



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Laila Johansson

# Transportöransvaret i utlänningslagen

Examensarbete  
20 poäng

Göran Melander

Folkrätt

VT2003

# INNEHÅLL

<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>1</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>2</b>
1.1 Syfte	2
1.2 Frågeställningar	2
1.3 Avgränsningar	2
1.4 Metod	3
1.5 Disposition	3
<b>2 HISTORIK</b>	<b>4</b>
<b>3 GÄLLANDE RÄTT</b>	<b>9</b>
3.1 Transportörens kostnadsansvar	9
3.1.1 Tillämpning	10
3.1.2 Undantagsbestämmelser	11
3.2 Utlänningens kostnadsansvar	12
3.3 Transportöransvaret i praktiken	13
3.3.1 Rättsfall	14
<b>4 INTERNATIONELLT SAMARBETE</b>	<b>16</b>
4.1 FN: s flyktingorgan	16
4.2 Utvecklingen i Europa	17
4.2.1 The 1985 White Paper och the Single European Act 1986	18
4.2.2 Schengenkonventionen	19
4.2.2.1 Transportöransvaret i Schengenkonventionen	19
<b>5 RÅDETS DIREKTIV 2001/51/EG</b>	<b>23</b>
5.1 Sverige i EU	24
5.1.1 Skälen bakom förslaget	26
5.1.2 Kravet på kontroll	26
5.1.3 Sanktioner	27
5.1.4 Befrielsegrunder	28
5.1.5 Bevisbörda	29
5.1.6 Avgiftens storlek	29
<b>6 UTLÄNDSK LAGSTIFTNING</b>	<b>30</b>

<b>7 INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN</b>	<b>33</b>
7.1 Rätten till asyl	33
7.2 Non-refoulement	35
7.3 En rättvis asylprocess	37
7.4 Genèvekonventionen artikel 31.1	38
7.5 Chicagokonventionen	39
<b>8 KONSEKVENSER</b>	<b>41</b>
<b>9 SAMMANFATTANDE ANALYS</b>	<b>45</b>
<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>51</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>54</b>

# FÖRKORTNINGAR

Ds	Departementsskrivelse
ECJ	European Court of Justice
ECHR	The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
EU	Europeiska Unionen
EG	Europeiska Gemenskapen
FN	Förenta Nationerna
ICAO	The International Civil Aviation Organization
ICCPR	The International Covenant on Civil and Political Rights
INA	The US Immigration and Nationality Act
IRO	International Refugee Organization
Prop.	Proposition
RegR	Regeringsrätten
RomF	Romfördraget
UDHR	The Universal Declaration of Human Rights
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNRRA	The United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UtlL	Utlänningslagen
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1 INLEDNING

Bestämmelser om transportöransvar har länge, i någon form, funnits i den svenska lagstiftningen. De nuvarande reglerna infördes i samband med 1989-års utlänningslag (UtlL) och finns i 9 kap. 2 § UtlL. Det har gått ett antal år sedan bestämmelserna infördes och under tiden har viktiga förändringar skett, bl.a. är Sverige sedan år 1995 medlem i Europeiska unionen (EU). I juli år 2001 antogs ett direktiv om harmonisering av lagstiftningen gällande sanktioner för transportörer som befordrar dokumentlösa tredjelandsmedborgare<sup>1</sup> till medlemsstaternas territorium. Skarp kritik har riktats mot bestämmelserna som anses hota rättsäkerheten och urholka asylrätten. Det finns således anledning att granska reglerna i ljuset av internationell flyktingrätt och de mänskliga fri- och rättigheterna.

## 1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att skildra transportöransvarets framväxt i Sverige samt inom ramen för samarbetet inom den EU. Därutöver är avsikten att undersöka huruvida lagstiftningen överensstämmer med internationella åtaganden och utreda dess konsekvenser för flyktingskyddet.

## 1.2 Frågeställningar

Hur ser bestämmelserna om transportöransvaret ut idag och vad innebär förslaget om sanktioner enligt EG-direktivet? Vilka fri- och rättigheter kan komma att begränsas genom införandet av sanktioner mot transportörer? Vilka följder kan detta få för asylrätten och flyktingskyddet?

## 1.3 Avgränsningar

Asyl- och flyktingfrågor tangerar åtskilliga områden och bestämmelser men jag har valt att koncentrera mig på transportöransvaret. Flera av de åtgärder som företas inom EU är av intresse för frågan om tredjelandsmedborgares möjlighet att söka tillträde och asyl i Europa. Således är åtgärderna som tas upp i uppsatsen inte på något sätt uttömmande, utan de bestämmelser som är av vikt för transportöransvaret behandlas. Problemen med att upprätthålla internationell rätt, avsaknaden av övervakningsorgan och vilka domstolar som används berörs inte heller. Slutligen redogörs det varken för asylbestämmelsernas eller pass- och viseringsreglernas materiella innehåll enligt svensk- och gemenskapsrättslig lagstiftningen.

---

<sup>1</sup> Medborgare i länder utanför EU, EES och Schengenområdet.

## 1.4 Metod

För uppsatsens framställning bearbetas de traditionella rättskällorna. För att utröna transportöransvarets framväxt används till största delen förarbeten, såsom propositioner, förordningsmotiv och statens offentliga utredningar (SOU). Gällande rätt skildras främst utifrån relevant lagstiftning men även här utnyttjas förarbeten för att tydliggöra olika begrepp. Vidare utgör departementsskrivelsen om transportöransvaret i utlänningslagen, från Utrikesdepartementet, grunden för beskrivningen av det svenska förslaget till sanktioner mot transportörer. För övrigt behandlas juridiska artiklar, doktrin, internationella konventioner och i viss mån även rättsfall.

## 1.5 Disposition

Inledningsvis beskrivs den historiska utvecklingen av immigrationskontroller i Sverige. Följande kapitel klargör för gällande rätt på området och utvecklingen inom det internationella samarbetet, med betoning på arbetet inom EU. I kapitel fem följer en redogörelse för rådets direktiv om sanktioner mot transportörer som befordrat dokumentlösa passagerare till medlemsstaternas territorium. Regeringen bemyndigade den 16 augusti 2001 det statsråd som hade ansvar för mottagandet av asylsökande och utlänningars rätt att vistas i landet att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportöransvar. I samband med direktivet återges därför den svenska utredningen som tillkom med anledningen av direktivet, vilket följs av en kortfattad redogörelse för utländsk lagstiftning på området. Efterföljande kapitel innehåller en framställning av relevanta principer inom den internationella flyktingrätten och internationella åtaganden som staterna anslutit sig till. Avslutningsvis utreds de konsekvenser som ett utökat transportöransvar kan tänkas ha för asylrätten, flyktingskyddet och de mänskliga fri- och rättigheterna. I kapitel nio avslutas uppsatsen med en sammanfattande analys.

## 2 HISTORIK

Sverige införde passtväng i början av 1800-talet men upphävde det igen genom en kungörelse år 1860. Regleringen på området var mycket knapp och utlänningar kunde därför resa fritt över Sveriges gränser. Efter sekelskiftet växte ett krav på lagstiftning fram och år 1907 begärde riksdagen att regeringen skulle utarbeta ett lagförslag. Regeringens förslag presenterades år 1911 och innehöll en viss anmälningsplikt för utlänningar som hade för avsikt att stanna i landet. Lagrådet var däremot kritiska till införandet av en allmän gränskontroll för utlänningar, då detta ansågs hindra utvecklingen mot en internationell och modern handel. Bestämmelserna om anmälningsplikt togs därför bort och istället förslags en fullmakt för kungen som innebar att han vid krig, fara för krig eller vid andra särskilda förhållanden fick utfärda föreskrifter om utlänningskontroller. Riksdagen ansåg det emellertid vara nödvändigt med en mer omfattande utlänningslag och godtog därför inte förslaget. Regeringen återkom med ännu ett lagförslag. Propositionen godtogs den här gången och Lagen (1914:196) angående förbud för vissa utlänningar<sup>2</sup> att vistas här i riket stiftades. Lagen innehöll varken några bestämmelser om passtväng, anmälningskyldighet eller om en generell utlänningskontroll och utgjorde därför inget hinder för ett fortsatt fritt folkutbyte över gränserna. I praktiken växte däremot en administrativ kontroll fram, eftersom första världskriget gav anledning för kungen att utnyttja sin fullmakt. Författningar och föreskrifter utfärdades med syftet att reglera utlänningars resa till Sverige och senare vistelse i landet. På det sättet begränsades folkutbytet och kontroller genomfördes, trots lagens generösa bestämmelser.<sup>3</sup>

Passtvänet återinfördes genom 1917- års passkungörelse eftersom det ansågs föreligga ett behov av att kontrollera tillströmningen av utlänningar. Anledningen var bland annat den minskade tillgången på livsmedel. Utöver passtvänet infördes ett krav på visering, d.v.s. tillstånd för inresa och uppehåll. Kontrollerna skärptes ytterliggare genom 1918-, 1920- och 1926- års övervakningskungörelser. Möjligheterna att få inrese- och uppehållstillstånd blev i allt större utsträckning beroende av tillgången på bostäder och arbetstillfällen. Viseringstvänet togs visserligen bort för många av de europeiska länderna efter första världskriget, men arbetstillstånd krävdes för viseringsfria utlänningar som skulle ha arbetstillstånd i passet vid inresa. Syftet med bestämmelserna var att skydda arbetsmarknaden eftersom arbetslösheten i landet var hög.

Eftersom administrativa rutiner för kontroll vuxit fram väcktes frågan om reglering i lag. Den nya utlänningslagen trädde ikraft den 1 januari år 1928, genom vilken den tidigare upprättade ordningen i princip lagfästes. Behovet

---

<sup>2</sup> De juridiska definitionen av utlänningar är personer som inte äger svenskt medborgarskap.

<sup>3</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 9-11.

av utlänningskontroll förklarades utifrån ett ordnings- och säkerhetsperspektiv. Lagen var tidsbegränsad men giltighetstiden förlängdes efterhand fram till år 1937. Efter en tid gjordes en översyn av lagen. Arbetet resulterade i 1937 års utlänningslag som under andra världskriget utgjorde stöd för en mängd administrativa författningar angående utlänningskontrollen. Inte heller efterföljande lag, 1945-års utlänningslag, innehöll några stora förändringar beträffande kontroller. Bestämmelserna om att viseringsfria utläningar skulle ha passet försett med arbetsstillstånd och uppehållstillstånd gjordes däremot tillämpliga på alla utläningar.

I och med 1954-års lag infördes en del nyheter. I propositionen framhölls det att endast svenska medborgare hade en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Samtidigt konstaterade departementschefen att lagen borde förhindra godtycklig behandling av utläningar genom att fastställa deras rättigheter i lag. En generell utlänningskontroll motiverades främst utifrån försörjningshänsyn och med hänsyn till rådande bostadsförhållanden. Det var följaktligen främst med hänsyn till allmänna synpunkter och inte med utgångspunkt i en bedömning av den enskilde som tillträdet till landet begränsades. Regleringen av den allmänna kontrollen utformades så att regeringen gavs möjlighet att meddela föreskrifter om passtvang och viseringsskyldighet.<sup>4</sup>

Genom utlänningslag (1954:193) infördes en bestämmelse angående transportörens ansvar att återföra avvisade<sup>5</sup> utläningar. En förutsättning för ansvar var att flygplanet eller fartyget omedelbart eller inom den närmsta tiden skulle lämna Sverige. Enligt praxis var det fråga om ca en vecka och ett annat fartyg eller flyg med samma innehavare kunde också användas för återtransport. Motsvarande ansvar inträdde då en utvisning<sup>6</sup> skulle verkställas, i de fall utläningen inte visat pass vid inresa och om åtgärderna meddelats inom sex månader efter inresa. Ansvaret låg, enligt 1954-års lag, på innehavaren av fartyget eller flygplanet. Redan år 1914 fanns det en bestämmelse som innebar att befälhavaren på fartyg, under särskilda omständigheter, var skyldig att kostnadsfritt stå för utläningens resa ut från Sverige. Förutsättningarna var att befälhavaren borde ha insett att utläningen skulle komma att avvisas, men varken förarbeten eller praxis ger någon vägledning av vad detta egentligen innebar. År 1937 utvidgades återförandeplikten till att även gälla befälhavare på flygplan. De nya bestämmelserna ledde till att transportörer i allt större utsträckning blev skyldiga att kostnadsfritt återföra utläningar till deras hemländer.<sup>7</sup> Som skäl för införandet av reglerna framhöll utlänningskommittén att liknande bestämmelser redan fanns i andra länder. De olika nationella reglerna innebar att transportörer släppte av utläningar i Sverige för att undgå

---

<sup>4</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 12-14.

<sup>5</sup> Med avvisning avses ett beslut av om avlägsnande som rör en utläning som inte har eller har haft uppehållstillstånd i Sverige.

<sup>6</sup> Utvisning sker när en utläning antingen stannar kvar i Sverige efter att ett uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats eller har dömts för brott av viss svårighetsgrad.

<sup>7</sup> Ds 2001:74, s. 38-39.



ansvar, vilket orsakade stora kostnader. Det förekom till exempel att fripassagerare landsattes i svenska hamnar. Lagen gällde i tjugosex år framöver men en del förändringar gjordes under den sista perioden, bland annat överfördes passkyldighet och inresetillstånd till en särskild utlänningskungörelse.<sup>8</sup> 1980-års utlänningslag stämde i stort sett överens med tidigare bestämmelser beträffande utlänningskontrollen. Liksom tidigare bemyndigades regeringen att föreskriva pass- och tillståndstvång och reglerna om transportöransvaret var desamma.

År 1985 lades ett förslag fram om möjligheten att ålägga transportörer ett ekonomiskt ansvar. Under remissbehandlingen mötte förslaget dock hård kritik. Remissinstanserna påpekade riskerna med att införa ett sanktionssystem. Kritiken handlade främst om risken för att enskilda individer skulle hindras från att söka asyl och att transportörerna skulle bli ansvariga för offentlighetsutövning. Från transportföretagens sida anfördes att ett ekonomiskt ansvar för transportörer skulle få orimliga konsekvenser. Sanktioner mot transportörer ansågs indirekt tvinga transportbolag att hindra människor från att resa till Sverige. De gjorde gällande att det är omöjligt att hindra passagerare från att göra sig av med sina handlingar, i synnerhet under den sista sträckan av en resa. Transportbolagen betonade de praktiska svårigheterna med att utföra grundliga kontroller och framhöll problemen med att olika transportbolag är iblandade under en och samma resa.<sup>9</sup>

1988 kom SOU 1988:1, ”Översyn av utlänningslagen”. Förslagen i utredningen syftade till att förkorta handläggningstider och till att förenkla och förbättra reglerna, utan att för den skull rubba grundprinciperna för flykting- och invandrarpolitiken. Den ökade tillströmningen av utlännings som saknade dokument gav upphov till ett förslag om ändring i transportöransvaret. Syftet med lagändringen var att stoppa utvecklingen och de problem som uppstår i samband med odokumenterade utlännings på ett tidigt stadium. När en asylsökande saknar eller har falska handlingar försväras asylprocessen och statusbedömningen avsevärt. Det medför exempelvis stora svårigheter med att fastställa den asylsökandes identitet. Problemen som uppstår är således både tidskrävande och kostsamma, vilket orsakar besvärande väntetider. Dessutom kan det i vissa fall inverka på tilltron till den asylsökandes uppgifter, vilket kan få en negativ inverkan på flyktingpolitiken i stort.<sup>10</sup> Betänkandet ledde till en skärpning och en utvidgning av transportöransvaret. Samtidigt innebar det att undantagsbestämmelser med ansvarsfrihet för transportören infördes. Skyldigheten för en utlännings att ha pass och tillstånd föreskrevs, till skillnad från tidigare, direkt i den nya utlänningslagen. Utredningen tog också ställning till förslaget från 1985 angående möjligheten att utfärda vitesföreläggande då transportören befördrat utlännings utan erforderliga dokument. Ett vitesföreläggande ansågs inte vara aktuellt, vilket låg i linje

---

<sup>8</sup> SOU 1951:42 s. 155.

<sup>9</sup> Prop. 1985/86:133 s. 52-54.

<sup>10</sup> Feller Erika, *Transport Carriers and Refugee Protection*, s. 7-8.

med den kritik som framförts under ärendets remissbehandling. Argumentet var svårigheterna med att införa ett sanktionssystem utan att för den skull begränsa möjligheterna för skyddsbehövande.

