverige, som kommer att få resa fritt inom Schengen under en tremånadersperiod, löper samtidigt en ökad risk för intrång i privatlivet genom inre utlänningskontroll. Den fria rörligheten blir således ett privilegium för några få utvalda. Regeringen bör återkomma med förslag till reglering som innebär att

den inre utlänningskontrollen inte kommer att innebära diskriminering eller onödigt intrång i privatlivet. Vi tillstyrker motion Ju18 yrkande 1.

Ny formell grund för avvisning

2. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Vi anser att om riksdagen antar förslaget till lag om Schengens informations-system bör tillkännagivanden göras i följande frågor. När fråga uppkommer om avvisning på grund av att en person har uppförts på spärlista av annat Schengenland skall hänsyn tas till om personen genom barn, familj eller i övrigt har särskild anknytning till Sverige, och detta skall klart framgå av lagen. Det skall också klart framgå av lagen att en person alltid skall ha rätt att få en asylansökan prövad enligt svensk lag oavsett vad som föranlett registrering på spärlista, således även om personen ansetts vara ett hot mot det registrerande landets säkerhet eller om en asylansökan tidigare prövats i annat land. Vi tillstyrker motion Ju18 yrkandena 3 och 4.

3. Kerstin Maria Stalin (mp) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

När fråga uppkommer om avvisning på grund av att en person har uppförts på spärlista av annat Schengenland bör det klart framgå av lagen att personen inte måste avvisas och att svensk myndighet skall göra en självständig bedömning. Vi tillstyrker motion Ju21 yrkande 1.

Utfärdande av visering i vissa fall

4. Margit Gennser (m), Sven-Erik Sjöstrand (v), Kerstin-Maria Stalin (mp) och Claes Stockhaus (v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Propositionens förslag om att annat land skall kunna utfärda viseringar för Sverige är onödigt ingripande. Rent tekniskt kan samma resultat uppnås genom att en utlänning som har en giltig visering utfärdad i annan Schengenstat undantas från viseringskravet vid inresa i Sverige. I propositionen heter det dock att ”en sådan lösning inte ligger i linje med de intentioner som Schengenavtalet vilar på”. Detta visar att Schengenavtalets utformning har ett primärt syfte att stegvis förvandla fria stater till en sammanhållen union. Ett beslut av denna dignitet får inte fattas i det fördolda. Det måste fattas öppet genom en beslutande folkomröstning på grund av beslutets exceptionella karaktär och inverkan på vår politiska demokrati. Vi anser att regeringen med kraft skall verka för ett regelsystem som främjar den fria rörligheten inom EU samtidigt som grundläggande principer för svensk suveränitet inte skadas eller överges. I detta sammanhang bör också påpekas att de förändringar som föreslås i propositionen vad gäller viseringar och gränskontroll kommer att kräva större finansiella insatser beroende på att kontrollen sprids ut över stora områden i stället för att som nu koncentreras till gränsöver-

gångsställen. Vi tillstyrker således motion Ju20 yrkande 4. Härmed tillgodoses också motion Ju21 yrkande 2.

Återkallande av uppehållstillstånd

5. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Vi anser att utlänningslagens reglering om möjlighet att återkalla ett uppehållstillstånd när den sökande lämnat falska uppgifter, dvs. bl.a. när sökanden inte längre kan göra gällande ett skyddsbehov, måste anses tillräcklig för att uppfylla Schengenkonventionen eftersom konventionen inte kräver att återkallande görs. Med bifall till motion Ju18 yrkande 5 bör riksdagen således avslå förslaget till ny grund för återkallande av uppehållstillstånd.

6. Kerstin-Maria Stalin (mp) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Vi anser att en annan stats nationella intressen inte skall få påverka bedömningen av om uppehållstillstånd skall beviljas eller inte. Det måste därför klart framgå att Schengenkonventionen inte innebär någon skyldighet att återkalla ett uppehållstillstånd och att svenska myndigheter kan göra en självständig bedömning. Vi tillstyrker motion Ju21 yrkande 3.

Schengens informationssystem

7. Sven-Erik Sjöstrand och Claes Stockhaus (båda v) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Lagförslaget om Schengens informationssystem (SIS) kan inte anses tillräckligt underbyggt. SIS utestänger människor från deras rätt till prövning av asyl. Vidare är skyddet mot att uppgifter i SIS utlämnas till tredje land inte tillfredsställande. Möjligheterna för en registrerad person att söka rättelse är små, i synnerhet om personen i fråga redan är avvisad. Trots registrets omfattning och betydelse finns ingen tillfredsställande kontrollorganisation och ingen demokratisk insyn. Vad beträffar SIRENE-kontoren är deras struktur och komplexitet knappast nämnda i propositionen. Med tanke på detta bör riksdagen i första hand avslå förslaget till lag om Schengens informationssystem. I andra hand bör regeringen få i uppdrag att arbeta för att möjligheterna till rättelse vid felaktig registrering förbättras, att lägga fram förslag om ett parlamentariskt kontrollorgan samt återkomma med redovisning av SIRENE-kontorens funktion och befogenheter. Dessutom bör enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen lagregleras och tas in i lagen om Schengens informationssystem. Denna uppfattning vinner också stöd av konventionens artikel 114.2 som stipulerar att ”denna rättighet skall regleras i den nationella lagen”. Vi anser således att riksdagen i första hand med bifall till motion Ju18 yrkande 2 bör avslå förslaget till ny lag om Schengens informationssystem och i andra hand bifalla motionerna Ju18 yrkandena 6–8 och Ju22 yrkande 3.

8. Bo Könberg (fp), Rose-Marie Frebran (kd) och Magda Ayoub (kd) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Enskilda personers rätt att begära granskning av Datainspektionen måste lagregleras och tas in i lagen om Schengens informationssystem. Denna uppfattning vinner också stöd av konventionens artikel 114.2 som stipulerar att ”denna rättighet skall regleras i den nationella lagen”. Med en sådan ändring av lagförslaget bör riksdagen bifalla motion Ju22 yrkande 3.

9. Kerstin-Maria Stalin (mp) anser att utskottets yttrande i denna del bort ha följande lydelse:

Registrering i SIS avser även asylsökande som skall vägras tillträde till hela Schengenterritoriet av den enda anledningen att de fått slutligt avslag på sin asylansökan i ett medlemsland. När det gäller enskildas rätt att ta del av uppgifter om sig själva i SIS skall personuppgiftslagens regler om informationsskyddighet bli tillämpliga och detta bör framgå direkt av lagen om Schengens informationssystem. SIS öppnar för ett alltför vidsträckt flöde av uppgifter och alltför omfattande registrering av personer utan att systemet uppfyller de krav på rättssäkerhet som bör ställas. Eftersom det inte råder någon offentlighetsprincip inom Schengensamarbetet är det särskilt angeläget med insyn och kontroll i registerföringen. Vi tillstyrker motion Ju21 yrkandena 8 och 9.