

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 27 januari 1997 beslutat att bereda bl.a. socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 1997/98:42 Schengensamarbetet i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde jämte motioner väckta med anledning av propositionen samt två motioner från allmänna motionstiden år 1997.

Socialförsäkringsutskottet behandlar i det följande propositionens yrkanden 1, 2 och 6 samt motionerna Ju11 yrkande 1, Ju12, Ju13 yrkandena 3 och 4, Ju14 yrkandena 1 och 3, Ju15 yrkandena 4 – 6, Ju16, Ju17 yrkande 1, Ju18 yrkandena 1, 6 – 12, 16 och 17 samt Ju220 yrkandena 1 och 4. De frågor som utskottet härvid behandlar faller främst under Schengenkonventionens regler i Avd. II Om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet.

Schengenavtalet

Propositionen

Schengensamarbetet startade som ett mellanstatligt avtal mellan Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna år 1985. År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till Schengenavtalet – herefter kallad Schengenkonventionen – vilken innehåller bestämmelser om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga nödvändiga samsarbetsåtgärder. Schengenkonventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då hade anslutit sig till Schengenavtalet. I juni 1995 överlämnade Sverige och Finland sina respektive ansökningar om anslutning till Schengensamarbetet. Även Norge och Island gjorde klart att de var angelägna om ett nära samarbete med Schengensamarbetet, tillsammans med de nordiska länderna. Alla de nordiska länderna har i sina respektive ansökningar gjort förbehåll för att den nordiska passfriheten måste bevaras. Detta villkor accepterades som en given utgångspunkt för förhandlingarna. Sverige gjorde även ett särskilt förbehåll för att de s.k. kompensatoriska åtgärderna måste vara genomförda fullt ut i samtliga Schengenländer samt fungera tillfredsställande. Vidare underströk Sverige att dess krav på säkerhet och kontroll vad gäller narkotika måste kunna tillgodoses.

Schengensamarbetet kan sägas innefatta 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, som delvis aktualiseras av den fria rörligheten för personer, är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal. Den fria rörligheten för personer, varor, tjänster och kapital är grundstenar i EG:s regelverk för den inre marknaden. När Sverige tog ställning för ett EU-medlemskap förklarade vi att det inte förelåg några problem med att acceptera EG:s regelverk angående personers fria rörlighet, och att Sverige önskar medverka till att förverkliga den fria rörligheten för personer enligt EG-fördragets artikel 7a. Regeringen konstaterar att Sverige därmed i sak har accepterat ett samarbete på unionsnivå av det slag som har trätt i kraft mellan de EU-medlemmar som medverkar i Schengensamarbetet.

Avsikten är att Europa genom Schengensamarbetet på sikt kan bli ett område utan inre gränser. En naturlig del av en sådan utveckling är enligt regeringen att den yttre gränskontrollen stärks, som motvikt till avskaffandet av den inre gränskontrollen och för att motverka en ökad brottslighet.

Regeringen bedömer att en anslutning till Schengensamarbetet sammantaget innebär påtagliga fördelar för Sverige på en rad viktiga områden som kompletterar EU-samarbetet. Regeringen anser därför att Sverige bör ansluta sig till Schengensamarbetet. Regeringen hemställer om att riksdagen godkänner Sveriges tillträde till det s.k. Schengenavtalet, den s.k. Schengenkonventionen och ett tilläggsprotokoll till denna samt samarbetsavtalet mellan Schengenstaterna å ena sidan och Norge och Island å den andra. Sedan riksdagen har godkänt Sveriges anslutning till Schengensamarbetet, kan övriga nödvändiga förberedelseåtgärder påbörjas. Målsättningen är enligt regeringen att samtliga åtgärder skall vara slutförda i sådan tid att verkställande kommittén kan fatta beslut om att alla konventionskrav är uppfyllda och att Sverige kan inträda fullt ut i samarbetet under år 2000.

Motionerna

I ett antal motioner, Ju11, Ju12, Ju14, Ju16 och Ju18, yrkas avslag på propositionens förslag om att riksdagen skall godkänna Sveriges anslutning till Schengensamarbetet.

Birgitta Hambræus m.fl. (c) anser i motion Ju11 yrkande 1 att Schengensamarbetet innebär ett steg närmare federation. Vidare anför motionärerna bl.a. att det finns en risk för att asylrätten undermineras, att svensk narkotikapolitik måste ändras och att nordisk passfrihet hotas om Sverige skulle ansluta sig till Schengensamarbetet.

I motion Ju12 av Bengt-Ola Rytter (s) yrkas avslag med hänvisning bl.a. till att Schengensamarbetet är ett steg mot överstatlighet, att den parlamentariska insynen är alltför dålig och att de ekonomiska konsekvenserna av ett medlemskap inte är tillräckligt utredda.

I motion Ju14 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 1 anser motionärerna att Schengensamarbetet lider av dålig parlamentarisk insyn. Motionärerna

anför även att det inte finns någon redovisning av hur den lagstiftning som krävs för konventionens genomförande kommer att se ut.

Lennart Rohdin (fp) yrkar i motion Ju16 avslag på förslaget om ett svenskt medlemskap i Schengensamarbetet med hänvisning till de effekter som samarbetets restriktiva instrument mot asylinvandring kommer att få, den dåliga demokratiska insynen och kontrollen samt den politiska oviljan att ta samlat ansvar för asylrättens innehåll inom EU.