En diskussion fördes också angående tidsbegränsningen i transportöransvaret, d.v.s. kravet på att flygplanet/fartyget omedelbart eller inom den närmsta tiden skulle lämna Sverige. Det konstaterades att bestämmelsen tillkommit i utlänningens intresse och att avsikten var att utlänningar inte skulle behöva vänta alltför länge. Utredarna anförde att tidsbegränsningen inte korresponderade med avsikten bakom transportörens ansvar. Avgörande för ansvarsfrågan ansågs istället vara om transportören fört utlänningen till Sverige, trots att han insett eller borde ha insett att denna saknade rätt att resa hit. Vidare påpekades att ansvaret skulle begränsas till de fall då transportören försummat kontrollen av erforderliga handlingar och tillstånd. Avgörande för ansvarsfrågan föreslogs därför vara ifall transportören haft en realistisk möjlighet att genomföra en kontroll eller inte.<sup>11</sup> Föredragande statsråd godtog tidsbegränsningens avskaffande och tillade ytterligare förändringar. Statsrådet ansåg att transportöransvaret skulle begränsas till att gälla vid avvisningar av utlänningar som sker på grund av att de saknar pass, inresetillstånd eller medel för hemresa. Motivet var att sådana omständigheter kan fastställas utan långtgående utredningar. Bestämmelsens tillämplighet vid utvisning togs därför bort.<sup>12</sup> Dessutom utökades ansvaret till att omfatta kostnader för eventuell bevakningspersonal och undantagsbestämmelser infördes.<sup>13</sup>

År 1995 övervägdes ett transportöransvar knutet till sanktioner återigen i en offentlig utredning. Enligt den flyktingpolitiska kommittén framstod införandet av sanktioner inte som motiverat. Den svenska lagstiftningen ansågs vara väl avvägd i frågan om vad som kan anses rimligt att kräva av transportören med tanke på intresset av fri samfärdsel mellan staterna. Till stöd för ställningstagandet anförde de vidare vikten av att skyddsbehövande har en möjlighet att komma till Sverige. Hänvisningar gjordes till de åtaganden som Sveriges gjort genom att ratificera Genèvekonventionen. Transportörens små möjligheter att skilja på vem som kommer eller inte kommer att få skydd i Sverige ansågs också tala emot sanktioner. Kommittén anförde att sanktioner skulle innebära att resenärer, skyddsbehövande eller ej, skulle få sina dokument granskade som om dem redan var vid den svenska gränsen. Om privata transportbolag tvingas utföra denna uppgift skulle det leda till att skyddsbehövande inte kommer att kunna ta sig Sverige, vilket hindrar tillämpningen av bestämmelserna i Genèvekonventionen. Till stöd för sina argument hänvisade utredningen också till kritik som framförts av ”The United Nations High Commissioner for Refugees” (UNHCR). Slutligen ansågs det inte vara bevisat att problemen med invandringsregleringen berodde på otillräckliga sanktioner

---

<sup>11</sup> SOU 1988:1, s. 163, 173-174.

<sup>12</sup> Prop. 1988/86 s. 128

<sup>13</sup> Prop. 1988/86 s. 206

mot transportörer, vilket betraktades som en stark anledning till att inte införa sanktioner. Kommittén anförde att Sverige och EU istället bör sträva efter att reducera hindren för människor att förflytta sig mellan EU och andra regioner.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> SOU 1995:75 s. 200-201.

# 3 GÄLLANDE RÄTT

## 3.1 Transportörens kostnadsansvar

I detta kapitel behandlas reglerna om vem som skall svara för kostanden för bl.a. en utlännings avlägsnande från Sverige. Bestämmelserna om transportöransvaret finns i 9 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). Reglerna föreskriver följande:

”Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, är transportören skyldig att ersätta staten för kostnaden för utlänningsens resa från Sverige samt för resekostnaden från Sverige och tillbaka för den bevakningspersonal som behöver följa med.”<sup>15</sup>

Enligt bestämmelsen är transportören, oberoende av när avvisning sker, skyldig att ersätta staten eller på annat sätt stå för kostnaderna för utlänningsens återresa. En förutsättning är att avvisning sker på grund av att utläningen saknar pass eller de tillstånd<sup>16</sup> som krävs för inresa eller medel för sin hemresa. Medel för hemresa anses finnas då utläningen har en returbiljett.<sup>17</sup> Skyldigheten omfattar även kostnader för eventuell bevakningspersonal. Enligt propositionen innefattas ersättning för resekostnader från och till Sverige men inte för förlorad tid, övernattning eller traktamente.<sup>18</sup> Bestämmelsen anses vara rimlig med hänsyn till det tydliga sambandet mellan dessa kostnader och den bristande kontrollen av resehandlingarna.<sup>19</sup>

Ansvaret ligger hos den som utför transporten i det enskilda fallet, d.v.s. ägaren eller brukaren av transportmedlet. Skyldigheten att stå för kostnaderna inträder även om återtransport måste ske med ett annat transportmedel än det utläningen kom till Sverige med.<sup>20</sup> Syftet med transportöransvaret är att förebygga problemen som uppstår då utlänningar kommer till Sverige utan pass, biljetter och tillståndshandlingar eller när dessa är förfalskade. Enligt huvudregeln skall en utlänning som avvisas eller utvisas från Sverige själv betala sin resa härifrån. Det är emellertid inte ovanligt att utlänningar saknar medel till detta. Regeln har därför

---

<sup>15</sup> 9 kap. 2 § 1 st. utlänningslagen (1989:529)

<sup>16</sup> För att en utlänning skall få resa in och vistas i Sverige måste vissa grundläggande krav vara uppfyllda. Kraven finns i UtL och utlänningsförordningen och innebär huvudsakligen att utlänningar skall ha pass, visering eller uppehållstillstånd. Det finns dock åtskilliga undantag från bestämmelserna.

<sup>17</sup> Prop. 1988/86 s. 128.

<sup>18</sup> Prop. 1988/86 s. 103.

<sup>19</sup> Prop. 1988/86 s. 129.

<sup>20</sup> Regeringens Förordningsmotiv 1989:3 s. 56.

kompletterats med en skyldighet för transportören att under vissa omständigheter svara för dessa kostnader.

Genom bestämmelsen förmås transportörer utföra en grundläggande kontroll av passagerarnas behörighetshandlingar. Transportöransvaret kan därför ses som ett medel för att på ett tidigt stadium motverka spridningen av de ökade problemen i samband med dokumentslöshet.<sup>21</sup>

### 3.1.1 Tillämpning

Kostnadsansvaret skall ses i sammanhang med bestämmelserna om verkställighet till fartyg eller flygplan i 8 kap. 6 § UtlL.<sup>22</sup> Bestämmelsen föreskriver följande:

”Om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller luftfartyg avvisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa, får han föras tillbaka till detta eller sättas ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma ägare eller brukare (transportören). Om det är nödvändigt att bevakningspersonalen följer med skall även den ges plats på fartyget eller luftfartyget.

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

Första stycket gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen inte får sändas enligt 1-4 §§.”<sup>23</sup>

Transportörens ansvar har, som tidigare nämnts, utvidgats för att även omfatta kostnader bevakningspersonal. Behovet att bevakningspersonal bör fastställas av verkställande polismyndighet i samförstånd med befälhavaren. Det kan bl.a. motiveras med hänsyn till ordning och säkerhet gentemot besättning och passagerare. Vite, enligt bestämmelserna i 6 § viteslagen, kan inte överklagas. Däremot kan domstolen ta ställning till vitets giltighet samtidigt som de prövar frågan om utdömande av vite. I tredje stycket hänvisas till olika hinder mot verkställighet, vilka är risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr, risk för förföljelse eller vid synnerliga skäl.<sup>24</sup>

Det är polismyndigheten på den aktuella orten som står för utredningen angående eventuellt transportöransvar. Det är viktigt att utredningen påbörjas så snart som det är möjligt. Polisen skall yttra sig i frågan och göra en utredning som sedan ligger till grund för beslutet. Transportören skall få möjlighet att undersöka om utlänningen hade erforderliga handlingar vid avresa och tillfälle att yttra sig om bl.a. sådana omständigheter som innebär att han helt eller delvis befrias från betalningsskyldighet.<sup>25</sup> Blanketten

<sup>21</sup> Prop. 1988/89:86 s. 127, s. 205-206.

<sup>22</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 368.

<sup>23</sup> 8 kap. 6 § utlänningslagen (1989:529)

<sup>24</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 347-348.

<sup>25</sup> Regeringens Förordningsmotiv 1989: 3, s. 56.

”Notification of Inadmissible Passenger” används i ärendet och innehåller uppgifter om resenären, avreseort, flightnummer och information om kostnadsansvaret.<sup>26</sup> Beslutet fattas sedan av den myndighet som verkställer avvisningen, d.v.s. Migrationsverket eller polisen. Beslut om betalningsskyldighet skall fattas när en avvisning har verkställts. Först då är det möjligt att beräkna de faktiska kostnaderna.<sup>27</sup> Det är i regel Migrationsverket som verkställer beslut men det finns även situationer när polismyndigheten verkställer avvisningen, till exempel vid domstols dom. Verkställande myndighet kan bestämma att ett enkelt förfarande skall tillämpas. I praktiken innebär det att transportören ordnar biljetter för återtransport i förväg och sedan kräver ersättning om betalningsansvar inte aktualiseras. Det förenklade förfarandet underlättar processen som i annat fall kan bli utdragen, speciellt då avvisningsbeslutet överklagas. Det finns vidare ingen särskild ordning för hur staten skall driva in sina fordringar. Eventuell indrivning får därför göras enligt de vanliga reglerna om stämning eller betalningsföreläggande. Beslut om betalningsskyldighet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, som sedan kan överklagas till kammarrätten. Överklagande till kammarrätten kräver dock prövningstillstånd.<sup>28</sup>

### 3.1.2 Undantagsbestämmelser

Transportören kan under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias från kostnadsansvaret. Undantagsbestämmelserna finns i 9 kap 2 § andra stycket UtIL och inträder om:

1. transportören visar att han haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller
2. det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.<sup>29</sup>

Skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige kan föreligga om transportören visar att utlänningen hade erforderliga handlingar och medel till hemresa när resan påbörjades. Enligt förarbetena kan transportören visa detta genom att till exempel uppvisa kopior av aktuella handlingar. Det inte finns någon uttrycklig skyldighet att kontrollera äktheten av utlänningens handlingar i utlänningslagen. Trots detta anses lagen föreskriva en viss skyldighet att utföra kontroller, eftersom kostnadsansvaret annars skulle bli utan verkan. Transportören kan exempelvis inte åberopa en uppenbart förfalskad handling, som rimligen borde ha upptäckts, för att undgå ansvar. Visar det sig att de dokument som

---

<sup>26</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 369.

<sup>27</sup> Regeringens Förordningsmotiv 1989: 3 s. 56.

<sup>28</sup> Ds 2001:74, s. 44-45.

<sup>29</sup> 9 kap 2 § 2 st. utlänningslagen (1989:529)

utlänningsansvar haft var uppenbart förfalskade kan transportören därför bli ersättningsskyldig.<sup>30</sup>

Befrielse från kostnadsansvar inträder dessutom om det förefaller oskäligt att kräva transportören på betalning med hänsyn till kostnadens storlek. Ett exempel är när merkostnader uppstår i samband med att ett annat transportmedel utnyttjas. Enligt motiven är det inte skäligt att låta transportören stå för väsentligt dyrare kostnader om transportbolaget själv saknar skuld till att ett dyrare alternativ måste väljas. Staten kan i sådana fall kräva en ersättning som motsvarar vad det skulle ha kostat om transportören själv stått för resekostnaderna. Situationen blir däremot annorlunda om merkostnader uppstår på grund av att transportören vägrat att själv ordna återresan.<sup>31</sup>

Slutligen bör kostnadsansvar inte utkrävas om det föreligger skäl som gör det uppenbart oskäligt att kräva kostnaden av transportören. Det finns till exempel fall när transportören haft god anledning att anta att utlänningsansvaret hade flyktingstatus eller när det av praktiska skäl varit omöjligt att utföra en grundlig kontroll av handlingarna. Vad som avses med ”god anledning att anta att utlänningsansvaret hade flyktingstatus” framgår inte av förarbetena. Praktiska skäl kan till exempel uppstå vid färjor med stort passagerarantal eller då flygbolag inte tillåts utföra tillräckliga kontroller av myndigheterna på avreseorten. I undantagsfall kan det också anses oskäligt att den transportör som stått för den sista delen av en resa skall behöva ersätta hela resekostnaden. Vanligtvis bör det däremot finnas krav på en grundlig kontroll även inför den sista sträckan. I allmänhet bör inblandade transportörer sedan fördela kostnadsansvaret sinsemellan.<sup>32</sup> Bevisbördan för att tillräckliga kontroller har genomförts bör lämpligen ligga hos transportören.<sup>33</sup>

## 3.2 Utlämningsansvaret

Enligt huvudregeln skall utlänningsansvaret själv svara för kostnaderna för återtransport. I 9 kap. utlänningslagen (1989:529) finns således ett kostnadsansvar för utlänningsansvaret. Enligt bestämmelserna är en utlänningsansvarig som avvisas eller utvisas skyldig att betala kostnaden för resan till den ort dit han sänds eller åläggs att resa genom myndighetens försorg. Enligt andra stycket gäller samma regler när en utlänningsansvarig, som bara får vistas i en viss del av Sverige, genom polismyndighetens försorg förs tillbaka till en plats där han får vistas.<sup>34</sup> Bestämmelsen fanns redan i 1954-års lag men ändrades år 1982, vilket medförde att utlänningsansvaret nu endast kan åläggas att betala sina egna

---

<sup>30</sup> Prop. 1988/89:86 s. 206.

<sup>31</sup> Prop. 1988/89:86 s. 206

<sup>32</sup> Ibid. s. 206.

<sup>33</sup> Göran Sshräder i Karnov 2002/03 – svensk lagsamling med kommentar 3, s. 4145.

<sup>34</sup> 9 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529)

reskostnader. Utlänningens kostnadsansvar gäller således inte för medföljande bevakningspersonal. För att säkra kostnaden för återresa kan utlänningens returbiljett tas i beslag. Det är vanligtvis polisen som avkräver betalning och det finns varken några särskilda bestämmelser om överklagande eller indrivning av statens fordringar. Reglerna om stämning, betalningsföreläggande och kvarstad är därför tillämpliga.

I praktiken innebär det att utlänningen endast står för kostnaderna när returbiljett eller andra medel finns tillgängliga. Möjligheten för staten att få ersättning är således väldigt begränsad.<sup>35</sup>

### 3.3 Transportöransvaret i praktiken

I departementsskrivelsen om transportöransvaret i utlänningslagen redovisas uppgifter om hur ofta betalningsansvaret aktualiseras i praktiken. Största delen av fallen där frågan om transportöransvar har väckts är från Stockholm, vilket kan förklaras med att de flesta flyg från tredjeland kommer till Arlanda. Sedan år 1999 har Migrationsverket i Stockholms region handlagt tolv ärenden, varav sju har avgjorts genom det enkla och informella förfarande. Detta innebär att ett faktiskt beslut inte behöver fattas eftersom returbiljetter då ordnas på ett tidigt stadium.

I slutet av juni år 2001 togs ett beslut om betalningsskyldighet på 46 593 kr för Swissair. I januari samma år beordrades Turkish Airlines att betala 20 028 kr efter det att sex pakistanier inte blivit beviljade uppehållstillstånd. De pakistanska medborgarna hade i det här fallet returbiljetter, men alla platser till ordinarie pris var fullbokade då avvisningen skulle ske. Flygbolaget ville inte uppgradera biljetterna utan erbjöd istället transport vid ett senare tillfälle. Återtransport fick därför ske med ett annat bolag. Vidare ålades Iberia i februari samma år att ersätta den svenska staten med 63 346 kr för återsändande av en person till Kongo som saknade pass och visum. Iberia avvisade möjligheten att ställa ut biljetter till bevakningspersonal. I ett annat fall befriades flygbolaget från ansvar på grund av att passet varit förfalskat genom att fotografiet hade bytts ut.

När det gäller ansvar för rederier har Skåne en viss erfarenhet av transportöransvaret. Oftast har transportören i dessa fall kunnat föra tillbaka personerna i fråga omedelbart. När det inte har varit möjligt har rederierna stått för kostnader som uppkommit på grund av väntetiden. År 2000 avvisades 140 personer vid gränskontrollen i Stockholms hamn, för det mesta på grund av att medel för hemresa saknats. Det enkla förfarandet tillämpades återigen i de flesta fallen.<sup>36</sup> Det är således sällsynt att frågan om transportöransvar väcks i domstol, även om det finns några exempel.

---

<sup>35</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s 367-368.

<sup>36</sup> Ds 2001:74, s. 47-49.



### 3.3.1 Rättsfall

Det finns sex domstolsavgöranden från Regeringsrätten, RÅ 1993 ref. 27 I–VI som fortfarande är vägledande. Nedan följer en kortfattad skildring av dessa.

1. På sommaren i augusti 1989 anlände en etiopisk kvinna med sin son till Arlanda. Eftersom de saknade pass och andra erforderliga resehandlingar avslogs deras ansökningar om uppehållstillstånd enligt 4 kap. 1 § UtIL. De fördes således tillbaka med flyg till Milano, där de senast kom ifrån. Polismyndigheten fattade beslut om att SAS skulle ersätta staten för biljettkostnaderna. Flygbolaget överklagade och yrkade om befrielse från kostnadsansvar. Som skäl anförde bolaget att de inte fått någon möjlighet att kontrollera passagerarnas handlingar eftersom de italienska flygplansmyndigheterna hade exklusiv rätt till incheckningsprocedurerna, enligt nationell rätt. Regeringsrätten hänvisade till förarbetena till 9 kap. 2 § UtIL och anförde att bestämmelserna om transportöransvar tillkommit för att förhindra problemen med ökad dokumentlöshet. För att transportöransvaret skall få önskad effekt måste undantagsbestämmelserna tillämpas restriktivt. Domstolen avslog därför SAS överklagan eftersom det inte framkommit att flygbolaget blivit nekade att utföra en grundlig kontroll inför avresa eller att SAS begärt att en sådan ändå skulle genomföras.<sup>37</sup>

2. En iransk medborgare kom till Stockholm från Düsseldorf med SAS utan pass och visering. Han avvisades och flygbolaget krävdes på biljettkostnaderna som uppkommit i samband med avvisningen. SAS överklagade polismyndighetens beslut eftersom de inte ansåg att de hade anledning att anta personen i fråga skulle resa in i Sverige. Anledningen var att han hade biljetter till Bangkok med avresa samma dag som han kom till Stockholm och enligt biljetterna skulle han endast göra ett transitupphåll. Domstolen biföll flygbolagets talan med förklaringen att förhållandena var sådana att SAS inte kunde räkna med att traditionella inresehandlingar skulle behövas. Trots en restriktiv tillämpning av befrielsegrunderna ansåg regeringsrätten (RegR) att det var uppenbart oskäligt att kräva SAS på kostnaderna för återtransport.<sup>38</sup>

3. En kvinna anlände till Arlanda från Milano, där hon uppgav för polismyndigheten att hennes tyska resedokument var förfalskade. Hennes ansökan om uppehållstillstånd avslogs och polisen beslutade om kostnadsansvar för SAS. Bolaget överklagade och anförde samma skäl som i fall 1 till stöd för sin talan. Den här gången biföll RegR överklagandet. Utgången motiverades med att det inte framkommit att förfalskningen var så uppenbar att den rimligen borde ha upptäckts.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> RÅ 1993 ref. 27 I.

<sup>38</sup> RÅ 1993 ref. 27 II.

<sup>39</sup> RÅ 1993 ref. 27 III.

4. En etiopisk medborgare kom till Stockholm från Frankfurt. Då han saknade både pass och visering avvisades han enligt 4 kap. 1 § Util. och han skickades två dagar senare tillbaka till Frankfurt. Flygbiljetten som använts var utställd i annat namn, avsåg returreisa samma dag och hade en notering om att biljetten inte hade kunnat bokas om för att förlänga transituppehållet i Sverige. Även i detta fall framstod det som uppenbart oskäligt att kräva SAS på biljettkostnader eftersom de inte kunde förutse att sedvanliga dokument skulle behövas.<sup>40</sup>

5. Den 19 januari år 1990 kom en passagerare utan erforderliga dokument från Senegal till Stockholm med en flygning från Köpenhamn. Han hade köpt biljetten till Sverige i Spanien och flugit med Iberia från Barcelona till Köpenhamn. Beslut om avvisning togs och han skickades tillbaka till Barcelona. SAS krävdes på kostnaderna för återsändandet. Bolaget yrkade på ansvarsfrihet för de kostnader som uppkommit utanför transporten mellan Stockholm och Köpenhamn, eftersom SAS endast svarat för denna sträcka. Överklagandet avslogs med motiveringen att sådana omständigheter inte kunde åberopas som befrielsegrund. Enligt RegR åligger det transportören att i största möjliga utsträckning försäkra sig om att passageraren kommer att tas emot i ankomstlandet. Samtidigt förklarade domstolen att den siste transportören i transittrafik inte alltid kan utföra grundliga kontroller, p.g.a. organisatoriska och praktiska skäl. Däremot kan sådana förhållanden inte alltid medföra att det framstår som uppenbart oskäligt att göra transportören ersättningsskyldig.<sup>41</sup>

6. C. kom till Arlanda med SAS fligth från Singapore. Då hon saknade resehandlingar beslutade polisen om transportörens ersättningsskyldighet för kostnader som uppkommit i samband med avvisningen. I första hand överklagade SAS och yrkade på befrielse från ansvar och i andra hand yrkade bolaget på befrielse från att betala för bevakningspersonalen. Till grund för sin talan anförde bolaget följande. C checkade in och hade biljett för en resa från Singapore till Bangkok. Flygningen hade ruten Singapore - Bangkok - Stockholm och personalen vid incheckningen i Singapore upplystes om att kontrollera resehandlingarna för resa till Bangkok. En grundlig kontroll genomfördes således innan resan påbörjades. C lämnade dock inte planet när hon skulle, vilket måste ha inneburit att hon på något sätt bytt handlingar med någon som hade dokument för att resa till Sverige. Detta kan flygbolagen omöjligt råda över. Domstolen biföll SAS talan eftersom de hade genomfört grundliga kontroller före avresan till Thailand. Dessutom fanns det inte någon anledning att vid det tillfället kontrollera att tillstånd för inresa till Sverige fanns. SAS kunde omöjligt förutse att passageraren inte skulle stiga av i Bangkok, varför det ansågs som uppenbart oskäligt att kräva flygbolaget på kostnaderna för återtransport.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> RÅ 1993 ref 27 IV.

<sup>41</sup> RÅ 1993 ref 27 V.

<sup>42</sup> RÅ 1993 ref 27 VI.

# 4 INTERNATIONELLT SAMARBETE

Människor har i alla tider flytt sina hemländer för att söka skydd mot förföljelse, krig och våld. Trots det var inte förrän på 1900-talet som flyktingproblemen kom att betraktas som ett internationellt problem, beroende av lösningar på internationell nivå. Andra världskriget och efterkrigstiden orsakade de största flyktingströmmarna i modern historia. På våren i maj år 1945 beräknas över 40 miljoner människor ha varit på flykt i Europa. Situationen krävde en internationell insats. År 1943 bildades därför The United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) som fem år senare ersattes med the International Refugee Organisation (IRO). UNRRA assisterade i rehabiliteringen av drabbade områden och hjälpte människor som var på flykt på grund av kriget. Organisationen hade ett nära samarbete med de allierade som bl.a. tillhandahöll förnödenheter. När andra världskriget var slut koncentrerades insatserna på att skicka tillbaka människor till sina hemländer. Insatserna blev kontroversiella och debatten kunde härledas till de grundläggande ideologiska konflikterna mellan öst och väst. Den amerikanska regeringen, som stod för stora delar av finansieringen, motsatte sig därför organisationens fortskridande och ströp ytterliggare ekonomisk support. USA förespråkade en ny flyktingorganisation med nya prioriteringar. Därmed skapades IRO i FN: s regi som ett tillfälligt, treårigt projekt. Trots att dess arbete var begränsat till flyktingproblemen i Europa, var IRO det första internationella organet som i omfattande utsträckning berörde flyktingsituationens aspekter. Organisationen arbetade till exempel med identifiering, registrering, hälsa, rättsligt- och politiskt skydd, omflyttning samt transport. Trots de nya internationella ansträngningarna som inletts för att lösa flyktingfrågan kvarstod problemen i stor utsträckning. Det internationella samfundet insåg därmed att flyktingsituationen inte var ett tillfälligt efterkrigsproblem.<sup>43</sup>

## 4.1 FN: s flyktingorgan

Nya kriser föranledde nya flyktingströmmar och förhandlingar om ett nytt, permanent FN-organ inleddes. Resultatet blev att FN: s Generalförsamling, i december år 1949, beslöt sig för att upprätta ett nytt FN organ, UNHCR. Flyktingorganets främsta uppgifter är att ge flyktingar skydd och att försöka hitta permanenta lösningar på problem knutna till flyktingar, såsom integration i asyllandet, frivilligt återvändande och förflyttning till ett tredjeland.

---

<sup>43</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees – fifty years of humanitarian action*, 2000, s. 14-17.

Genèvekonventionen (the Convention Relating to the Status of Refugees) reglerar flyktingars rättsliga ställning och utgör ramen för UNHCR: s arbete. Konventionen antogs år 1951 och för första gången i historien upprättades ett effektivt internationellt regelsystem för att tillgodose behovet av skydd för flyktingar.<sup>44</sup> En central bestämmelse i konventionen är principen om ”non-refoulement”, d.v.s. medlemsstaternas förpliktelse att inte skicka flyktingar till länder där de riskerar förföljelse.<sup>45</sup> Staterna har det främsta ansvaret att skydda flyktingar, men UNHCR har en viktig roll genom att uppmana och kontrollera att staterna följer bestämmelserna i konventionen och tillgodoser flyktingarnas behov. Organisationens syfte och ändamål har inte förändrats sedan dess bildande, däremot har organisationens olika arbetsområden utökats i betydande utsträckning genom åren.<sup>46</sup>

## 4.2 Utvecklingen i Europa

Genèvekonventionen antogs främst för att komma till rätta med massomflyttningarna i Europa efter andra världskriget. Ett halvt decennium senare upplever Europa fortfarande ökade flyktingströmmar. Detta har inneburit att stater vidtagit en rad kontrollåtgärder och restriktioner för att skydda sig mot oönskad immigration.<sup>47</sup>

Migrationen till Europa skulle kunna delas in i fyra olika perioder. Under den första perioden, från mitten på 1800- talet fram till första världskrigets utbrott, kontrollerades i princip inte invandringen till Europa. Liberalismen möjliggjorde obehindrade strömmar av varor och människor. Det var till och med möjligt att slå sig ned för att arbeta i ett annat land utan tillstånd eller andra formaliteter. Den andra perioden, mellan år 1914-1945, kan karakteriseras av att ett regelsystem infördes. Den så kallade ekonomiska depressionen ledde till protektionistiska krav. Under den tredje perioden, med början omkring år 1945, upplevde Västeuropa återigen en relativt liberal inställning till invandring. Återuppbyggnaden under efterkrigstiden innebar en ökad efterfrågan på arbetskraft, vilket utgjorde grunden för den liberala synen. Den sista perioden kännetecknas av immigrationsstopp då strikta regler för invandring introducerades på 1970-talet.<sup>48</sup> Antalet asylsökande till Europa ökade och flyktingströmmarna började skapa oro. Ökningen berodde bl. a. på ökade interna konflikter och brott mot mänskliga

---

<sup>44</sup> 1933 upprättades The League of Nations Convention relating to the International Status of Refugees. Konventionens omfattning var dock väldigt begränsad.

<sup>45</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees – fifty years of humanitarian action*, s. 24-25.

<sup>46</sup> Ibid. s. 2-3.

<sup>47</sup> Ibid. s. 156.

<sup>48</sup> Brochmann Grete, *European Integration and Immigration from Third Countries*, 1996, s.11-12.

rättigheter i Afrika, Asien, Latinamerika och Mellanöstern. Bättre kommunikationsmöjligheter hade också betydelse för människors möjligheter att kunna lämna sina hemländer. Berlinmurens fall i november år 1989 innebar att länderna i Västeuropa utsattes för en ännu hårdare press. Möjligheten att fly öppnades för människor från det f.d. kommunistblocket. Det följande inbördeskriget i f.d. Jugoslavien innebar ytterligare en betydande massflykt, samtidigt som asylsökande fortsatte att komma från länder utanför Europa. Följden blev att västländerna intog en försvarsställning mot den ökade invandringen, vilket avspeglade sig i asylpolicyn. Mottagarländerna var inte villiga att bistå med resurser som tillgodosåg de nya kraven.<sup>49</sup> En förklaring till utvecklingen är att fokuseringen på kontroll ökar i konjunkturedgångar och när trycket på invandringen ökar. Det blir viktigt för stater att upprätthålla ordningen och ha kontroll på sina gränser för att kunna skydda sig mot okontrollerade flyktingströmmar. Skyddet måste dessutom vara effektivt för att befolkningen skall bibehålla förtroendet för sin regering.<sup>50</sup>

Det var med den här bakgrunden som nya, mer restriktiva asylregler infördes i Västeuropa. Olika åtgärder vidtogs, såsom visumkrav och ett utökat transportöransvar, för att förhindra att asylsökande med bristfälliga resehandlingar kom till Europa. I och med detta förändrades attityden från ett skyddstänkande till fokuseringen på ett kontrollbehov. Utvecklingen har kommit att kallas "Fort Europa". Samtidigt gjordes ansträngningar för att uppnå en gemensam politisk och ekonomisk marknad. Önskan om att uppnå fri rörlighet av kapital, varor, personer och tjänster inom gemenskapen gick hand i hand med kravet på att behålla kontrollen över icke-medlemmar. En komplicerad och utdragen strävan efter en harmonisering av medlemsländernas regler om gränskontroll, immigration och asyl inleddes.<sup>51</sup>

#### **4.2.1 The 1985 White Paper och the Single European Act 1986**

Trots att tanken på gemensamma asylbestämmelser hade funnits hos Europarådet tidigare var det utvecklingen mot en gemensam marknad utan inre gränser som intensifierade arbetet. "The White Paper on the Completion of the Internal Market" var ett uttryck för processen. Genom denna utarbetades en integrationsplan för kommande år med målet att avskaffa alla inre gränskontroller.

Innehållet återspeglades sedan i "the Single European Act" som uttryckligen innehåller medlemsstaternas beslutsamhet om att uppnå en inre marknad till

---

<sup>49</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees – fifty years of humanitarian action*, 2002, s. 158-160.

<sup>50</sup> Brochmann Grete, *European Integration and Immigration from Third Countries*, 1996, s. 105-106.

<sup>51</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees – fifty years of humanitarian action*, 2000, s. 161-162.

år 1992. Akten innehåller också en bestämmelse om samarbete i frågor som rör inresa, rörlighet och uppehåll för medborgare från tredjeland. Dessutom konstateras att åstadkommandet av en inre marknad och frihet inom unionen är beroende av kontroller mot utomstående.<sup>52</sup>

## 4.2.2 Schengenkonventionen

På 1990-talet koncentrerades insatserna på immigrationsområdet i stor utsträckning på en anpassning av inresereglerna. De avtalsslutande parterna insåg att en inre marknad med fri rörlighet för personer inte bara skulle gynna medborgare inom unionen, utan medborgare från tredjeland skulle också fritt kunna röra sig över gränserna. Schengenkonventionen innehåller därför bestämmelser som stärker det polisiära och judiciella samarbetet, introducerar gemensamma visum bestämmelser och skärpta sanktioner i transportöransvaret. Den bygger på Schengenöverenskommelsen (mellan Belgien, Frankrike, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna) från 1985 som introducerade avskaffandet av inre gränskontroller och antagandet av kompletterande åtgärder för att uppnå fri rörlighet inom unionen. Efter flera år av förhandlingar trädde konventionen ikraft den 1 september år 1993. Kärnan finns i art. 2 som föreskriver att alla gränser mellan de avtalsslutande länderna får passeras utan kontroller. Som kompletterande åtgärder förekommer bland annat yttre gränskontroller, visumkrav, informationsutbyte (SIS Schengen Information System) och sanktioner mot transportörer.<sup>53</sup>

### 4.2.2.1 Transportöransvaret i Schengenkonventionen

Artikel 26 i Schengenkonventionen innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att implementera transportöransvaret i sin nationella lagstiftning. Bestämmelsen har både ett förebyggande och ett återställande syfte. Reglerna medför att transportören är skyldig att kontrollera resehandlingar innan avresa för att förebygga problem med odokumenterade utlännningar.<sup>54</sup> Dessutom åläggs transportören en skyldighet att återföra utlännningen då han/hon ej får tillstånd att stanna i landet. Därutöver innehåller konventionen en påföljdsbestämmelse som infrias när transportören inte uppfyllt sitt ansvar. Skyldigheten att implementera transportöransvaret, enligt konventionen, är uttryckligen underkastat de skyldigheter som följer av Genèvekonventionen.<sup>55</sup> Bestämmelserna är följande:

---

<sup>52</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 122-123.

<sup>53</sup> Ibid. S. 123-124.

<sup>54</sup> Med utlännning avses varje annan person än en EU-medborgare och med EU-medborgare likställs medborgare i Norge och Island.

<sup>55</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 176-177.

1. ”Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York- protokollet av den 31 januari 1967, skall avtalsslutande parterna förpliktiga sig att i sin egen lagstiftning införa följande regler:
  - a) Om en utlänning vägras inresa till någon avtalsslutande parts territorium, skall den transportör som ombesörjt luft-, sjö- eller landtransport fram till den yttre gränsen vara skyldig att utan dröjsmål återtaga ansvaret för denne. På anmodan av gränsövervakande myndigheter skall transportören ombesörja utlänningens återresa till det tredje land där han påbörjat sin resa, eller det tredje land som utfärdat det resedokument med vilket resan företagits, eller något annat tredje land som med säkerhet tillåter inresa.
  - b) Transportören är skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att försäkra sig om att en utlänning, som transporteras luft- eller sjövägen, är innehavare av de dokument som krävs för inresa till de avtalsslutande parternas territorium.
2. Om inte annat följer av förpliktelser i samband med anslutning till Genèvekonventionen den 28 juni 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, ändrad genom New York-protokollet av den 31 januari 1967, samt med hänsyn till sin egen grundlag skall de avtalsslutande parterna förbinda sig att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.
3. Bestämmelserna i 1b och 2 avser även transportörer som ansvarar för grupptransporter i samband med internationella bussförbindelser, gränstrafik undantagen.”<sup>56</sup>

Det bör påpekas att bestämmelserna uppkom som ett resultat av mellanstatligt samarbete och inte inom ramarna för den Europeiska gemenskapen. Efter hand tillkom allt fler länder. Sverige anslöt sig år 1996 medan Irland och Storbritannien valde att hålla sig utanför. Avtalet trädde ikraft den 25 mars år 2001 i Sverige. År 1997 inkorporerades Schengenkonventionen i EU: s regelverk genom Amsterdamfördraget, som trädde ikraft år 1999.<sup>57</sup>

Transportöransvaret i Schengenkonventionen utgör en komplettering till kravet på samordnade visum regler. Visum bestämmelserna förlorar sin effektivitet om utlänningar lyckas ta sig till internationella flygplatser och fartygshamnar utan visum. Anledningen är att ett återsändande kompliceras

---

<sup>56</sup> Schengenkonventionen, art. 26.