I motion Ju18 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) yrkande 1 anför motionärerna att Sverige genom Schengensamarbetet kommer att förlora kontrollen över vem som skall få resa in i Sverige. Vidare hotas bl.a. kampen mot internationell brottslighet och mot narkotika att försvagas genom Schengensamarbetet.

I motion Ju220 av Ragnhild Pohanka och Ulla Hoffmann (mp, v) yrkande 1 motsätter sig motionärerna en svensk anslutning till Schengenavtalet bl.a. därför att murarna för flyktingar genom Schengensamarbetet blir högre.

Utskottet

I samband med förhandlingarna om medlemskap i EU förklarade Sverige sig berett att acceptera regelverket beträffande personers fria rörlighet och unionsfördragets artiklar om samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Vi förklarade också att vi önskar medverka till att förverkliga den fria rörligheten för personer enligt EG-fördragets artikel 7a. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att Sverige därmed i sak accepterat ett samarbete på unionsnivå av det slag som trätt i kraft mellan de EU-länder som medverkar i Schengensamarbetet. Det är därför ett naturligt steg att ingå också i Schengensamarbetet.

I betänkande 1996/97:SfU5 behandlade utskottet principer för den svenska migrationspolitiken. I betänkandet anlades ett helhetsperspektiv på migrationspolitiken och fastslogs att denna bör vara human, tydlig och konsekvent samt bygga på respekt för mänskliga rättigheter, internationell solidaritet och förutsättningarna i Sverige. Grundläggande för den svenska migrationspolitiken var även en aktiv migrationspolitik inom EU. I betänkandet anfördes att Sverige bör verka för att en migrationspolitisk helhetssyn återspeglas i det europeiska samarbetet och att Sverige måste ta aktiv del i arbetet med att förverkliga den fria rörligheten.

Schengensamarbetet syftar dels till att uppfylla målet om den fria rörligheten för personer, dels till att motverka internationell kriminalitet och illegal invandring. Med vad som ovan anförts anser utskottet att en anslutning till Schengensamarbetet står i god överensstämmelse både med de deklarationer som Sverige gjorde i samband med ansökan om EU-medlemskap och med de riktlinjer för migrationspolitiken som riksdagen antog 1996. Med utgångspunkt i de frågor som faller inom socialförsäkringsutskottets beredningsområde anser utskottet därför att propositionens hemställan om att godkänna Sveriges anslutning till Schengensamarbetet bör bifallas. Utskottet avstyrker motionerna Ju11 yrkande 1, Ju12, Ju14 yrkande 1, Ju16, Ju18 yrkande 1 samt Ju220 yrkande 1.

Konventionen

Yttre gränser i Schengenkonventionens mening är alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar som enligt konventionen inte räknas som inre gräns. Schengenkonventionen innehåller bestämmelser om hur kontrollen av de yttre gränserna skall ske. Kontrollen skall genomföras enligt gemensamma principer, inom ramen för respektive stats egna lagar och med hänsyn till de övriga staternas intressen. Personkontroll skall ske både vid inresa till Schengenområdet och utresa därifrån till tredje land. Såväl inrese- som utresekontrollen skall vara noggrannare vad gäller utläningar, vilket enligt konventionens mening innefattar personer som inte är medborgare i någon av EU:s medlemsstater. Passerande av de yttre gränserna regleras i artiklarna 3–8 i Schengenkonventionen.

I artikel 3 framgår att de yttre gränserna i princip endast får passeras vid gränsövergångsställen och under fasta öppethållandetider. Schengenstaterna har åtagit sig att införa påföljder för den som passerar de yttre gränserna vid andra platser eller på andra tider än de tillåtna utan tillstånd.

Artikel 4 behandlar frågor om kontroll vid passerande av yttre gräns som är flygplats. Flygpasagerare som kommer från tredje land för att fortsätta med flyg inom Schengenområdet skall underkastas personkontroll och kontroll av handbagage. Motsvarande kontroll skall ske för den som från ett flyg inom Schengenområdet skall fortsätta med flyg till tredje land.

I artikel 5 anges förutsättningar för inresa på Schengenområdet för medborgare i tredje land. Artikel 5 innehåller en lista på fem krav som en utläning skall uppfylla för att beviljas inresa i samband med vistelse som inte överskrider tre månader. Utlänningen skall ha dokument som tillåter passerandet av gränsen och som fastställts av Verkställande kommittén; inneha giltig visering, om sådan krävs; i förekommande fall kunna uppvisa dokument som visar syftet med och villkoren för den avsedda resan samt ha tillräckliga medel för uppehälle och återresa; inte vara registrerad på spärllistan; och slutligen, inte anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av Schengenstaternas internationella förbindelser. Undantag från ett eller flera av dessa krav kan göras av en stat som finner det nödvändigt av humanitära skäl, i eget intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Inresetillståndet begränsas då till att avse enbart det berörda landet. Övriga Schengenstater skall även underrättas när ett sådant tillstånd ges.

En medborgare i tredje land som har uppehållstillstånd eller visering utfärdat av annat Schengenland skall medges genomresa. Förekommer han eller hon på den gemensamma spärllistan kan detta utgöra hinder mot genomresa.

Artikel 6 innehåller bestämmelser om hur gränskontrollen skall gå till. Schengenkonventionen föreskriver såväl inrese- som utresekontroll. Kontrollerna skall alltid verkställas enligt nationell rätt. Av artikeln framgår att utläningar vid inresa i Schengenområdet underkastas en mer noggrann kontroll än medborgare i EU-staterna. Kontroll skall även ske vid utresa till destinationer utanför Schengenområdet och även i dessa fall med hänsyn till

staternas inre säkerhet och allmänna ordning. Denna kontroll skall utföras i samtliga fall vad gäller medborgare i tredje land.

I artikel 7 föreskrivs att Schengenstaterna skall ha ett nära samarbete med varandra för att uppnå en effektiv kontroll och bevakning.

Artikel 8 anger att Verkställande kommittén skall fatta nödvändiga beslut om hur kontroll och bevakning av gränserna skall genomföras i praktiken.

Motion

I motion Ju13 av Gun Hellsvik m.fl. (m) yrkande 3 anförs att det med anledning av Schengenavtalets krav på bl.a. skärpt inrese- eller gränskontroll är betydelsefullt att ett nära samarbete mellan Statens invandrarverk och polisen kommer till stånd. Motionärerna anför att inresekontrollen vid Sveriges yttre gränser är en högt prioriterad fråga för Invandrarverket, eftersom övervägande majoritet av dem som i dag söker asyl gör det efter inresa i landet, vilket leder till långvariga och kostsamma asylprocesser. Motionärerna anser att Invandrarverkets ansvar för inresekontrollen mot bakgrund av detta ytterligare borde tydliggöras och utvecklas.

Utskottet

Regeringen anför i propositionen att en förutsättning för Sveriges inträde som operativ medlem i Schengensamarbetet, vilket är planerat till år 2000, är att den svenska yttre gränskontrollen då har byggts upp till en nivå som svarar mot Schengenkonventionens krav. I propositionen redovisar regeringen polisens, tullens och Kustbevakningens roll i den yttre gränskontrollen samt vilka krav och behov av förändringar som Schengensamarbetet ställer på dessa myndigheter.

Utskottet vill dock liksom motionärerna i motion Ju13 fästa uppmärksamheten även på Invandrarverkets roll i gränskontrollsammanhang. I propositionen anges bl.a. att enligt Riksrevisionsverkets rapport gör 70–80 % av dem som ansöker om asyl det inne i landet i stället för vid gränsen. Även Kommittén om EU:s utvidgning har i sitt betänkande SOU 1997:159 tagit upp denna fråga. Där redovisas att cirka två tredjedelar av de asylsökande lämnar sina uppgifter inne i landet, vilket ses som en indikation på både den yttre och den inre kontrollens svaghet.

I betänkandet Verksamhet och kontroll i utlänningsärenden (SOU 1997:128) av utredningen med samma namn anförs att många av de uppgifter och handlingar som är erforderliga i verksamhetsarbetet inte sällan är svåra att säkra, om utlänningsärendet ger in sin ansökan om uppehållstillstånd först efter en tid efter ankomsten till Sverige. Det är därför angeläget att åstadkomma en ordning som innebär att så många som möjligt ger in sin ansökan om uppehållstillstånd redan i samband med inresan till Sverige. För att öka antalet ansökningar vid gränsen bör Invandrarverket i ökad utsträckning förlägga sin verksamhet till de större flygplatserna och till de större färjehamnarna. Invandrarverket har nu permanent bevakning endast på Arlanda. Utredaren anser att personal från Invandrarverket så gott som alltid bör finnas på plats vid de större flygplatserna. Verkets personal bör dessutom i regel

finnas på plats i färjehamnarna vid de tider då färjor, som erfarenhetsmässigt för med sig asylsökande, anlöper svensk hamn. Invandrarverket bör tillsammans med den gränsbevakande polisen utarbeta gemensamma arbetsformer och rutiner som kan bidra till att fler ansökningar om uppehållstillstånd görs i omedelbar anslutning till inresan. En sådan samverkan bör kunna byggas upp utan någon författningsreglering.

I det nämnda betänkandet hänvisas även till att Verkställighetsutredningen i sitt betänkande SOU 1995:55 har föreslagit s.k. gatekontroll, som framför allt medför bättre möjligheter att säkerställa uppgifter om resvägen till Sverige, vilket har betydelse för bl.a. frågan om utlänningsen skall återsändas till sitt hemland eller till ett första asylland. Gatekontroll ger dessutom möjlighet att i ett tidigt skede fånga upp dem som har för avsikt att söka asyl, vilket i många fall kan underlätta såväl asylutredningen som verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Saknar utlänningsen resedokument ökar också möjligheten att få uppgifter från flygbolaget. Den förstnämnda utredningen (SOU 1997:128) anser det därför angeläget att genomföra Verkställighetsutredningens förslag om gatekontroll vid de större internationella flygplatserna. Sådan kontroll bör ske i vart fall av ankommande flyg som erfarenhetsmässigt ofta medför asylsökande. Ansvar för denna kontrollverksamhet bör vila på polisen, men det är angeläget att finna lämpliga former för samarbete med Invandrarverket. Det bör överlåtas åt Rikspolisstyrelsen och Invandrarverket att utforma dessa. Utredaren påpekar att det beskrivna arbetssättet är av lika stor betydelse i ärenden om uppehållstillstånd som i verkställighetsärenden. Frågorna har redan uppmärksamats av Invandrarverket. Verket har i en skrivelse den 1 september 1997 till Utrikesdepartementet hemställt om en översyn av utlänningslagstiftningen så att verkets personal får möjlighet att självständigt besluta om och genomföra gatekontroll m.m.