<sup>57</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 126.

då utlänningen i fråga kommer i kontakt med mottagarlandets territorium. För att undvika sådana situationer krävs därför grundläggande kontroller före avresa. Bestämmelserna om sanktioner anses vara en metod för att åstadkomma noggranna kontroller. Bötessanktioner ger upphov till en slags marknadynamik eftersom det medför att försäljningen av biljetter till utlänningar som saknar erforderliga handlingar inte längre lönar sig. Ansvar ger därför transportörer incitament att noggrant kontrollera resehandlingar och att inte sälja biljetter till odokumenterade utlänningar, för att undvika risken för böter.<sup>58</sup>

Alla EU länder har ännu inte infört sanktioner i sin nationella lagstiftning, däribland Sverige. Detta innebär att medlemsstaternas nationella bestämmelser varierar. Inom den Europeiska gemenskapen har således olika instrument upprättats i strävan mot en integrerad europeisk asylrätt.

Genom Dublinkonventionen ( Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities)<sup>59</sup> upprättades gemensamma kriterier för att kunna avgöra vilken stat som bär ansvaret för prövning av en asylansökan. Syftet var att förhindra asylsökande från att resa runt för att hitta det mest fördelaktiga asyllandet, s.k. ”asylum shopping” och för att undvika att asylsökande skickas från land till land med sitt asylanspråk för att ingen stat är villig att ta ansvar, s.k. ”refugees in orbit”. Konventionen trädde ikraft för alla EU medlemmar den första september år 1997.<sup>60</sup>

Genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november år 1993, regelfästes ett europeiskt samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Målet med fördraget är att förverkliga unionens mål om fri rörlighet för personer och samtidigt tillförsäkra medborgarna trygghet, rättvisa och säkerhet. Asyl och migrationsfrågor placerades emellertid i tredje pelaren och hamnade därmed utanför gemenskapsrätten, vilket innebar svårigheter med att utfärda bindande beslut. I och med Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj år 1999, flyttades däremot flera samarbetsområden, däribland yttre gränskontroller, asyl, viserings- och migrationsfrågor, från tredje pelaren över till den första pelaren.<sup>61</sup>

Dessa områden blev därmed en del av gemenskapsrätten. Schengenkonventionens omvandling till gemenskapsrätt finns reglerat i

---

<sup>58</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 175-177.

<sup>59</sup> Dublinkonventionen innehåller inte bestämmelser om gränskontroll eller förutsättningar för att utlänningars inresa på EU: s territorium, men kan vara av betydelse för transportöransvaret eftersom reglerna kan ses som ett incitament för asylsökande att göra sig av med resehandlingar.

<sup>60</sup> UNHCR, *The State of the World's Refugees – fifty years of humanitarian action*, 2000, s. 159.

<sup>61</sup> Arbetet i den första pelaren är överstatligt. Verksamhetsområdena från EG-fördraget, Kol- och stålfördraget samt Eurotomfördraget ryms inom denna. Andra pelaren innehåller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Samarbetet är mellanstatligt. I den tredje pelaren ryms polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Även detta är mellanstatligt.



Schengenprotokollet, vilket numera betraktas som en del av Amsterdamfördraget. Förändringen innebär att direktiv och förordningar nu också kan användas i beslutsfattandet inom asyl och migrationsfrågor, vilket öppnar nya dörrar för effektivitet genom bindande beslut, domsrätt och direkt effekt. Domstolens kompetens sträcker sig längre i den första pelaren än i den tredje pelaren. Däremot innehåller protokollet ett undantag för domstolens jurisdiktion beträffande Schengenkonventionens bestämmelser om upprättandet av lag, ordning och inre säkerhet. Det medför att bestämmelserna i första pelaren som härrör från Schengenkonventionen, däribland transportöransvaret, inte har samma genomslagskraft som andra normer i första pelaren.<sup>62</sup> Genom Amsterdamfördraget utvecklades EU: s integrering och strävan efter en fri inre marknad. Fördraget innehåller, förutom ökad kompetens för gemenskapen, bindande tidsscheman för medlemsstaterna att uppnå vissa mål som efterhand binds till överstatliga beslut. Icke-bindande instrument, såsom resolutioner, rekommendationer och gemensamma beslut har också upprättats inom området migration och asyl.<sup>63</sup> Det existerar emellertid fortfarande inslag som bidrar till en ostadig grund för harmoniseringsprocessen. Till exempel deltar inte Danmark, Irland och Storbritannien fullt ut inom området asyl, yttre gränser och immigration. Danmark har kvar det mellanstatliga samarbetet som utgångspunkt för vissa delar av Schengenreglerna. Storbritannien deltar inte i de delar som rör den fria rörligheten för personer, dock med transportöransvaret som undantag.<sup>64</sup>

I december år 1998 antog Europeiska rådet en handlingsplan, Wienförhandlingsplanen. Denna innehåller bestämmelserna om hur reglerna om frihet, säkerhet och rättvisa i Amsterdamfördraget skall genomföras på bästa sätt. Olika tidsramar och prioriteringar fastställdes och tillsammans med de slutsatser som antogs under toppmötet i Tammerfors år 1999 utgör dessa en ram för det fortsatta samarbetet på det rättsliga och inrikes området. Inom det asyl- och migrationspolitiska området fattades beslut om skapandet av ett europeiskt asylsystem. Målet är att bestämmelserna så småningom skall omförhandlas och antas i bindande EG-direktiv efterhand.<sup>65</sup> På så sätt utarbetades grunderna för ett direktiv om transportöransvar inom EU.

---

<sup>62</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 146-148.

<sup>63</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 136-137.

<sup>64</sup> *Ibid.* s. 145.

<sup>65</sup> Faktablad Justitiedepartementet, Ju 00.12.16.

# 5 RÅDETS DIREKTIV 2001/51/EG

Den 28 juni år 2001 antog Europeiska unionens råd ett direktiv som kompletterar bestämmelserna om transportöransvaret i Schengenkonventionen. Direktivet innebär en utveckling och en precisering av konventionens regelverk. Den rättsliga grunden för direktivet finns i Maastrichtfördraget, artikel 61 a och 63.3 b. Artiklarna ger rådet befogenhet att besluta om åtgärder knutna till bl.a. olaglig invandring. Anledningen är att sådana åtgärder kan betraktas som stödåtgärder för främjandet av den fria rörligheten för personer. Motiven bakom direktivet är nämligen att bekämpa den olagliga invandringen. För att kunna hantera migrationsströmmarna och effektivt bekämpa den olagliga invandringen krävs det, enligt direktivet, att samtliga medlemsstater har bestämmelser om transportöransvar i sin nationella lagstiftning. För att uppnå och säkerställa målet krävs vidare en harmonisering av bestämmelserna om ekonomiska sanktioner i de fall transportörer försummat sin kontrollskyldighet. Olikheterna i medlemsstaternas praxis och rättsystem anses vara i behov av en översyn för att största möjliga utsträckning kunna integrera bestämmelserna om transportöransvaret. Det framgår också av ingressen till direktivet att tillämpningen av direktivets bestämmelser inte skall påverka de åtaganden som följer av Genèvekonventionen.<sup>66</sup>

Frankrike uppmanades inför sitt ordförandeskap, vid mötet i Santa Maria Feira i juni 2000, att intensifiera samarbetet för att motarbeta människosmuggling.<sup>67</sup> Förslaget till ett direktiv lades följaktligen fram under det franska ordförandeskapet och föreskriver följande. Enligt artikel 2 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa transportörernas skyldighet att stå för tredjelandsmedborgares återresa. Åtgärder skall på liknande sätt vidtas mot transportörer när inresa nekats en tredjelandsmedborgare i transit, om den transportör som skulle ha transporterat honom till bestämmelselandet vägrar låta honom gå ombord. Därutöver skall åtgärder vidtas när myndigheterna i bestämmelselandet har vägrat utlänningsinresa och skickat tillbaka honom till transitlandet.<sup>68</sup> Medlemsstaterna måste vidare företa de åtgärder som är nödvändiga för att göra transportörerna skyldiga att omedelbart organisera återresa eller stå för kostnaderna, när de inte själva kan genomföra den. Om omedelbar transport inte är möjlig skall transportörerna bekosta vistelse och sedan även återsändande av utlänningsinresen längre fram.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG.

<sup>67</sup> Ds 2001:74, s. 65.

<sup>68</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG, art. 2.

<sup>69</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG, art. 3.

I artikel 4 fastställs en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa avskräckande, effektiva och proportionerliga påföljder för transportörer som inte fullgör sina skyldigheter enligt Schengenkonventionen. De ekonomiska påföljderna får inte ha ett maximibelopp som understiger 5000 euro/person och minimibeloppet får inte understiga 3000 euro/person. Alternativt kan ett schablonbelopp tillämpas. Artikeln avslutas med en erinran om att bestämmelserna om effektiva påföljder inte får påverka medlemsstaternas skyldigheter i samband med att en utlänning söker internationellt skydd.<sup>70</sup>

I samband med att direktivet antogs förklarade rådet att användandet av grov förfalskning eller uppenbart missbruk är likvärdigt med avsaknad av nödvändiga resehandlingar. Sedan är det upp till varje medlemsstat att fastslå vilken typ av förfalskning och missbruk som är rimlig att spåra.<sup>71</sup> Direktivet hindrar vidare inte medlemsstaterna från att bevara eller anta andra former av påföljder, såsom körförbud, beslagtagande och konfiskering av transportmedel eller temporärt indraget tillstånd att bedriva trafik.<sup>72</sup> Vid beslut om påföljder skall transportörerna garanteras rätten till rättsmedel enligt nationella bestämmelser.<sup>73</sup> Ovan nämnda åtgärder skulle ha vidtagits senast den 11 februari år 2003. Kommissionen skall underrättas när nödvändiga åtgärder vidtagits och medlemsstaterna skall då överlämna texterna med de nationella bestämmelserna. De nationella bestämmelser skall innehålla hänvisningar till detta direktiv, men hur hänvisningen sedan görs är upp till varje medlemsland.<sup>74</sup>

## 5.1 Sverige i EU

Den svenska regeringen beslöt sig för att ansöka om anslutning till Schengensamarbetet år 1995. Året efter undertecknades anslutningsfördraget som kräver att Sverige fullt ut lever upp till bestämmelserna i Schengenkonventionen. I propositionen 1997/98: 42 om Schengensamarbetet behandlades bl.a. konventionens regler i förhållande till svensk rätt. Av propositionen framgår det att de svenska reglerna om transportöransvaret övervägdes vid förhandlingarna om Sveriges anslutning. Någon kritik riktades inte mot Sverige vid detta tillfälle och den svenska lagstiftningen ansågs därför uppfylla konventionens bestämmelser om transportöransvar. Regeringen anförde däremot att dåvarande ställningstagande inte skulle hindra diskussioner om transportöransvaret i framtiden. Propositionen godkändes av riksdagen och därmed accepterades Sveriges anslutning till Schengensamarbetet.<sup>75</sup> När efterlevnaden av konventionens bestämmelser sedan kontrollerades framfördes synpunkter på

---

<sup>70</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG, art. 4.

<sup>71</sup> Ds 2001:74, s. 69.

<sup>72</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG, art. 5.

<sup>73</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG, art. 6.

<sup>74</sup> Rådets Direktiv 2001/51/EG, art. 7.

<sup>75</sup> Sverige deltar operativt i Schengensamarbetet sedan den 25 mars år 2001.

de svenska bestämmelserna om transportöransvar. Inspektionspatrullen, under franskt ordförandeskap, påpekade avsaknaden av ett bötes- eller sanktionssystem i svenska reglerna.<sup>76</sup> Till följd av invändningarna uttalade sig Sverige i rådet i december 2000. I uttalandet styrkte regeringen sin skyldighet att tillämpa gemenskapens regler fullt ut och en statlig utredning tillsattes för att granska de svenska reglernas överensstämmelse med artikel 26:2 i Schengenkonventionen. Dessutom fick utredningen i uppdrag att lämna förslag till riksdagen angående ny lagstiftning.<sup>77</sup>

Frågor om asyl, invandring och gränskontroller är numera en del av gemenskapsrätten och Sverige är som medlem i Schengensamarbetet skyldig att iakttä direktivets innehåll. Av bestämmelserna i Schengenkonventionen, som preciserats i rådets direktiv, framgår det att de deltagande staterna förbinder sig att införa sanktioner mot transportörer som befordrat passagerare utan erforderliga dokument till Schengenområdet. Den svenska regeringen tillsatte med anledning av detta en arbetsgrupp med uppdrag att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportöransvar.<sup>78</sup>

Utlänningslagens bestämmelser behövde ses över i ljuset av de åtaganden som Sverige gjort. Ett förslag till Lag om ändring i utlänningslagen (1989:529) har således framarbetats. I detta förslag finns bl. a. en ny inledning till utlänningslagens 9 kap. 2 §. Förslaget föreskriver att en transportör är skyldig att kontrollera att en utlänning som han transporterar till Sverige direkt från en annan stat än en Schengenstat, innehar pass och de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Ett förslag om ekonomiska sanktioner mot transportörer som inte tillgodosett kraven på kontroll har också lagts fram. Förslaget lyder:

” En transportör som inte uppfyller sin skyldighet enligt 9 kap. 2 § första stycket skall betala en särskild avgift, om utlänningen avisas därför att han saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet. Avgiftsskyldigheten gäller även då utlänningen enligt ett lagakraftvunnet beslut på samma grund skall avvisas men verkställighet inte har kunnat ske. Avgiften skall för varje utlänning bestämmas till ett belopp i svenska kronor som på beslutsdagen motsvarar högst 5000 euro. Denna avgift kan transportören befrias ifrån, om 1. han visar att han har haft skälig anledning att anta att utlänningen hade rätt att resa in i Sverige, eller 2. det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut avgiften.”<sup>79</sup>

Frågan om avgift skall prövas av den myndighet som skall verkställa avvisningen och avgiften skall betalas till Migrationsverket och tillfaller därmed staten.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Prop. 1997/98:42 s. 72-73.

<sup>77</sup> Ds 2001:74, s. 64.

<sup>78</sup> Propositionen väntas komma någon gång under hösten –03.

<sup>79</sup> Ds 2201: 74, s. 16-17.

<sup>80</sup> Ds 2001:74, s. 17.

### 5.1.1 Skälen bakom förslaget

Den svenska arbetsgruppen beaktade olika skäl för regler om transportöransvar. Följande bedömning gjordes av arbetsgruppen. Syftet med ett transportöransvar är att förmå transportörer att genomföra grundliga kontroller av de resandes handlingar, vilket i sin tur underlättar möjligheterna att upprätthålla den reglerade invandringen. Det nuvarande svenska transportöransvaret har inte haft någon direkt avskräckande effekt, eftersom ansvar för återresa inte är särskilt kännbart för transportören. Sveriges migrationspolitik måste utformas i enlighet med andra EU-stater och inom unionen finns det en bestämd uppfattning om att invandringen från tredjeland måste regleras för att målet om fri rörlighet mellan medlemsstaterna skall kunna uppnås. Vidare förutsätter Schengenkonventionen och direktivet om transportöransvar att regler om kontrollskyldighet med sanktioner implementeras i svensk rätt.

Det finns sedan lång tid tillbaka någon form av transportöransvar i svensk rätt. Arbetsgruppens ståndpunkt är att ett rimligt utformat ansvar, med sanktionsmöjligheter, inte behöver minska de skyddsbehövandes möjligheter att söka skydd.<sup>81</sup> En stor del av migrationen till Europa består av människor som lämnar sina hemländer för att söka en bättre tillvaro, men som saknar flyktingstatus och skyddsbehov. Transportöransvaret anses vara en åtgärd som är till för att reglera invandringen och ge skydd till dem som verkligen behöver det. Genom kontrollerna ökar även möjligheterna att motverka människosmugglingen och problem som uppstår när erforderliga dokument saknas. Problem med att fastställa en utlännings identitet ger upphov till utdragna asylärenden och stora kostnader. Förutom att det ligger i staternas intresse att ha ett transportöransvar, bör det också ligga i transportörernas eget intresse. På grund av säkerhetsskäl anses det vara viktigt för transportörerna att känna till passagerarnas identitet, enligt arbetsgruppen. Svensk grundlag utgör slutligen inte något hinder för införande av ett utvidgat transportöransvar. Mot ovanstående bakgrund lämnades ett förslag på hur ett transportöransvar kan utformas i svensk rätt, i enlighet med Schengenkonventionen och EG-direktivet.<sup>82</sup> Nedan följer en beskrivning av det förslag som lagts fram.

### 5.1.2 Kravet på kontroll

Kravet på en rimlig kontroll innebär att avsaknaden av handlingar och/eller uppenbart förfalskade handlingar bör upptäckas. Några expertkunskaper i förfalskning skall inte behövas. Det skall räcka med att känna till hur äkta pass och viseringar ser ut. Uppenbart falska handlingar, såsom handlingar med tydligt uttraderade namn, osannolika identitetsuppgifter eller utväxlade

---

<sup>81</sup> Ds 2001:74, s. 92-94

<sup>82</sup> Ds 2001:74, s. 95-97.

fotografier, kommer då att kunna upptäckas. Ett sådant krav måste anses vara skäligt och motsvarar den grundläggande kontroll som transportörerna idag måste genomföra för att undgå ansvar för återresa.<sup>83</sup>

Kontrollskyldigheten skall gälla vid transporter med fartyg, flyg och vid internationella bussförbindelser som inte är gränstrafik. Tågtrafiken är således undantagen ansvar. Kontrollskyldigheten rör utläningar som reser till Sverige från en annan stat än en Schengenstat. För Sveriges del är det endast transporter via luft och sjöväg som är aktuella. Vilka åtgärder som är rimliga för transportörerna att vidta i olika situationer får avgöras i varje enskilt fall. Utgångspunkten är dock alltid densamma, d.v.s. att en grundläggande kontroll måste genomföras. Kontrollåtgärderna måste däremot ligga inom transportörens kompetens och reglerna får inte vara orimliga med hänsyn till transportörernas huvudsakliga uppgifter, vinstkrav och service. Det är till exempel inte meningen att transportören skall göra en bedömning av huruvida utläningen har skyddsbehov eller inte.<sup>84</sup> Inte heller skall transportören behöva kontrollera om utläningen har medel för hemresa eller inte, eftersom detta kan upplevas som integritetsintrång. Idag gäller betalningsansvaret för återförande när medel för hemresa saknas. En sådan avvisningsgrund bör i fortsättningen inte ligga till grund för vare sig sanktioner eller betalningsansvar.<sup>85</sup>

Transportörernas kontroll av resehandlingar tycks vidare inte kunna jämföras med myndighetsutövning, enligt arbetsgruppens bedömning. Myndighetsutövning karakteriseras av beslut som ger uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Utmärkande för myndighetsutövning är också att den enskilde står i ett beroendeförhållande. Befogenhet att fatta sådana beslut måste finnas i författning eller i något annat beslut av regering eller riksdag. Bedömningen grundar sig bl.a. på att arbetsgruppen inte anser att utläningar befinner sig i det beroendeförhållande som krävs för att handlingen skall klassificeras som myndighetsutövning.<sup>86</sup>

### 5.1.3 Sanktioner

För att få önskad effekt krävs det att ansvaret kopplas till sanktionsmöjligheter. Den sanktionsform som förespråkas är en särskild avgift, en s.k. sanktionsavgift. Sanktionsavgiften är en ekonomisk sanktion som används istället för skadestånd, vite, böter eller förverkande. Någon straffrättslig påföljd anses inte vara aktuell eftersom varken Schengenkonventionen eller direktivet ger grund för några straffrättsliga påföljder. Sanktionsavgiften innebär således inte att försummelse av kontrollskyldigheten kriminaliseras. Frågan om avgift skall vara kopplad till

---

<sup>83</sup> Ds 2001:74, s. 96-97.

<sup>84</sup> Ds 2001:74, s. 102-103.

<sup>85</sup> Ds 2001:74, s. 110.

<sup>86</sup> Ds 2001:74, s. 99-100.

verkställighet av avvisning. En förutsättning är att det är fråga om utlänningar som avvisas på grund av att de saknar nödvändiga inresehandlingar. När lagakraftvunnet beslut om avvisning finns, men inte har kunnat verkställas, skall avgift däremot kunna påföras ändå.<sup>87</sup> Möjligheten att lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd skall inte medföra ansvarsfrihet för transportören. Ansvarsfrihet skall inte heller inträda på grund av att en utlänning håller sig undan verkställighet av ett avvisningsbeslut. Anledningen är att sanktionerna annars inte skulle uppnå önskad genomslagskraft.

Sanktioner skall följaktligen inte aktualiseras då utlänningen på någon grund får uppehållstillstånd i Sverige, permanent eller tidsbegränsat. Påföljderna skall vidare rikta sig mot dem som har den reella bestämmanderätten över transportmedlet och inte mot dem som i praktiken ansvarar för kontrollerna. Vid fråga om avgift föreligger presumtion för oaktsamhet eftersom transportörerna bör känna till reglerna.<sup>88</sup>

#### **5.1.4 Befrielsegrunder**

Ansvar skall vara strikt, men transportören skall i undantagsfall kunna befrias från avgift.<sup>89</sup> De nuvarande bestämmelserna om transportöransvar innehåller undantagsbestämmelser som helt eller delvis befriar från betalningsskyldighet. Förslaget går ut på att samma befrielsegrunder skall gälla vid fråga om avgift. Det innebär att transportören kan befrias från sanktionsavgift genom att visa att han har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige eller om det visar sig vara uppenbart oskäligt att kräva avgiften. Skälig anledning kan exempelvis föreligga om utlänningen hade erforderliga dokument när resan påbörjades. Om det av någon anledning tagit mycket lång tid att fatta beslut kan det också framstå som oskäligt att påföra en avgift. Avgiftsskyldigheten bör vidare falla bort om transportören haft goda grunder att anta att utlänningen hade rätt till uppehållstillstånd. Ett exempel som nämns är när utlänningen saknar resehandlingar eller de är uppenbart falska men transportören trots det, av humanitära skäl, låtit personen gå ombord. Vad som här innefattas i begreppet humanitära skäl framgår inte av förslaget. Ytterligare en situation är när kontroller har åsidosatts på grund av praktiska skäl. Sådana praktiska problem kan uppstå vid mycket stora passagerarantal på färjor eller då flygbolag inte tillåtit genomföra kontroller av myndigheterna på avreseorten. Undantagsvis kan det också anses oskäligt att påföra avgift på bolag som endast har stått för den sista delen av en resa. Huvudregeln är dock att noggranna kontroller skall ske även på den sista sträckan.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Ds 2001:74, s. 107-108.

<sup>88</sup> Ds 2001:74, s. 111.

<sup>89</sup> Ds 2001:74, 2. 109.

<sup>90</sup> Ds 2001:74, s. 114-115.

## 5.15 Bevisbörda

Enligt förslaget skall bevisbördan ligga på transportören. Anledningen är att det är transportören som har möjlighet att redogöra för händelseförlopp, rutiner och eventuella handlingar i det enskilda fallet. Bevisbördan har utformats på liknande sätt i bl. a. Storbritannien och Nederländerna. Kraven på transportören skall däremot inte vara alltför höga. I Nederländernas nationella lagstiftning är transportören skyldig att kopiera resehandlingarna. Arbetsgruppen anser däremot att transportören, enligt de svenska bestämmelserna, själv skall få bedöma när det är nödvändigt att dokumentera resehandlingar. Transportören skall på ett tidigt stadium informeras om eventuell avgift för att hinna samla ihop relevant material.<sup>91</sup>

### 5.1.6 Avgiftens storlek

Avgiften skall för varje utlänning uppgå till ett belopp som motsvarar högst 5000 euro. Maximibeloppet skall endast realiserars vid grova fall, t. ex. då antalet utlänningar är stort, när företeelsen upprepas eller när det inte finns någon rimlig förklaring till transportörens agerande. Möjligheten att påföra avgift skall gälla utan begränsning i tiden. Det anses inte finnas behov av några preskriptionsregler. Skulle det dröja väldigt lång tid innan avvisningsbeslut tas skall transportören istället kunna befrias från avgift med hänvisning till att det är uppenbart oskäligt att påföra en avgift.<sup>92</sup>

Slutligen skall det nuvarande betalningsansvaret för återresa finnas kvar parallellt med den nya sanktionsmöjligheten. Den ändring som föreslås är att transportansvar på grund av att medel för hemresa saknas tas bort. För övrigt föranleder direktivet och Schengenbestämmelserna inte någon författningsändring. Det kommer även i fortsättningen vara Migrationsverket och polismyndigheten som fattar beslut i dessa frågor. Överklagande skall även i fortsättningen kunna göras till förvaltningsdomstol, med krav på prövningsstillstånd till kammarrätt och regeringsrätt. Denna ordning anses uppfylla direktivets krav på effektiva rättsmedel.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Ds 2001:74, s. 116-117.

<sup>92</sup> Ds 2001:74, s. 119-120.

<sup>93</sup> Ds 2001:74, s. 128-129.



## 6 UTLÄNDSK LAGSTIFTNING

De nationella bestämmelserna om transportörsansvar varierar fråga om omfång, sanktioner, bevisbörd och undantagsbestämmelser. Skillnaderna mellan de europeiska ländernas lagstiftning medför att det är svårare att komma till vissa länder än andra. En del länder har övervägt att begränsa den skadliga effekten för asylsökande genom att införa undantagsbestämmelser som skyddar transportören mot sanktioner i vissa fall. Transportören kan till exempel tänkas låta en passagerare gå ombord, trots att erforderliga dokument saknas, av humanitära skäl. Tillika har förslag lagts fram som innebär befrielse från sanktioner när utlänningen visar sig ha flyktingstatus.<sup>94</sup> I Tyskland och Danmark fanns det till en början inga undantag från transportörens strikta ansvar. Möjligheten till ansvarsfrihet infördes däremot i Danmark genom ett domstolsbeslut. Domstolen fastställde begränsningar i det strikta ansvaret när resehandlingarna varit skickligt förfalskade eller när de försvunnit under resans gång. I Tyskland tydliggjorde praxis också möjligheten till undantag från ansvar, men inte i något av fallen nämndes flyktingstatus som en sådan omständighet.<sup>95</sup>

De brittiska bestämmelserna är bland de strängaste eftersom de tillämpar Schengenkonventionens bestämmelser i dess bokstavliga mening. Undantagen är få, bevisbördan ligger hos transportören och avgifterna är väldigt höga. Transportören kan få betala en avgift på 2000 brittiska pund om han transporterar utlänningar utan erforderliga handlingar. Visar det sig att en passagerare använt sig av ett falskt pass påförs sanktioner endast om förfalskningen är uppenbar. Handlingar anses uppenbart förfalskade om transportören kan antas upptäcka felet vid en grundlig med kortvarig kontroll utan teknisk utrustning. Det förutsätts att den som kontrollerar dokumenten har grundläggande kunskaper om identifiering av förfalskningar. Några expertkunskaper krävs dock inte. Avgift kan t. ex underlåtas om passageraren befann sig i uppenbar fara för sitt liv och därför inte hade någon möjlighet att införskaffa nödvändiga resehandlingar. Sedan 1999 kan en avgift också påföras när transportörer har illegala immigranter gömda ombord, oberoende om de är medvetna om det eller inte. Storbritannien ville minska antalet illegala invandrare genom att förmå transportörerna att vidta åtgärder för att försäkra sig om att obehöriga inte har tillträde till fordonet.<sup>96</sup>

I Nederländerna introducerades en ny utlänningslagstiftning år 1994 som innehåller böter eller sex månaders fängelse för transport av odokumenterade passagerare. Lagen innehåller en bestämmelse som innebär att regeringen kan ålägga transportörer att kopiera pass tillhörande

---

<sup>94</sup> Feller Erika, *Transport Carriers and Refugee Protection*, s. 8-9.

<sup>95</sup> Boccardi Ingrid, *Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy*, 2000, s. 49.

<sup>96</sup> Ds 2001:74 s. 82-85.

passagerare från flyktingproducerande länder. Regeringen kan också ge en enskild transportör instruktioner om att vidta extra försiktighetsåtgärder. Dessa kan innebära att särskilt noggranna kontroller måste genomföras eller att teknisk utrustning krävs inför ”riskfyllda” resor. För att granskningen skall bli så effektiv som möjligt får transportbolagen uppdateringar beträffande reglerna för inresa, förfalskningar o.s.v. För att undgå ansvar måste transportören visa att överträdelsen var försvarbar. En utlänning som nekas inresa i Nederländerna är skyldig att lämna landet omedelbart. Transportörens skyldighet att återföra utlänningen är inte begränsad till fall då avvisning sker på grund av att erforderliga dokument saknas.<sup>97</sup>

I Belgien är det svårare att göra gällande bestämmelserna om transportörsansvar. För att böter skall påföras krävs det att minst fem odokumenterade passagerare har varit ombord samtidigt. En familj räknas som en person. Sanktionerna införs på grund av underlåtenhet och bevisbördan ligger hos myndigheterna. Sanktionerna är utformade på ungefär samma sätt i Italien, Frankrike, Grekland, Portugal, Spanien och Luxemburg. Följden är att transportörer sällan bötfälls i praktiken.<sup>98</sup> I Frankrike infördes böter för transport av utlänningar utan nödvändiga resehandlingar år 1992. Det maximala bötesbeloppet är 1300 euro. Det finns ett antal klausuler som befriar transportören, bl.a. när förfalskningen är svår att upptäcka, om asyl beviljas eller om asylansökan inte anses vara uppenbart ogrundad.<sup>99</sup>

I Tyskland kan transportörer som befordrar utlänningar utan dokument drabbas av återförandekrav, kostnadsansvar, vite och böter. Åtgärderna är beroende av en bedömning av ansvaret det enskilda fallet. Vid bedömningen av och om sanktioner skall utfärdas, vägs transportörens insatser för att förhindra illegala transporter i allmänhet in. Böterna är, enligt ordningsstadgan, en del av straffrätten och kan uppgå till 8900 euro för en otillåten transport. Beslut om böter överklagas i allmänhet. Av betydelse för ansvarsfrågan är bevis såsom flygbiljett, boardingcard och bagagekvitto.<sup>100</sup>

I USA har sanktioner mot transportörer länge fungerat som ett instrument för att kontrollera immigrationen. Den amerikanska lagstiftningen, ”The US Immigration and Nationality Act” från 1952 ger fullmakt åt administrativa avgifter, böter och skadestånd när transportörer underlättar den illegala invandringen. Sanktionerna i USA upprätthålls strikt och flera miljoner dollar betalas varje år av transportbolag. Praxis i USA har klarlagt transportörsansvarets omfång och tydliggjort de förmildrande omständigheterna.<sup>101</sup>

---

<sup>97</sup> Ds 2001:74 s. 79-82.

<sup>98</sup> Boccardi Ingrid, *Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy*, 2000, s. 50.

<sup>99</sup> Ds 2001:74 s. 79.

<sup>100</sup> Ds 2001:74 s. 85-88.

<sup>101</sup> Feller Erika, *Transport Carriers and Refugee Protection*, s. 8.

Enligt den danska lagstiftningen straffas transportörer med böter för transport av utlänningar som saknar resehandlingar. Sanktionerna riktar sig även till arrangörer eller andra som hjälpt till med transporten. Bötesnivån är genom ett domstolsbeslut från år 1991 fastställt till 8000 DKR per passagerare. Transportbolagen åläggs inte böter om de inte kunde eller borde ha kunnat undgå överträdelsen.<sup>102</sup>

Som det framgår av framställningen ovan skiljer sig de nationella bestämmelserna om transportöransvar åt, vilket medför att en del länder är svårare att komma till än andra. De europeiska länderna har USA, Kanada och Australien som förebilder för bestämmelserna om sanktioner mot transportörer. Dessa länder har länge varit populära mål för immigranter, vilket är anledningen till att föreskrifterna om böter infördes.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Ds 2001:74 s. 77.

<sup>103</sup> Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s. 73.

# 7 INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN

Enligt direktivet om transportöransvar, artikel 4.2, får införandet av sanktioner inte påverka de skyldigheter medlemsstaternas har i samband med att tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd. Det framgår också av de svenska förslaget att författningsändringar skall vara förenliga med Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning och med andra internationella överkommelser.<sup>104</sup> Således undersöktes möjligheten att införa ett undantag för asylsökande i svensk rätt. Syftet med ett sådant undantag skulle vara att värna om asylrätten. Den av regeringen utsedda arbetsgruppen anser däremot att artikel 4.1 i rådets direktiv talar emot ett sådant undantag. Enligt artikeln skall åtgärderna mot transportörerna vara avskräckande, effektiva och proportionella. De framhåller därför att ett undantag är orimligt med tanke på att många odokumenterade utlänningar söker asyl. Med anledning av detta betonas istället vikten av ett enhetligt, lättillämpligt och förutsägbart svenskt regelsystem.<sup>105</sup>

Det faktum att reglerna skall vara förenliga med de internationella åtaganden som staterna gjort, utgör sålunda skäl för en granskning av transportöransvaret i ljuset av rådande mänskliga fri- och rättigheter. Förutom att direktivet hänvisar till Genèvekonventionen, uttrycker artikel 63 (1) i Romfördraget att åtgärder som antas angående asylrätten skall stämma överens med konventionens bestämmelser.<sup>106</sup> I följande kapitel skildras därför ett antal relevanta rättigheter som kan begränsas genom bestämmelserna i transportöransvaret.