Utskottet vill tillägga att sedan den 1 oktober 1997 har Invandrarverket tagit över ansvaret för att ta emot ansökningar om uppehållstillstånd och även göra den s.k. grundutredningen som sker vid ansökningstillfället, något som tidigare ankom på polisen. Ett viktigt motiv till att ge Invandrarverket ansvaret för grundutredningen var att effektiviteten i asylprövningen då skulle förbättras. Frågan behandlades i utskottets betänkande 1996/97:SfU5. Utskottet framhöll där att det var en stor fördel ur utredningssynpunkt att de som skall fatta beslut i ett asylärende får den första kontakten med sökanden redan vid grundutredningen. Vidare hade utskottet fått många uttryck för att asylsökande med svåra upplevelser från hemlandets polismyndigheter hade haft svårt att lita på polismyndigheter i andra länder och berätta om de förföljelser som de varit utsatta för.

Med hänvisning till det anförda delar utskottet motionärernas uppfattning att det är viktigt att Invandrarverkets ansvar för inresekontrollen tydliggörs och utvecklas ytterligare. Utskottet kommer i sitt betänkande 1997/98:SfU9 om flykting- och invandrarfrågor att behandla bl.a. två motioner från den allmänna motionstiden år 1997 som rör Invandrarverkets roll i gränskontrollsammanhang. Utskottet avser att därvid närmare överväga behovet av ett uttalande från riksdagens sida i frågan. Med hänsyn härtill och då Invandrarverkets roll i gränskontrollsammanhang inte är begränsad till Schengensam-

Spärrlista

Konventionen

I Schengenkonventionens artikel 96 anges att registrering får ske av en utlänning på s.k. spärrlista. Beslut om införande på spärrlistan skall ha fattats av administrativa myndigheter eller behörig domstol i enlighet med processuella regler i nationell lagstiftning. Sådana beslut kan grundas på att en utlänning utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet, exempelvis om utlänningen dömts för gärning som har ett minimistraff på ett års fängelse eller om det finns grundad anledning att anta att utlänningen begått grova brott eller om det skäligen kan befaras att han kommer att begå sådana brott på någon Schengenstats territorium. Beslut om införande på spärrlista kan också grundas på att utlänningen i fråga varit föremål för avvisning eller utvisning.

En person som förs in på spärrlistan skall vägras inresa eller uppehållstillstånd i Schengenområdet enligt villkor som föreskrivs i kapitel 2–5 i konventionen, om passerandet av de inre respektive de yttre gränserna. Av artikel 5 framgår, som ovan redovisats, att en utlänning som finns registrerad på spärrlista inte kan beviljas inresa till Schengenområdet. Liksom redan framgått kan en Schengenstat 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 statens territorium och meddelas övriga Schengenstater.

I artikel 25 behandlas frågor om uppehållstillstånd för personer som är registrerade på spärrlista. Där framgår att den stat inom Schengensamarbetet som avser att utfärda ett uppehållstillstånd till en utlänning, som finns upptagen på spärrlistan, 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 allvarlig art, särskilt av humanitärt slag eller till följd av internationella förpliktelser. I det motsatta fallet, då ett land registrerar en person på spärrlista 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 registreringen återkallas.

Motion

I motion Ju18 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) yrkande 16 anser motionärerna att regeringen bör göra ett förtydligande av under vilka förutsättningar och med vilken tidsbegränsning som svenska myndigheter kommer att få införa utläningar med verkställt avvisningsbeslut på spärrlistan. I yrkande 17 anføres att regeringen bör se över proceduren för hur personer avförs från spärrlistan.

I konventionens artikel 96 finns, som ovan redovisats, bestämmelser om vem som skall besluta om införande av person på spärrlista och på vilka grunder som en sådan registrering får ske. Av artikel 25 framgår vidare regler för återkallande av registrering av utlänning som beviljats uppehållstillstånd i någon Schengenstat. Utskottet förutsätter att regeringen i samband med förberedelserna inför Schengensamarbetet ser över vilka regler som härutöver närmare skall gälla för såväl registrering som avregistrering på spärrlistan. Med hänvisning till detta avstyrks motion Ju18 yrkandena 16 och 17.

Viseringar

Konventionen

Schengenkonventionen innehåller bestämmelser om en gemensam viseringspolitik för Schengenstaterna.