## 7.1 Rätten till asyl

Det finns ingen universellt accepterad definition av begreppet asyl. Asyl har successivt kommit att betyda både en plats där skyddsbehövande kan få fristad och en rätt för stater att bevilja skydd.<sup>107</sup> Genom den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna har asyl blivit erkänd som en grundläggande mänsklig rättighet.

Artikel 14 i The Universal Declaration of Human Rights (UDHR) fastslår:

---

<sup>104</sup> Ds 2001:74, s. 92.

<sup>105</sup> Ds 2001:74, s. 115-116.

<sup>106</sup> Romfördraget art. 63 (1).

<sup>107</sup> Asyl är ett positivt begrepp eftersom det innebär att den som beviljats asyl får tillträde till ett annat land samt skydd och uppehälle. Det är ett permanent tillstånd och den som fått asyl får oftast samma juridiska och sociala rättigheter som landets medborgare. Se vidare Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s. 33.

“Everyone has the right to seek and enjoy in other countries asylum from persecution.”<sup>108</sup>

UDHR var det första redskapet för mänskliga rättigheter. Deklarationen uppkom efter andra världskriget och utgör kärnan i grundandet av det internationella regelverket för mänskliga rättigheter. Bestämmelsen är unik med tanke på hur *rätten till asyl* formulerats och med tanke på deklarationens universella omfång. Om bestämmelsen kan anses vara internationellt bindande talar det för långtgående skyldigheter och förpliktelser för stater att ge skydd åt skyddsbehövande. Artikel 14, i sin helhet, nämns dock inte bland de bestämmelser som doktrinen framställer som sedvänja på området. Anledningen är bl.a. att någon homogen statspraxis inte kan spåras.<sup>109</sup> Artikeln, såsom den uttrycks i UDHR, finns endast i ett fåtal konstitutioner. Följaktligen finns det inget internationellt instrument som erkänner en subjektiv rätt för individen till asyl. Detta innebär att det är upp till varje stat att avgöra om asylsökande skall beviljas asyl eller inte.<sup>110</sup> Rätten till asyl är således en fråga om en balansgång mellan statssuveränitet och individers mänskliga fri- och rättigheter. Vid upprättandet av UDHR diskuterades möjligheten att införa en bindande skyldighet för stater att bevilja asyl. Staterna var dock inte beredda att avstå från rätten att avgöra vem som har tillträde till deras territorium. Stora delar av den internationella flyktingrätten är därför baserad på staternas suveränitet, vilket gör systemet beroende av staternas vilja att fullfölja sina åtaganden.<sup>111</sup>

I en del länders nationella lagstiftning förekommer däremot en positiv rätt till asyl. Enligt svenska utlänningslagen har en asylsökande rätt till asyl i Sverige, under förutsättning att rekvisiten som ställs i lagen är uppfyllda.<sup>112</sup> Avslutningsvis anses *rätten att söka asyl* ha blivit erkänd som internationell sedvanerätt, då denna förekommer i de flesta staters konstitutioner. Förutom i UDHR, finns den också bl.a. i The American Convention on Human Rights, The African Charter on Human and Peoples Rights och i The United Nations declaration on Territorial Asylum. Rätten att söka asyl är vidare ett komplement till rätten att lämna ett land, enligt UDHR artikel 13 (2). Bestämmelsen ger var och en rätt att lämna varje land, inklusive sitt eget samt att återvända till detta. Om rätten att söka asyl kan anses vara bindande för stater, enligt den internationella sedvanerätten, skulle det innebära att

---

<sup>108</sup> UDHR art. 14.

<sup>109</sup> Praxis måste uppfylla en del krav för att uppnå sedvanestatus, varav konstant och enhetlig tillämpning utgör en viktig del. Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 362.

<sup>110</sup> Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s. 33.

<sup>111</sup> Lavenex Sandra, *Safe Third Countries – extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe*, 1999, s. 11-12.

<sup>112</sup> Wikrén Gerhard, Sandesjö Håkan, *Utlänningslagen med kommentarer*, 2002, s. 156.

vissa åtgärder som vidtagits inom EU för att reglera invandringen, däribland transportöransvaret, begränsar denna rättighet.<sup>113</sup>

## 7.2 Non-refoulement

Trots att det inte förekommer någon uttrycklig bestämmelse om staters skyldighet att bevilja asyl, kan förbudet mot återsändande komma att medföra en rätt för asylsökande att stanna. Principen om non-refoulement är således central för den internationella flyktingrätten och innebär ett förbud mot återsändande av utlänningar som riskerar förföljelse. Varje åtgärd som utgör förföljelse, enligt flyktingdefinitionen, omfattas av förbudet. Principen avser inte bara åtgärder som leder till att personen sänds till hemlandet utan även avvisning till områden där personen inte är skyddad mot risken för vidareändning till hemlandet. Normalt innebär förbudet däremot inte något hinder mot att sända en flykting eller asylsökande till ett säkert tredjeland där han/hon kan tas emot. Principen om non-refoulement finns i Genèvekonventionen artikel 33:

” No Contracting State shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.”<sup>114</sup>

Genèvekonventionens omfattning utvidgades genom New York protokollet från år 1967, då de ursprungliga tid och plats begränsningarna togs bort. Någon ytterliggare formell utvidgning gjordes inte, men tillämpningen av non-refoulement medförde i själva verket en utbredning av asylrätten. Principen anses utgöra en del av den internationella sedvanerätten<sup>115</sup> och innebär en central begränsning av suveräniteten eftersom den inverkar på staternas rätt att bestämma över skyddsbehövande. Utvecklingen innebär att den internationella flyktingrätten är koncentrerad kring staternas skyldighet att inte skicka tillbaka personer som riskerar att utsättas för allvarliga

---

<sup>113</sup> Ferris G Elisabeth, *Beyond Borders – refugees, migrants and human rights in the post-cold era*, 1993, s. 7.

<sup>114</sup> Genèvekonventionen art. 33.

I artikelns andra stycke finns ett undantag till förbudet. Detta innebär att flyktingar, som på skäliga grunder kan betraktas som en fara för landets säkerhet eller som är dömda för ett allvarligt brott och därför utgör en fara för samhället, inte omfattas av bestämmelsen. Innebörden av ”fara för landets säkerhet” skall tolkas strikt och personen i fråga skall ha blivit dömd för ett mycket allvarligt brott. Vad som klassificeras som ”allvarligt brott” varierar från land till land. I Sverige är grovt narkotika brott och grovt rån några exempel. Dessutom bör presumption för att personen i fråga kommer att fortsätta att begå brott föreligga, enligt de svenska bestämmelserna. Huruvida brottet konstituerar fara för samhället eller inte får sedan avgöras i varje enskilt fall. Statspraxis varierar beträffande undantagets tillämpningsområde. Se Stenberg Gunnel, *Non-expulsion and Non-refoulement*, 1989, s. 219-220, 228.

<sup>115</sup> Sedvanestatusen innebär att bestämmelsen är bindande för alla stater, oavsett om samtycke givits till Genèvekonventionen eller ej.

kränkningar av de mänskliga fri och rättigheterna. Vilken grad av kränkningar som fordras är dock omdebatterad i doktrinen.<sup>116</sup>

Det krävs inte att principen om non-refoulement uttryckligen nämns i en konvention för att ett skydd skall uppstå. Andra bestämmelser kan på liknande sätt medföra ett skydd mot ”refoulement”. Ett exempel på detta är artikel 3 i The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) från år 1950:

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment”.<sup>117</sup>

ECHR utgör en del av gemenskapsrätten. Romfördraget, artikel 6, föreskriver att gemenskapen skall respektera de fundamentala rättigheterna som garanteras i ECHR, vilket gör konventionen till ett viktigt redskap för efterlevnaden av mänskliga rättigheter i regionen. Bestämmelsen kan tolkas som ett implicit förbud mot återsändande, eftersom tortyr, annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är exempel på handlingar som hindrar återsändande enligt non-refoulement. Bestämmelsens ordalydelse säger ingenting om dess omfång. Det är däremot klart att den ger upphov till vissa rättigheter för den enskilde.<sup>118</sup> I praxis från den Europeiska unionen har domstolen fastslagit att artikel 3 ECHR är tillämplig när det finns risk för kränkning av de mänskliga rättigheterna i det land som personen i fråga riskerar att skickas tillbaka till. I Soering fallet introducerades exterritorialt skydd under artikel 3 ECHR.<sup>119</sup> Europadomstolen har vidare poängterat att om det finns anledning att anta att utläningen kommer att utsättas för förödmjukande behandling, kan avvisningen i sig betraktas som kränkande. Asylsökande har ett stort intresse av att få sin ansökan behandlad och att få sin status fastställd. Att lämna någon i ovisshet kan därför anses vara en inhuman och förödmjukande

---

<sup>116</sup> Se vidare Stenberg Gunnell, *Non-expulsion and Non-refoulement*, 1989, s. 206ff.

<sup>117</sup> ECHR art. 3.

<sup>118</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 383-384.

<sup>119</sup> Fallet avsåg en man i Storbritannien som var misstänkt för mord i USA. Storbritannien ville skicka tillbaka honom till USA, vilket ansågs strida mot principen om non-refoulement eftersom han då skulle dömas till dödsstraff. Domstolen fann det nödvändigt att utreda bestämmelsens tillämpningsområde. Först det första tillkännagav domstolen staternas suveränitet beträffande rätten att kontrollera immigrationen. För det andra uttryckte domstolen att ECHR varken innehåller någon rätt till asyl eller invandring. Sedan konstaterade domstolen att staternas befogenhet att kontrollera invandringen inte är absolut. Hänsyn måste tas till de mänskliga fri- och rättigheterna i konventionen, vilket innebär att ett beslut om återsändande av en utläning kan strida mot ECHR. Se vidare Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 394-397.

handling.<sup>120</sup> Artikelns tillämpningsområde är emellertid begränsat till fall då risken för lidande är allvarlig.<sup>121</sup>

En annan viktig fråga är huruvida principen om non-refoulement i Genèvekonventionen kan tillämpas när det gäller avisning vid gränsen. Principens omfattning har debatterats och i doktrinen råder delade meningar. En majoritet av författarna anser emellertid numera att principen innefattar avvisning vid gränsen. Det finns däremot fortfarande en minoritet som motsätter sig en sådan tolkning. En del (Robinson) anser att lagstiftaren inte hade för avsikt att reglera tillträdet till staters territorium. Andra (Goodwin-Gill) menar att artikeln inte var tillämplig beträffande återsändande vid gränsen från början, men att bestämmelsens omfång har utökats genom statspraxis. Vissa (Kälin) hävdar att det framgår av bestämmelsens ordalydelse att syftet är att förbjuda återsändande av skyddsbehövande, vilket talar för att avvisning vid gränsen omfattas.<sup>122</sup> Detta gör ECHR till ett mycket betydelsefullt redskap. Artikel 3 gäller undantagslöst och dess efterlevnad övervakas av Europadomstolen. Förutsatt att rekvisiten är uppfyllda är de avtalsslutande parterna rättsligt bundna att ge skydd och att inte hindra tillträde till sitt territorium genom att exempelvis kräva vissa dokument. En sådan slutsats för med sig genomgripande konsekvenser eftersom visumkravet är ett av de främsta instrumenten för att reglera tillgången till exterritorialt skydd. Innebörden av en sådan tolkning av principen om non-refoulement medför att transportöransvarets överensstämmelse med de mänskliga rättigheterna kan ifrågasättas.<sup>123</sup>

### 7.3 En rättvis asylprocess

Genèvekonventionen förutsätter vidare att asylsökande får tillträde till de avtalsslutande parternas asylprocess. I annat fall är det omöjligt att fastställa en persons skyddsbehov.<sup>124</sup> FN har enhälligt antagit ett beslut som fastställer betydelsen av en noggrann och rättvis process för fastställandet av flyktingsstatus. I beslutet anges vissa grundläggande krav som processen måste uppfylla. Bland dem finns kravet på en fullständig och rättvis prövning av en asylansökan med klara och tydliga instruktioner till sökanden. Prövningen skall skötas av kompetent personal från en myndighet med ansvar att fatta beslut i första instans. Beslutet innehåller också en överenskommelse om att det bör finnas bestämmelser om överklagande och att sökande skall få stanna i väntan på beslut från första instans. På grund av

---

<sup>120</sup> Cornelis D. De Jong, *The Legal Framework: The Convention relating to the Status of Refugees and the Development of Law Half a Century Later*, 1998, s. 689-690.

<sup>121</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 398-399.

<sup>122</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 431-432.

<sup>123</sup> Noll Gregor, *Negotiating Asylum – The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, 2000, s. 440-445.

<sup>124</sup> Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s. 71-72.



de allvarliga konsekvenser som ett negativt beslut innebär för asylsökande, framhålls vikten av att ett tillbörligt tillvägagångssätt tillämpas även beträffande ogrundade och felaktiga ansökningar. Lagstiftning som begränsar utlänningars möjligheter att söka skydd kränker således rätten till en rättvis och fullständig asylprocess.<sup>125</sup>

För att undgå ansvaret för en fullständig prövning har stater tillämpat bestämmelser om internationella zoner, vilka kan jämföras med ingenmansland, som de anser falla utanför deras jurisdiktion. Genom att asylsökande inte tillåts lämna zonerna anser sig staterna ha rätt att avvisa dem utan att pröva ansökan. En sådan tolkning av internationella zoner har däremot ingen rättslig grund och nationella domstolar har inte gett något stöd för en sådan tolkning.<sup>126</sup> Det är vidare en etablerad princip inom den internationella rätten att stater inte kan åberopa nationell rätt för att rättfärdiga en kränkning av internationella åtaganden. Det innebär att, trots nationella bestämmelser om sanktioner mot flygbolag och rederier, har staterna ett större ansvar att hålla fast vid internationella avtal. Principen framhölls till exempel av ICJ (International Court of Justice) i ”the Free Zone Case”. Domstolen slog då fast att Frankrike inte kunde åberopa sin nationella lagstiftning till stöd för underlåtelsen att fullfölja internationella skyldigheter. Rättigheter av internationell karaktär kräver ett internationellt ansvar, varför skyldigheter är en naturlig följd av rättigheter.<sup>127</sup>

## 7.4 Genèvekonventionen artikel 31.1

Transportansvaret är utformat för att förhindra olaglig inresa, vilket kan anses vara i strid med artikel 31.1 i Genèvekonventionen. Bestämmelsen ger utrymme för olaglig inresa och uttrycker ett förbud mot att införa straff under vissa omständigheter:

” A state shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from territory a where their life or freedom was threatened in the sense of art.1, enter or are in present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show good cause for their illegal entry or presence.”<sup>128</sup>

Bestämmelsen medför att en flykting inte får straffas för att han/hon rest illegalt, om han/hon omedelbart kontaktar myndigheterna och anger godtagbara skäl. Om en asylsökande nekas inresa på grund av att han saknar dokument och därmed straffas, kan det anses strida mot konventionen.

---

<sup>125</sup> Feller Erika, *Transport Carriers and Refugee Protection*, s. 7-8.

<sup>126</sup> Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s. 71-72.

<sup>127</sup> Abeyratne R.I.R, *Air Carrier Liability and State Responsibility for the Carriage of Inadmissible Persons and Refugees*, 1998, s. 684-686.

<sup>128</sup> Genèvekonventionen art. 31.1

Regeln gäller endast flyktingar och enbart fram tills att deras status är fastställd eller tillträde erhållits i annat land. Förarbetena antyder att det faktum att människor flyr från sina hemländer, där deras liv och frihet hotas, är tillräckliga bevis för att de har ”good cause for illegal entry”.

Slutligen kan bestämmelsen anses reflektera den erkända doktrinen om att nöd kan försvara ett annars olagligt beteende. Människor som flyr förföljelse är ofta tvungna att använda sig av förfalskade dokument för att kunna lämna sitt land.<sup>129</sup>

## 7.5 Chicagokonventionen

Grundprinciperna för internationell flygtrafik finns i Chicagokonventionen. Konventionen undertecknades den 7 december 1944 i Chicago. Avtalslutande stater har i denna erkänt ett antal villkor och restriktioner, vilka flygbolagen skall ta hänsyn till i sin verksamhet. Områden, såsom utveckling, standardisering av normer och rutiner, uppbyggnad av infrastrukturer samt flexibilitet är avsedda för ömsesidigt samarbete. Standardiseringen av regler och kontroller på immigrationsområdet har varit ett viktigt inslag i försöken att skapa gynnsammare förutsättningar för den civila luftfarten. Enligt artikel 13 måste flygtrafiken följa staternas inresebestämmelser, såsom tullregler, passkontroller osv.<sup>130</sup> Bestämmelsen tar inte sikte på vem som är ansvarig för att reglerna följs. Det verkar vara tillräckligt att varje passagerare följer dem eller att flygbolaget följer dem å deras vägnar. Det finns således varken krav på kontroll eller sanktioner mot transportören då reglerna inte följs. Enligt artikel 23 har staterna vidare åtagit sig att, så långt det är praktiskt möjligt, upprätta rutiner som stämmer överens med rådande rekommendationer på området.<sup>131</sup>

Staterna är, enligt artikel 37, också skyldiga att samarbeta för att säkerställa enhetliga rutiner. ICAO (the International Civil Aviation Organization) skall därför följa utvecklingen och uppdatera instruktionerna till flygbolagen efterhand. ICAO skiljer mellan standardnormer och rekommendationer. Båda har visat sig vara väl användbara i strävan efter att underlätta och förbättra flygtrafiken. Standardnormerna väger visserligen tyngre än rekommendationerna, men ingen av dem har bindande verkan. Staterna kan nämligen förkasta dem under vissa omständigheter. Artikel 38 föreskriver att stater, som finner det ogenomförbart att rätta sig efter en standardnorm, omgående skall meddela ICAO om skillnaderna mellan statspraxis och den internationella standarden. Gäller det en rekommendation är detta inte obligatoriskt, men staterna ”inbjuds” att meddela ICAO om skillnaderna.

---

<sup>129</sup> Feller Erika, *Transport Carriers and Refugee Protection*, s. 9-11.

<sup>130</sup> Chicagokonventionen art. 13.

<sup>131</sup> Hans-Vedsted Jens, *Transporters' Responsibilities under the Chicago Convention on International Civil Aviation*, s. 14-15.

ICAO har enligt, artikel 37, antagit ett antal internationella standardnormer. Dessa finns i Chicagokonventionen, Annex 9. När det gäller transportörens ansvar för att passagerarna följer reglerna för immigration finns bestämmelserna i artikel 3.34, 3.35 och 3.36. Artikel 3.34 ålägger transportören ett ansvar att iakttaga försiktighet och att hålla passagerarna under uppsikt fram till dess att myndigheterna tagit över ärendet för prövning. Enligt artikel 3.35 är flygbolagen skyldiga att föra tillbaka passagerare som nekats tillträde, oberoende om ansvaret enligt 3.34 uppfyllts. Frågan om sanktioner framgår sedan av artikel 3.36:

” Operators shall not be fined in the event that any control documents in possession of a passenger are found by a Contracting State to be inadequate or if, for any reason, the passenger is found to be inadmissible to the State. Operators shall take precautions to the end that passengers hold any control documents required by Contracting States”.<sup>132</sup>

Genom den här bestämmelsen har avtalsslutande stater tillskrivits möjligheten att ålägga flygbolag en skyldighet att vidta särskilda försiktighetsåtgärder med hänsyn till innehavet av erforderliga dokument. Kontrollskyldigheten ger intryck av att avse passagerarnas faktiska innehav av de handlingar som krävs för inresa i destinationslandet. Däremot sägs ingenting om någon kontroll av handlingarnas äkthet. Av förarbetena framgår det att artikel 3.36 antogs för att visa att ansvaret för återtransport är ett tillräckligt ”straff” för transportören. Det är därför uppenbart att lagstiftaren inte hade för avsikt att hålla transportören ansvarig för inkorrekta dokument. Följaktligen är det inte meningen att flygbolagen skall sanktioneras ytterligare genom böter.<sup>133</sup> Flyktingrättsexperter har påpekat att det strikta ansvaret som ålagts transportörerna i de nationella bestämmelserna om transportöransvar inte överensstämmer med Chicagokonventionen. Ett strikt ansvar och sanktioner i form av böter anses strida mot bestämmelserna i konventionen. Reglerna föreskriver ett ansvar att iakttaga försiktighet och att hålla passagerarna under uppsikt. Däremot innehåller konventionen inga bestämmelser som innebär att transportören skall bötfällas när att en passagerare visar sig ha falska eller otillräckliga dokument. Att dessutom lägga bevisbördan på transportören anses vara en för tung börda för flygbolagen.<sup>134</sup>

Reglerna om transportöransvar bör således tillämpas i enlighet med Genèvekonventionens syfte och i enlighet med andra internationella åtaganden som staterna anslutit sig till. Risker är annars att staternas agerande medför en kränkning av de grundläggande principerna inom internationell flyktingrätt.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Chicagokonventionen, Annex 9 art. 3.36.

<sup>133</sup> Hans-Vedsted Jens, *Transporters' Responsibilities under the Chicago Convention on International Civil Aviation*, s. 15-16.

<sup>134</sup> Boccardi Ingrid, *Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy*, 2000, s. 52-54.

<sup>135</sup> Feller Erika, *Transport Carriers and Refugee Protection*, s. 9-11.

## 8 KONSEKVENSER

Med hänsyn till staternas internationella åtaganden och de rättigheter som flyktingar har är det intressant att se vilka följder sanktionerna har för de asylsökande. USA, Kanada och Australien införde tidigt bestämmelser om böter för transportbolagen i syfte att begränsa immigrationen. Europa tog efter deras modell och sedan 1986 har flera europeiska länder tillämpat bestämmelserna om böter, oftast med ett strikt ansvar för transportbolagen. Transportören förväntas upptäcka förfalskningar, garantera dokumentets giltighet och se till att passagerarna har erforderliga handlingar för respektive ändamål. För att undvika de höga böterna har transportbolagen satsat på utbildning av sin personal. Trots det kvarstår stora svårigheter. Kraven varierar från land till land, vilket innebär att transportören måste vara insatt i många olika nationella bestämmelser. Följderna blir att tveksamma situationer och osäkerhet uppstår. Rädslan för höga böter har t.o.m. gett upphov till ”kidnappningar”. Passagerare som under resans gång påträffats utan nödvändiga handlingar har ”kidnappats” och omedelbart förts tillbaka.

Lagstiftningen gör vidare ingen skillnad på om utlänningen är illegal immigrant eller potentiell flykting. Böter aktualiseras i allmänhet oavsett vilket. Detta gör det svårt för transportörerna att ta hänsyn till situationer när passagerare hävdar att de har för avsikt att söka asyl. Skarp kritik har riktats mot bestämmelserna med anledning av konsekvenserna för flyktingskyddet. Det finns exempel på att transportöransvaret har medfört en kränkning av principen om non-refoulement och att människor har fråntagits sin rätt att ansöka om asyl.<sup>136</sup> Ett exempel är ett fall från år 1989 då tre kurder landade på flygplatsen i Heathrow, Storbritannien. Flygbolagets personal hindrade dem från att lämna planet, trots att de hävdade att de ville söka asyl. Efter en kort intervju konstaterades att kurderna kommit till Storbritannien för att söka arbete. Kurderna skickades därför tillbaka till Turkiet, där de utsattes för tortyr under drygt en månad.

Ett annat exempel är en 12-årig pojke från Zaire som skickades tillbaka från Storbritannien till Bryssel enligt principen om ”första asylland”.

Anledningen var att flygpersonalen misstänkte att han hade falska pass. Det gavs inget tillfälle för pojken att komma i kontakt med någon myndighet. Det visade sig sedan att pojken hade sin pappa i London. Efter ingripande av UNHCR fick pojken därför resa in i Storbritannien.

---

<sup>136</sup> Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s. 73-74.

Staterna försvarar sig mot kritiken genom att hävda att det inte är flyktingar inte drabbas av bestämmelserna. De framhåller att det är ekonomiska immigranter som hindras tillträde och stoppas från möjligheten att utnyttja asylsystemet. Verkligheten talar emellertid emot ett sådant resonemang eftersom det är väldigt svårt, eller i princip omöjligt, för transportbolagens personal att avgöra om någon är flykting eller ekonomisk immigrant. Flyktingar väljer det flyktalternativ som är tillgängligt och de har mycket sällan någon möjlighet att kontakta ambassad eller konsulat i sitt hemland innan avresa. Dessutom inför de Europeiska länderna visumkrav för medborgare från länder som genererar många flyktingar, vilket tyder på att åtgärderna används för att effektivt kunna kontrollera immigrationen. Tyskland införde till exempel visumkrav för afghanska medborgare när den Sovjetiska invasionen började framkalla stora flyktingströmmar. 1984 införde Beneluxländerna visumkrav för medborgare från de dåvarande fem främsta asylländerna, Afghanistan, Irak, Sri Lanka och Turkiet. Det är vidare nästintill omöjligt för människor på flykt att skaffa erforderliga resehandlingar. Deras enda utväg för att få skydd är därför många gånger att använda sig av förfälskade dokument. Det förekommer också att människor "hyr" dokument för att kunna ta sig ombord. Dokumenten lämnas sedan tillbaka till uthyraren under resans gång.

Transportbolagen har också uttryckt sitt missnöje till bestämmelserna. Tyska flygbolag har hävdade att böterna strider mot den tyska grundlagen, eftersom politiskt förföljda har rätt till asyl enligt denna. När dessa hindras från att resa till Tyskland och därmed fråntas sin rätt till asyl uppfylls inte grundlagens bestämmelser. SAS (Scandinavian Airlines System) har framhållt svårigheterna med att urskilja falska pass/visum från äkta och betonat problemen med att kontrollera vad som händer med dokumenten under resans gång. Faktumet att flera olika bolag ofta är inblandade på långa flygsträckor gör det än mer komplicerat.<sup>137</sup>

Under de senaste två decennierna har samarbetet i asylfrågor mellan EU:s medlemsstater intensifierats. Intresset för ett samarbete föddes ur strävan efter en inre fri marknad. 1970-talets ekonomiska krisläge föranledde en mer restriktiv hållning till immigration och under åttiotalet upplevde Europa en ökad press på de nationella asyllagstiftningarna. Till följd av utvecklingen kom flyktingskyddet att betraktas ur ett ekonomiskt perspektiv istället för ur ett rättighetsperspektiv. Den pågående utvecklingen sker mot en bakgrund av internationell flyktingrätt och de rättigheter respektive skyldigheter som följer av de mänskliga fri- och rättigheterna.<sup>138</sup> Konsekvenserna blir negativa för asylsökande när de mänskliga rättigheterna och flyktingskyddet i internationell rätt ignoreras. Bestämmelserna om transportöransvaret innebär att flyktingarnas möjligheter att komma till Europa i stor utsträckning begränsas.<sup>139</sup> Enligt uppgifter från Migrationsverket hade mer

---

<sup>137</sup> Krank Ann-Christine, *Asyl i Europa inom ramen för Schengen och Dublin*, 1995, s.75-77.

<sup>138</sup> Boccardi Ingrid, *Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy*, 2000, s. 201.

<sup>139</sup> *Ibid.* s. 206.

än 2300 av dem som under åren 1999-2000 sökte asyl på Arlanda och fick uppehållstillstånd falska pass eller inget pass alls. För ca 500 av dem fastställdes flyktingstatus. Ett utökat transportöransvar med sanktioner och full effekt skulle innebära att dessa hade hindrats från att få asyl i Sverige.<sup>140</sup>

FN:s flyktingorganisation har upprepade gånger uttryckt sitt missnöje med hur EU utformat reglerna om sanktioner mot transportörer. UNHCR ogillar den tunga börda som läggs på personalen hos flygbolag och rederier genom ett strikt ansvar. De anser att sanktionerna skall begränsas till fall då transportören varit vårdslös eller uppsåtlig och att bevisbördan skall ligga på myndigheterna. Medlemsstaterna bör utforma reglerna i enlighet med principerna inom den internationella flyktingrätten för att inte hindra tillträdet till asylprocessen. Transportören skall varken behöva avgöra om dokument är äkta eller falska eller ta ställning till asylanspråk. Statens myndigheter är bättre lämpade att sköta dessa uppgifter. Det är inte transportbolagens uppgift att agera immigrationsmyndighet. UNHCR:s hävdar att bestämmelserna implementerats på ett felaktigt sätt och hänvisar till Genèvekonventionen. Visumkrav i kombination med transportöransvaret skulle kunna vara ett legitimt sätt att kontrollera immigrationen på. När åtgärderna däremot tillämpas oberoende av skyddsbehovet är det svårt att rättfärdiga dem. När det sker en fokusering på konsekvenserna av dokumentlösa utläningar, utan att orsakerna hanteras på ett tillbörligt sätt, skapas en större marknad för kriminalitet.<sup>141</sup> Det är onekligen så att många asylsökande inte skulle få visum om de avslöjade sina avsikter. De tvingas således att ljuga, förlita sig på förfalskade dokument eller använda sig av människosmuglarens tjänster.<sup>142</sup>

Avslutningsvis verkar det som om den internationella rätten har offrats för strävan att uppnå en gemensam inre marknad utan gränser. För att åstadkomma en effektiv asylpolitik inom EU och samtidigt tillgodose kraven på flyktingskydd behövs en mer omfattande harmonisering av de nationella bestämmelserna, enligt Ingrid Boccardi. De gemensamma strategier som hittills har antagits är uppbyggda kring den minsta gemensamma nämnaren i medlemsstaternas asylrätt, vilket leder till ett sämre skydd för flyktingar. Stater med ett sämre skydd för asylsökande skulle förbättra sin lagstiftning istället för att sätta normen för andra stater.<sup>143</sup> Ett förslag som har lagts fram är att upprätta en gemensam instans med uppgift att upprätthålla och garantera asylsökandes rättigheter enligt den internationella rätten. UNHCR skulle då tilldelas en större roll i processen som ett oberoende expertorgan. Ett annat förslag som lagts fram är möjligheten att flytta asylprocessen närmare de asylsökande. På så sätt

---

<sup>140</sup> Tidningen från flyktinggruppernas och Asylkommittéens Riksråd, Artikel 14, *Böter för transportörer hot mot flyktingar*, Nr 2/01.

<sup>141</sup> Cornelis D. De Jong, *The Legal Framework: The Convention relating to the Status of Refugees and the Development of Law Half a Century Later*, 1998, s. 695.

<sup>142</sup> Boccardi Ingrid, *Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy*, 2000, s. 52.

<sup>143</sup> *Ibid.* s. 209.

skulle eventuell flyktingstatus kunna avgöras innan avresa. Transportbolagen skulle därmed inte göra sig skyldiga till avvisningar av människor som uppfyller kraven på skyddsbehov.<sup>144</sup> Detta skulle dock kräva stora ansträngningar, ingående omstruktureringar av den nationella rätten och mycket höga kostnader, vilket gör förslaget oattraktivt. Till en början kan sambandet mellan medlemsstaternas utrikespolitik och situationer som genererar stora flyktingströmmar uppmärksammas. Utrikespolitiska beslut motiveras ofta utifrån andra intressen än de mänskliga fri- och rättigheterna.<sup>145</sup> Staternas policy kan vidare påverka den allmänna opinionen. En restriktiv invandringspolitik kan utnyttjas för att legitimera främlingsfientlighet och tolkas som ett godkännande av intolerans, vilket i sin tur riskerar att påverka integrationen negativt.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Meijers, H, *Possibilities for Guaranteeing Transport to Refugees*, s. 22.

<sup>145</sup> Boccardi Ingrid, *Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy*, 2000, s. 210-212.

<sup>146</sup> Hammar Tomas, *Immigration regulation : the Cost to Integration*, 1995, s. 180-182.

## 9 SAMMANFATTANDE ANALYS

Bestämmelser om transportöransvaret har länge funnits i svensk lagstiftning. Redan år 1914 fanns det en bestämmelse som innebar att befälhavaren på fartyg, under särskilda omständigheter, var skyldig att kostnadsfritt stå för utlänningens resa från Sverige. Förutsättningarna var att befälhavaren borde ha insett att utlänningen kunde komma att avvisas. Återförandeplikten utvidgades år 1937 till att även gälla befälhavare på flygplan. Ändringen motiverades med att sådana bestämmelser redan fanns i en rad andra länder. I 1954-års utlänningslag infördes bestämmelser om transportörens ansvar att återföra utlänningar, under förutsättning att flygplanet eller fartyget omedelbart eller inom den närmsta tiden skulle lämna Sverige. Enligt praxis var det fråga om ca en vecka. Nästa förändring kom med SOU 1988:1. Det ökade antalet dokumentlösa utlänningar gav bl.a. upphov till ett förslag om ändring i transportöransvaret. Ansvaret skärptes samtidigt som undantagsbestämmelser med ansvarsfrihet för transportören infördes. Bland annat utökades ansvaret till att omfatta kostnader för eventuell bevakningspersonal. Undantagsbestämmelserna inträder för det första om transportören visar att han haft skälig anledning att anta att utlänningen haft rätt att resa in i Sverige. För det andra när det med hänsyn till kostnadens storlek eller när det av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att kräva ut kostnaden.

De nuvarande bestämmelserna om transportörens kostnadsansvar finns i 9 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). Enligt lagstiftningen är transportören, oberoende av när avvisning sker, skyldig att ersätta staten eller på annat sätt stå för kostnaderna för utlänningens återresa. En förutsättning är att avvisningen sker på grund av att utlänningen saknat medel för hemresa, pass eller andra handlingar som krävs för inresa. Enligt propositionen omfattas ersättning för bevakningspersonalens resekostnader, men inte för förlorad tid, övernattnig eller traktamente. Ansvaret ligger hos den som utför transporten i det enskilda fallet och inträder även om återtransport måste ske med ett annat transportmedel än det utlänningen kom till Sverige med. Syftet med bestämmelsen är att förebygga de problem som uppstår då utlänningar kommer till Sverige utan pass, biljetter och tillståndshandlingar eller när dessa är förfalskade. När en asylsökande saknar eller har falska handlingar försvåras asylprocessen och statusbedömningen avsevärt. Genom bestämmelserna är det tänkt att transportören skall förmås utföra grundliga kontroller av passagerarnas handlingar. Beslut om transportöransvar fattas av den myndighet som verkställer avvisningen, d.v.s. Migrationsverket eller polisen. Vanligtvis tillämpas ett enkelt förfarande, vilket i praktiken innebär att transportören ordnar med biljetter för återtransport i förväg och sedan kräver ersättning om betalningsansvar inte aktualiseras. Det är således ovanligt att frågan om transportöransvar väcks i domstol.