I artikel 9 förbinder sig Schengenstaterna att anta en gemensam politik vad gäller rörligheten för personer, i synnerhet i fråga om reglerna för beviljande av viseringar. Staterna förbinder sig att gemensamt eftersträva en harmonisering av viseringspolitiken. Här framgår även att förändringar rörande viseringar sker genom en gemensam överenskommelse mellan Schengenstaterna. Endast i undantagsfall och när det finns tvingande skäl som beror på att statens politik kräver ett brådskande beslut, kan en stat ensam avvika från de gemensamma reglerna. I sådant fall skall samråd ske med de övriga Schengenstaterna, och den stat som gör avsteg från den gemensamma politiken skall ta hänsyn till övriga staters intressen.

I artiklarna 10–12 behandlas regler om en enhetlig visering som skall införas inom Schengenområdet. Den enhetliga viseringen skall gälla för inresa till samtliga Schengenstaters territorium och gälla för högst tre månader. Viseringen kan vara en inresevisering och gälla för en eller flera inresor under giltighetstiden. Tiden för en oavbruten vistelse eller den sammanlagda tiden för flera på varandra följande vistelser får inte överstiga tre månader per halvår räknat från den första inresan. 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. Det är Schengenstaternas diplomatiska och konsulära myndigheter samt vissa myndigheter hos Schengenstaterna som utfärdar den enhetliga viseringen. I princip skall den Schengenstat som är resans huvudmål utfärda den enhetliga viseringen.

Artiklarna 13–16 behandlar de resedokument som kan godtas i samband med beviljande av visering. Artikel 17 anger de frågor där verkställande kommittén skall fatta beslut om närmare tillämpning av viseringsbestämmelser. I artikel 18, slutligen, behandlas viseringar för en tid överstigande tre månader. En sådan visering skall betraktas som ett nationellt uppehållstillstånd i den utfärdande staten. En utlänning med sådan visering ges rätt att passera övriga Schengenstater på väg till den utfärdande staten, förutsatt att utlänningen uppfyller resevillkoren i artikel 5 och inte finns upptagen på spärrlista.

I motion Ju15 av Rolf Åbjörnsson m.fl. (kd) framförs i yrkande 4 krav på att viseringens effekter på möjligheten att söka asyl skall utredas.

I motion Ju18 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) anförs i yrkande 6 att man aldrig bör eller får använda viseringsinstrumentet som ett sätt att hindra människor som flyr undan krig eller förföljelse att kunna ta sig till ett annat land. I motionens yrkande 7 menar motionärerna att Sverige aktivt bör verka inom Schengensamarbetet för att lägga egna förslag till vilka länder som bör befrias från viseringsskyldighet. I motionens yrkande 8 framförs åsikten att regeringen bör utreda hur samarbetet inom Schengenområdet kan komma att påverka svensk viseringspraxis. I yrkande 9 anförs vidare att ett av Schengenavtalets och Dublinkonventionens kriterier för att ett land skall anses ansvarigt för att pröva en asylansökan är att landet i fråga utfärdar visering för den asylsökande. Motionärerna anser att regeringen även här bör se över hur svensk viseringspraxis kan påverkas av en anslutning till Schengensamarbetet.

Några motioner handlar om behovet av en gemensam europeisk flyktingpolitik.

I motion Ju17 av Siw Persson m.fl. (fp), yrkande 1, menar motionärerna att tillämpningen av Schengenavtalet och Dublinkonventionen måste präglas av strävan att få till stånd en mänsklig och generös flyktingpolitik på europeisk nivå och undvika en situation där de minst generösa länderna sätter normen.

Behovet av att få till stånd ett humanitärt europeiskt samarbete inom asyl- och flyktingpolitiken betonas även i motion Ju18 av Marianne Samuelsson m.fl. (mp), yrkandena 10–12. Motionärerna anser att det bör skapas en gemensam europeisk praxis för tillämpningen av flyktingbegreppet i 1951 års Genèvekonvention; en gemensam europeisk uppfattning om vem som har skyddsbehov utöver Genèvekonventionens definition samt ett system för att asylpraxis skall delges övriga länder så att en lika tillämpning sker överallt.

Utskottet

En anslutning till Schengensamarbetet kommer att innebära att Sverige medverkar i Schengenstaternas samarbete om viseringsregler. Schengenstaterna förbinder sig enligt konventionen att gemensamt eftersträva en harmonisering av viseringspolitiken. Hittills har en harmonisering enbart delvis uppnåtts inom samarbetet. Schengenstaterna har upprättat en gemensam s.k. negativlista vilken upptar de stater vars medborgare skall ha visering för inresa i området. En annan lista upptar de stater mot vilka något viseringskrav inte skall gälla. I anslutning till negativlistan finns dock vidare ett antal stater vars medborgare är viseringspliktiga i minst en Schengenstat men inte i alla. För att uppnå en harmonisering av viseringspolitiken krävs därför att Schengenstaterna kommer överens om huruvida medborgare i dessa stater skall vara viseringspliktiga eller ej. Slutligen finns en förteckning över stater vars medborgare skall ha en särskild transitvisering för flygplatsvisering inom Schengenområdet.