Transportöransvaret vidtogs inom EU som en åtgärd för att kontrollera invandringen och för att effektivt kunna upprätthålla visumkravet. Migrationen till Europa kan delas in i fyra olika perioder. Under den första perioden, från mitten av 1800-talet fram till första världskrigets utbrott, kontrollerades i princip inte invandringen till Europa. Liberalismen möjliggjorde obehindrade strömmar av varor och människor. Den andra perioden, mellan åren 1914-1945, karakteriseras av att ett regelsystem infördes. Den s.k. ekonomiska depressionen ledde till protektionistiska krav. Under den tredje perioden med en början omkring år 1945, upplevde Västeuropa återigen en relativt liberal inställning till invandring. En av orsakerna var att återuppbyggnaden under efterkrigstiden innebar en ökad efterfrågan på arbetskraft. År 1951 antogs Genèvekonventionen och för första gången i historien upprättades ett internationellt regelsystem för att tillgodose behovet av skydd för flyktingar. Den sista perioden kännetecknas av immigrationsstopp då strikta regler för invandring introducerades på 1970-talet. Antalet asylsökande ökade och flyktingströmmarna skapade oro i Europa. Västeuropa intog en försvarsställning, vilket avspeglade sig tydligt i asylpolicyn. Attityden förändrades från att ha varit fokuserad på ett skyddstänkande till att koncentreras kring ett kontrollbehov. Olika åtgärder vidtogs, såsom visumkrav och ett utökat transportöransvar, för att förhindra att asylsökande med bristfälliga resehandlingar kom till Europa. Utvecklingen har kommit att kallas ”Fort Europa”. Inom den Europeiska gemenskapen gjordes också ansträngningar för att uppnå en gemensam, politisk och ekonomisk marknad. Fri rörlighet av kapital, varor, tjänster och personer inom unionen förespråkades samtidigt som kravet på att kontrollera tredjelandsmedborgare växte fram. En komplicerad och utdragen strävan efter harmonisering av medlemsstaternas regler om gränskontroll, immigration och asyl inleddes. Schengenkonventionen trädde ikraft i september år 1993 med bestämmelser som stärker det polisiära och judiciella samarbetet, gemensamma visum bestämmelser och sanktioner mot transportörer. Det utökade transportöransvaret ger transportören incitament att noggrant kontrollera resehandlingar och att inte sälja biljetter till odokumenterade utlänningar, för att undvika risken för böter.

I och med Amsterdamfördraget, som trädde ikraft den 1 maj år 1999, flyttades flera samarbetsområden från den tredje pelaren över till den första pelaren. Gränskontroller, asyl, viserings- och migrationsfrågor blev därmed en del av gemenskapsrätten. Ombildningen innebär bl.a. en ökad kompetens med möjligheten att använda direktiv och förordningar i beslutsfattandet. Genom Amsterdamfördraget utvecklades EU: s harmoniseringsprocess och strävan efter en fri inre marknad utan gränser. Med denna bakgrund möjliggjordes framväxten av ett direktiv om transportöransvaret inom den Europiska unionen. Rådet antog i juni år 2001 direktivet som kompletterar bestämmelserna om transportöransvar i Schengenkonventionen. Motivet bakom detta är att bekämpa den illegala invandringen. För att kunna hantera migrationsströmmarna och effektivt bekämpa olaglig invandring krävs det,

enligt direktivet, att samtliga medlemsstater implementerar sanktioner mot transportörer som försummat sin kontrollskyldighet.

Sverige är som en del av Schengensamarbetet och EU skyldig att iaktta bestämmelserna. Med anledning av detta tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att utreda utlänningslagens bestämmelser om transportöransvar. Ett förslag till ändring i utlänningslagen har således framarbetats. Förslaget föreskriver bl.a. att en uttrycklig kontrollskyldighet och en avgiftsskyldighet skall införas i den svenska lagstiftningen. Enligt Schengenkonventionen, EG-direktivet och det svenska förslaget skall dock bestämmelserna om transportöransvar tillämpas i enlighet med Genèvekonventionen och i enlighet med andra internationella åtaganden som staterna anslutit sig till. Det finns annars en risk för att staternas agerande medför en kränkning av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande principerna för internationell flyktingrätt.

Artikel 14 i UDHR föreskriver en rätt för envar att söka och åtnjuta asyl från förföljelse. Deklarationen uppkom efter andra världskriget och betraktas som kärnan i grundandet av det internationella regelverket för mänskliga rättigheter. Bestämmelsen medför inte en skyldighet för stater att bevilja asyl. Frågan om asyl skall beviljas eller inte avgörs av varje stat och är därmed en del av staternas suveränitet. Efterlevnaden av Genèvekonventionens bestämmelser underlättas däremot om asylsökande får tillträde till asylansökningssystemet. I annat fall är det omöjligt att göra en statusbedömning och fastställa behovet av skydd. Således bör i alla fall rätten att söka asyl vara en del av den internationella sedvanerätten. Rätten att söka asyl finns i de flesta länders konstitutioner och i flera internationella instrument för mänskliga rättigheter. Om rätten att söka asyl anses vara bindande medför det att reglerna om transportöransvaret inskränker denna rätt. Anledningen är att bestämmelserna förhindrar odokumenterade utläningar från att nå fram till asylprocessen. Potentiella asylsökande som saknar erforderliga resehandlingar ges inte möjlighet att lämna in sina ansökningar, vilket kan få förödande konsekvenser för många flyktingar. I praktiken är det i princip omöjligt för människor som flyr sina hemländer att skaffa de tillstånd som krävs. Att använda sig av förfälskade handlingar eller inga alls blir därför deras enda utväg. Sverige är dessutom ett av de länder som har s.k. positiv asylrätt, vilket innebär att en utlänning har rätt till asyl när han uppfyller rekvisiten i utlänningslagen. Enligt min mening bör detta kunna medföra att det bland dem som hindras från att resa till Sverige finns utläningar som har rätt till asyl enligt svensk lagstiftning.

Genèvekonventionen föreskriver vidare att en flykting inte får straffas för att han illegalt rest in på en stats territorium, förutsatt att han omedelbart kontaktar myndigheterna och anger godtagbara skäl för sitt handlande. När en utlänning nekas tillträde p.g.a. bristen på erforderliga dokument, tas beslut om avlägsnande just för att han saknar dokument. Dessutom kan avvisning vid gränsens innebära en kränkning av principen om non-refoulement. Principen om non-refoulement är central för flyktingrätten och innebär ett förbud mot återsändande av utläningar som riskerar att utsättas

för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Eftersom bestämmelsen anses vara en del av den internationella sedvanerätten innebär den en begränsning av statssoveräniteten. Förbudet finns främst formulerat i artikel 33 Genèvekonventionen, men det finns även implicit i exempelvis artikel 3 ECHR. Artikel 33 omfattar flyktingar eller möjliga flyktingar som befinner sig innanför eller på gränsen till ett potentiellt värdland. Detta innebär att stater varken får avvisa eller utvisa dem till ett område där deras liv eller frihet hotas. Förbudet avser också åtgärder som leder till att personen skickas till områden där han inte är skyddad för vidarevändning till hemlandet.

FN har vidare antagit beslut som föreskriver betydelsen av en noggrann och rättvis process för fastställandet av en persons flyktingstatus. Vissa grundläggande krav har formulerats, såsom behovet av en fullständig och rättvis prövning som utförs av kompetent personal. Frågan är om de här kraven uppfylls. Enligt min åsikt är detta tveksamt, bl.a. eftersom transportbolagen ställs inför avgöranden som tillhör immigrationsmyndigheterna. Personalen har varken den kompetens eller kapacitet som krävs för att avgöra om en passagerare talar sanning, har flyktingstatus eller andra skäl för att komma in i landet. Det verkar vidare inte rimligt att en första asylprövning sker vid incheckningsdisken, under extrem kort tid. För att bli skonad från höga böter väljer transportören logiskt den enklaste lösningen, vilken är att neka odokumenterade utlänningar transport. Återigen uppkommer då risken att människor med ett verkligt behov av skydd hindras från möjligheten att söka hjälp. De riktlinjer som transportbolagen tvingas utfärda till sin personal för att stoppa ”misstänkta” passagerare kan bli diskriminerande.

Chicagokonventionen reglerar internationell flygtrafik och innehåller bl.a. bestämmelser om att flygbolag är skyldiga att iaktta försiktighet, hålla passagerare under uppsikt och ålägger flygbolagen en viss kontrollskyldighet. Däremot finns det inga bestämmelser om att transportören skall bötfällas när det visar sig att en passagerare haft falska eller otillräckliga dokument. Med anledning av detta kan ett strikt ansvar anses strida mot Chicagokonventionen. Det strikta ansvaret för transportörer bör därför tas bort. Om böter anses nödvändigt bör de tillämpas endast när transportören varit vårdslös eller direkt uppsåtlig, med bevisbördan på statens myndighet. För att minska den skadliga effekten bör det dessutom finnas uttryckliga undantag för de fall då skyddsbehov föreligger. De riktiga gränskontrollerna drabbas som bekant inte av sanktioner vid felbedömningar.

Vidare framarbetades Genèvekonventionens bestämmelser för att tillgodose behovet av skydd för flyktingar och för att reglera deras rättigheter. Detta verkar däremot komma först i andra hand vid tillämpningen av transportöransvaret, trots att hänvisningar till Genèvekonventionen gjorts i EG- direktivet, i Schengenkonventionen och i de nationella bestämmelserna. Sanktioner riktade mot transportbolag begränsar ovanstående rättigheter och

kan medföra att människor med en välgrundad fruktan för förföljelse varken får möjlighet att lämna sitt land eller söka asyl. Reglerna kan sålunda drabba även dem som uppfyller kriterierna för flyktingstatus och innebär ett godtyckligt utslutande av utlänningar som söker skydd. Genom att kräva att de som flyr har alla erforderliga handlingar ignoreras orsakerna till att det finns ett skyddsbehov. Staterna skulle istället sträva efter att öka möjligheterna för flyktingar att skaffa de nödvändiga dokumenten. Sanktionerna tar sikte på konsekvenserna av ökade flyktingströmmar för staterna istället för att ingripa mot orsakerna till att människor tvingas fly. Det vore önskvärt att Europa istället satsade mer på att upprätthålla de mänskliga fri- och rättigheterna, en mer jämlik fördelning av resurser och förebyggandet av väpnade konflikter. Flyktingproblemen försvinner inte genom att vidta åtgärder som stänger ute människor från Europas gränser.

Har individen ingen möjlighet att erhålla pass och visering är denne hänvisad till smugglare för att kunna fly. Situationen är komplicerad eftersom det ligger i sakens natur att skyddsbehövande ofta inte har möjlighet att införskaffa äkta resehandlingar, kanske varken kan eller vågar de ta kontakt med någon myndighet p.g.a. att de är förföljda. Risken är att bestämmelserna om ett utökat transportöransvar får motsatt effekt och leder till en ökning av den illegala invandringen. Ju svårare det blir att passera EU: s gränser desto större blir behovet av att använda sig av människosmugglare för att ta sig in i Europa. Ökar efterfrågan på dessa tjänster kan kostnaderna för att anlita smugglare också öka. En logisk följd av att de ordinarie resvägarna stängs är därför att den illegala invandringen ökar.

Avslutningsvis, för att bedöma sanktionernas vara eller icke vara, kan det vara lämpligt att göra en proportionalitetsbedömning. Vid en avvägning mellan de olika intressena finner jag att asylsökandes behov av skydd väger tyngre än staternas intresse av kontroll. Trots de problem som uppstår i samband med odokumenterade utlänningar ter sig åtgärderna orimliga. Migration kräver visserligen reglering och kontroll men inte till vilket pris som helst. Det har ännu inte kunnat visas att problemen kring invandringsregleringen till någon väsentlig del beror på otillräckliga sanktioner mot transportörer. Inte heller har det framkommit att åtgärderna är effektiva i kampen mot den illegala invandringen. Bestämmelserna kan således inte anses vara effektiva för sitt syfte. De länder som infört bötesystem har fortfarande en hög tillströmning av asylsökande. De negativa konsekvenserna, i form av begränsningar beträffande de asylsökandes möjligheter och rättigheter, strider mot de fundamentala principerna inom flyktingrätten. Med anledning av detta anser jag att sanktioner mot transportörer som befordrat odokumenterade utlänningar underminerar asylrätten och åsidosätter de mänskliga fri- och rättigheterna. Sverige har åtagit sig att ge skydd till personer i behov av det. Därmed har vi ett internationellt ansvar och en juridisk och moralisk skyldighet gentemot dem som befinner sig i behov av en fristad. Ratifikationen av Genèvekonventionen samt utlänningslagens bestämmelser speglar tydligt

detta åtagande. En underförstådd förutsättning för att Sverige skall kunna fullfölja sina skyldigheter är att det skall finnas en realistisk möjlighet att ta sig till Sverige. Sanktioner mot transportörer bör därför, enligt min mening, inte införas i svensk lagstiftning.

# LITTERATURFÖRTECKNING

## Litteratur

Boccardi, Ingrid, Europe and Refugees – Towards EU Asylum Policy, Kluwer Law International, London, 2000.

Brochmann, Grete, European Integration and Immigration from Third Countries, Scandinavian University Press, Oslo, 1996.

Ferris G, Elisabeth, Beyond Borders- refugees, migrants and human rights in the post-cold war era, Wcc Publications, Genève, 1993.

Hailbronner, Kay, Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union, Kluwer Law International, Haag, 2000.

Hammar, Tommas, Immigration regulation: the Cost to Integration, I: Adelman Howard, Bauböck Rainer, Legitimate and illegitimate discrimination: new issues in migration, Yorklanes Press, Toronto, 1995.

Krank, Ann-Christine, Asyl I Europa inom ramen för Schengen och Dublin, Utrikesministeriets Publikationer, Helsingfors, 1995.

Lavenex, Sandra, Safe Third Countries – extending the EU asylum and immigration policies to Central and Eastern Europe, University Press, Plymouth, 1999.

Noll, Gregor, Negotiating Asylum The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, Kluwer Law International, Haag, 2000.

UNHCR, The State of the World's Refugees – fifty years of humanitarian action, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Sandesjö, Håkan, Wikrén, Gerhard, Utlänningslagen med kommentarer, 7:e uppl. Norstedts Juridik, Stockholm, 2002.

Schäder, Göran, I: Karnov – svensk lagsamling med kommentarer 3, huvudredaktör Birgitta Blom, Anders Eriksson, Johan Hirschfeldt, Jan Ramberg, 2002/03.

Stenberg, Gunnel, Non-expulsion and Non-refoulement, The Prohibition against Removal of refugees with Special Reference to Articles 32 and 33 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Iustus Förlag, Uppsala, 1989.

## Artiklar

Abeyratne, R.I.R, Air carrier Liability and State Responsibility for the Carriage of Inadmissible Persons and Refugees. I: International Journal of Refugee Law, Vol. 10 No 4, Oxford University Press, 1998.

Jong, de Cornelis, The Legal framework: The Convention relating to the Status of Refugees and the Development of Law Half a Century Later. I: International Journal of Refugee Law, Vol. 10, No. 4, Oxford University Press, 1998.

Feller, Erika, Transport Carriers and Refugee Protection, I: Danish Refugee Council, Edt: Kjareum Morten, The Role of Airline Companies in the Asylum Procedure, Köpenhamn, 1988.

Vedsted-Hansen, Jens, Transporters Responsibilities under the Chicago Convention on International Civil aviation, I: Danish Refugee Council, Edt: Kjareum Morten, The Role of Airline Companies in the Asylum Procedure, Köpenhamn, 1988.

Vestin, Sanna, Böter för transportörer hot mot flyktingar, I: Artikel 14, Tidningen från Flyktinggruppernas och Asylkommitténs Riksråd, Nr 2/01, Norrköping, 2001.

Meijers,H., Possibilities for Guaranteeing Transport to Refugees, I: Danish Refugee Council, Edt: Kjareum Morten, The Role of Airline Companies in the Asylum Procedure, Köpenhamn, 1988.

Offentligt tryck

SOU 1951:42

SOU 1988:1

Prop. 1985/86:133

Prop. 1997/98:42

Prop. 1988/89:86

Regeringens Förordningsmotiv 1989:3, Ny utlänningsförordning

Regeringskansliet Utrikesdepartementet, Transportöransvaret i utlänningslagen, Ds 2001:74 , XBS Grafisk service, Stockholm, 2001.

Faktablad Justitiedepartementet, Ju 00.12.16.

## **Lagstiftning**

Chicagokonventionen

Dublinkonventionen

ECHR

EGT L 187.10.7.2001

Genèvekonventionen

Romfördraget

Schengenkonventionen

Utlänningslagen (1989:529)



# RÄTTSFALLSFÖRTECKNING

RÅ 1993 ref. 27 I  
RÅ 1993 ref. 27 II  
RÅ 1993 ref. 27 III  
RÅ 1993 ref. 27 IV  
RÅ 1993 ref. 27 V  
RÅ 1993 ref. 27 VI