Av det av riksdagen godkända betänkandet Svensk migrationsperspektiv i globalt perspektiv (prop. 1996/97:25, bet. 1996/97:SfU5, rskr. 1996/97:80) framgår att det övergripande målet för den svenska viseringspolitiken är att skapa så stor frihet som möjligt över gränserna. Önskemålet om fri rörlighet måste dock ställas mot nödvändigheten av att upprätthålla den reglerade invandringen. Av invandringsspolitiska skäl är det därför nödvändigt att upprätthålla kravet på visering i förhållande till ett stort antal länder. Utskottet framhöll i betänkandet att viseringspolitiken i särskilt hög grad är en del av vår invandringsspolitik, där det är nödvändigt att politiken inte skiljer sig alltför mycket från våra grannländers. En svensk viseringsfrihet i förhållande till länder vars medborgare är viseringspliktiga i de flesta andra länder skulle kunna leda till ett mycket stort invandringstryck, menade utskottet.

I några motioner anfördes att Schengenkonventionens viseringsregler kan få oönskade konsekvenser för svensk asylpolitik. Även frågan om förhållandet mellan viseringspolitik och möjligheten att söka asyl behandlades i utskottets betänkande 1996/97:SfU5. Utskottet anförde där, med hänvisning till regeringens skrivningar i propositionen, att viseringskrav endast i mycket liten utsträckning torde hindra människor från att söka skydd, men att det däremot kan vara ett hinder för dem att söka asyl just i Sverige. Utskottet framhöll emellertid att det inte finns någon rätt för asylsökande att själv välja asylland. Om andra länder får ta emot oproportionellt många skyddsbehövande får detta lösas genom internationellt samarbete. Den svenska flyktingkvoten utnyttjas för just sådana situationer.

Som utskottet redan uttalat bör vidare en anslutning till Schengensamarbetet och dess arbete med att harmonisera viseringskraven anses stå i god överensstämmelse med de riktlinjer för migrationspolitiken som riksdagen antog 1996. Några uttalanden från riksdagens sida med anledning av motionerna Ju15 yrkande 4 och Ju18 yrkandena 6-9 är således inte påkallade, och motionerna avstyrks.

Några motioner berör behovet av en samverkan om asylpolitiken inom EU. Schengenavtalet är ett separat mellanstatligt avtal utanför EU som sedan Dublinkonventionens ikraftträdande – den 1 september 1997 för de ursprungliga undertecknarna, den 1 oktober 1997 för Sverige och Österrike samt den 1 januari 1998 för Finland – inte längre reglerar bestämmelser om asylansökningar. Arbetet för en gemensam flykting- och asylpolitik inom EU berörs därför inte direkt av Schengensamarbetet. Utskottet vill emellertid hänvisa till att såväl nuvarande som tidigare regeringar lagt stor vikt vid det internationella samarbetet i syfte att verka för en solidarisk ansvarsfördelning och för att stärka flyktingars rättsliga skydd. Utskottet vill åter (se senast bet. 1996/97:SfU5) erinra om att EU:s framtida flyktingpolitik bygger bl.a. på att alla medlemsstater har slutit upp kring Europakonventionen och FN:s flyktingkonvention. Enligt regeringen (prop. 1996/97:25) vill Sverige medverka till att de vägledande principerna vidareutvecklas och förverkligas. Utskottet, som för närvarande behandlar åtskilliga motioner om flykting- och invandringssfrågor, kommer att i betänkande 1997/98:SfU9 närmare redovisa sin syn på dessa frågor. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna Ju17 yrkande 1 och Ju18 yrkandena 10 – 12.

Konventionen

I Schengenkonventionens artiklar 26 och 27 finns bestämmelser om s.k. transportöransvar. I dessa artiklar åläggs Schengenstaterna att i sin nationella lagstiftning införa motsvarande bestämmelser.

Enligt artikel 26 skall den transportör som ombesörjt sjö-, luft- eller landtransport fram till den yttre gränsen för en utländsk medborgare, vilken där- efter nekats inresa, vara skyldig att utan dröjsmål återta ansvaret för utlänningen. På begäran av den myndighet som bevakar gränsen skall transportören ombesörja återresa för utlänningen till tredje land. Transportören skall vidare vara skyldig att kontrollera att en utlänning som transporteras sjö- eller luftvägen har de resedokument eller viseringar som erfordras för inresa i Schengenområdet. Och i den mån det är konstitutionellt möjligt skall Schengenstaterna införa nationella sanktioner mot transportörer som befordrar utlänningar som saknar erforderliga dokument. Schengenstaternas åtaganden vad gäller transportörer gäller endast i den mån det inte strider mot staternas förpliktelser enligt flyktingkonventionen.

I artikel 27 förbinder sig Schengenstaterna att i sin nationella lagstiftning införa lämpliga sanktioner mot den som i vinstsyfte hjälper eller försöker hjälpa utlänningar att resa in i eller vistas inom Schengenområdet i strid mot gällande bestämmelser. Schengenstaterna är skyldiga att meddela varandra när de får vetskap om sådan verksamhet riktad mot annan stat.

Motioner

Några motioner berör transportöransvaret.

I motion Ju13 av Gun Hellsvik m.fl. (m) yrkande 4 anføres att nuvarande svensk lagstiftning rörande sanktioner mot transportföretag som luft- eller sjövägen befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument inte uppfyller Schengensamarbetets krav. Motionärerna begär därför kompletterande bestämmelser om sanktionsmöjligheter mot transportföretag i enlighet med Schengenkonventionens artikel 26.

I motion Ju14 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 3 anser motionärerna att – i det fall riksdagen godkänner förslaget om att ratificera Schengenavtalet – Sverige skall göra ett tydligt förbehåll att någon skärpning av det svenska transportöransvaret inte kan komma i fråga.

Rolf Åbjörnsson m.fl. (kd) anser i motion Ju15 yrkande 5 att man bör begära garantier från övriga konventionsstater om att svenska regler om transportör-ansvar kan bibehållas. Motionärerna menar i yrkande 6 vidare att Sverige bör verka för att de svenska reglerna om transportöransvar vinner gehör i fler konventionsstater.

I motion Ju220 av Ragnhild Pohanka och Ulla Hoffmann (mp, v) yrkande 4 anføres att Sverige starkt skall arbeta för en minskning av transportörernas ansvar. Motionärerna anser vidare att – innan riksdagen tar ställning till Schengenkonventionen – fullständiga och klara garantier bör erhållas från Schengens verkställande kommitté för att den erkänner och respekterar Sveriges ställningstagande att inte bötfälla transportörer.

I 9 kap. 2 och 3 §§ utlänningslagen finns bestämmelser om skyldighet för transportörer att ersätta staten för kostnader för utlänningens resa från Sverige inklusive vissa andra kostnader. Skyldigheten inträder när utlänningen saknar pass, tillstånd för inresa och medel för hemresan. Transportören kan under vissa omständigheter befrias från betalningsskyldighet. Motioner som rörde frågor om transportöransvar behandlades i det migrationspolitiska betänkandet 1996/97:SfU5. Utskottet ansåg där att de gällande reglerna för transportöransvar var nödvändiga för att upprätthålla det migrationspolitiska syftet att reglera invandringen och ge skydd åt dem som verkligen behöver det. Utskottet ansåg inte att någon ändring av reglerna var påkallad. Utskottet angav att frågor om transportöransvar också berörs av EU- och Schengensamarbetet. De behandlade motionerna avstyrktes.

I propositionen gör regeringen bedömningen att de nuvarande bestämmelserna om transportöransvar får anses uppfylla Schengenkonventionens krav. De svenska bestämmelserna på området har presenterats och noggrant övervägts under Sveriges förhandlingar om anslutning till Schengensamarbetet. Någon kritik riktades inte i det läget mot den svenska lagstiftningen. Regeringen påpekar samtidigt att detta inte hindrar att det kan finnas anledning i ett senare skede, särskilt när större erfarenhet finns av konventionens praktiska tillämpning, att på nytt ta upp frågan till diskussion.

Men hänvisning till vad som ovan anförts anser utskottet att det i dagsläget inte finns anledning att ompröva gällande regler för transportöransvar. Med hänvisning till vad som ovan anförts avstyrker utskottet motionerna Ju13 yrkande 4, Ju14 yrkande 3, Ju15 yrkandena 5 och 6 samt Ju220 yrkande 4.

Stockholm den 19 februari 1998

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Börje Nilsson

I beslutet har deltagit: Börje Nilsson (s), Gullan Lindblad (m), Margareta Israelsson (s), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Margit Gennser (m), Lennart Klockare (s), Sven-Åke Nygårds (s), Gustaf von Essen (m), Sigge Godin (fp), Ronny Olander (s), Ulla Hoffmann (v), Mona Berglund Nilsson (s), Ulf Kristersson (m), Rose-Marie Frebran (kd), Karin Israelsson (c) och Jan Lindholm (mp).

Anslutning till Schengenavtalet

1. Ulla Hoffmann (v) och Jan Lindholm (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I samband" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att Schengensamarbetet är ytterligare ett steg mot överstatlighet. Den parlamentariska insynen och möjligheten till demokratisk kontroll av arbetet inom Schengenöverenskommelsen är vidare mycket bristfällig. Utskottet vill även peka på att beredningen av ärendet inte kan betraktas som tillfredsställande. Regeringen har exempelvis undvikit att för allmän kännedom redovisa de behov av lagstiftning som en anslutning till Schengensamarbetet för med sig. Utskottet menar att Schengensamarbetet i praktiken medför en harmonisering av asyl- och flyktingpolitiken. Det innebär att Sverige mister makten över vem som skall få resa in och få en fristad här. Utskottet anser att Schengensamarbetet syftar till att skapa högre murar för flyktingar och att det därigenom strider mot FN:s flyktingkonvention.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet således att justitieutskottet bör tillstyrka motionerna Ju14 yrkande 1, Ju18 yrkande 1 och Ju220 yrkande 1 och avstyrka propositionen. Därvid bör enligt utskottet även motionerna Ju12, Ju11 yrkande 1 och Ju16, som yrkar avslag på regeringens proposition, tillstyrkas av justitieutskottet.

Spärri lista

2. Ulla Hoffmann (v) och Jan Lindholm (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "I konventionens" och slutar med "16 och 17" bort ha följande lydelse:

Enligt artikel 96 i Schengenkonventionen kan uppgifter om utlännningar som avvisats eller utvisats från Schengenområdet införas på den gemensamma spärri lista över personer som inte är önskvärda på Schengenländernas territorium. Däremot finns det inte angivet i propositionen vilka kategorier utlännningar som på denna grund kan komma att införas på spärri listan. Utskottet anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förtydligande vad gäller under vilka förutsättningar och med vilken tidsbegränsning som svenska myndigheter kommer att få införa utlännningar med verkställt avvisningsbeslut på spärri listan. Dessutom bör proceduren för hur personer avförs från spärri listan ses över. Utskottet anser således att justitieutskottet bör tillstyrka motion Ju18 yrkandena 16 och 17.

Viseringar

3. Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd) och Jan Lindholm (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "En anslutning" och slutar med "motionerna avstyrks" bort ha följande lydelse:

Schengenstaterna har upprättat en s.k. negativlista vilken upptar de stater vars medborgare skall ha visering för inresa i Schengenområdet. Vid en anslutning till Schengensamarbetet måste även Sverige kräva visering av medborgare i de 128 stater som för närvarande står på negativlistan. Det innebär viseringstvång gentemot ytterligare 27 stater i förhållande till gällande svensk viseringspraxis. Många av dessa länder är väl kända för kränkningar av mänskliga rättigheter.

Det är utskottets bestämda uppfattning att viseringsinstrumentet aldrig skall användas som ett sätt att hindra människor som flyr undan krig eller förföljelse att ta sig till ett annat land. Det är mot bakgrund av detta viktigt att Sverige, om riksdagen godkänner Sveriges anslutning till Schengensamarbetet, driver en aktiv roll med egna förslag till vilka länder som bör befrias från viseringsskyldighet. En annan följd av Schengensamarbetet blir att Sverige vid prövning av en viseringsansökan måste ta hänsyn till de andra Schengenstaternas invandringspolitiska intressen. Utskottet anser att regeringen närmare bör utreda vilka konsekvenser detta kan få för svensk viseringspraxis. Regeringen bör enligt utskottets mening även utreda hur Dublinkonventionens kriterium om vilket land som har ansvaret för att pröva en asylansökan kan komma att påverkas genom Schengensamarbetet. Med hänvisning till vad som ovan anförts anser utskottet att justitieutskottet bör tillstyrka motionerna Ju18 yrkandena 6-9 och Ju15 yrkande 4.

4. Sigge Godin (fp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Några motioner" och slutar med "yrkandena 10–12" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att Schengensamarbetet är ett steg framåt mot det gränslösa EU med fri rörlighet för dess medborgare. Samtidigt som utskottet ser med tillfredsställelse på att den fria rörligheten för medborgarna i EU på detta sätt främjas finns det anledning att hysa oro för att en mer inhuman flyktingpolitik inom EU riskerar att utvecklas. Utskottet vill därför betona att det är av yttersta vikt att arbeta för att skapa en gemensam asylpolitik inom EU. En samordning av medlemsstaternas minimiansvar vad gäller asylpolitiken är nödvändig, om det åtminstone i några länder i praktiken skall vara möjligt att bedriva en mer generös flyktingpolitik. Med vad som här anförts anser utskottet att justitieutskottet bör tillstyrka motion Ju17 yrkande 1.

5. Jan Lindholm (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med "Några motioner" och slutar med "yrkandena 10–12" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att det bör skapas en gemensam europeisk praxis för tillämpningen av flyktingbegreppet i FN:s flyktingkonvention. Vidare bör en gemensam europeisk uppfattning om vem som har skyddsbehov utöver Genèvekonventionens definition fastslås. Europas stater bör även arbeta för att skapa ett gemensamt system för asylpraxis.

Utskottet anser således att justitieutskottet bör tillstyrka motion Ju18 yrkandena 10–12.

6. Sigge Godin (fp), Ulla Hoffmann (v), Rose-Marie Frebran (kd) och Jan Lindholm (mp) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”I kap. 9” och slutar med ”yrkande 4” bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att Sverige vid en anslutning till Schengensamarbetet skall begära garantier från övriga Schengenstater att Sverige kan behålla gällande regler för transportöransvar utan några förändringar. Sverige bör vidare verka för att de svenska reglerna för transportöransvar vinner gehör i flera Schengenstater. Med hänsyn till det anförda anser utskottet således att justitieutskottet bör tillstyrka motionerna Ju14 yrkande 3, Ju220 yrkande 4 samt Ju15 yrkandena 5 och 6.

7. Gullan Lindblad, Margit Gennser, Gustaf von Essen och Ulf Kristersson (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som börjar med ”I 9 kap.” och slutar med ”yrkande 4” bort ha följande lydelse:

Den nuvarande lagstiftningen rörande sanktioner mot transportföretag som luft- eller sjövägen befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument kan enligt utskottets uppfattning inte sägas uppfylla Schengenkonventionens krav såsom de framgår i artikel 26. Nuvarande svenska regler innebär att transportörer under vissa omständigheter blir ersättningsskyldiga till staten, men medger inte någon form av sanktionsmöjlighet mot transportföretag som brister i kontrollen av utlänningars resedokument så som förutsätts enligt Schengenkonventionen. Utskottet anser att regeringen bör återkomma till riksdagen med kompletterande bestämmelse om sanktionsmöjlighet mot transportföretag i enlighet med Schengenkonventionens artikel 26. Utskottet anser således att justitieutskottet bör tillstyrka motion Ju13 yrkande 4.