

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-05-13

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson.

Transitering av tredjelandsmedborgare

Enligt en lagrådsremiss den 21 april 2005 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om transitering av tredjelandsmedborgare.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Carin Bratt.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I det remitterade förslaget har regeringen valt att genomföra direktiv 2003/110/EG i form av lag. Enligt Lagrådets bedömning kan det ifrågasättas om ens någon av de föreskrifter som förslaget innehåller kräver lagform. I och för sig är det inget som hindrar att riksdagen lagstiftar inom regeringens kompetensområde men det kan innebära vissa praktiska olägenheter att binda föreskrifter av närmast administrativ karaktär i lagform. Några skäl för att man valt lagform har inte redovisats i lagstiftningsärendet.

Vad gäller användning av tvångsmedel i samband med transitering får den anmodade medlemsstaten enligt artikel 5.3 i direktivet i enlighet med sin nationella lagstiftning placera och inkvartera tredjelandsmedborgaren i säkert förvar och använda legitima medel för att förhindra eller avbryta tredjelandsmedborgarens eventuella försök att motsätta sig transiteringen.

Enligt den bedömning som görs i lagrådsremissen föreligger det för närvarande inget behov av att genomföra direktivets bestämmelser om kvarhållande, förvar och andra tvångsmedel. Behovet av att kunna använda förvar och tvångsåtgärder i samband med transiteringar bedöms inte vara särskilt stort. Det konstateras emellertid att utlänningslagens bestämmelser om förvarstagande inte torde vara tillämpliga vid transitering och att det inte kan uteslutas att någon form av tvångsmedel kan komma att behövas i framtiden. Därför bör denna fråga, enligt vad som sägs i remissen, utredas närmare (avsnitt 6.6).

Enligt Lagrådets mening måste man räkna med att det i samband med en transitering kan uppkomma behov av att använda förvar och andra tvångsmedel för att genomföra åtgärden. Det är därför av stor vikt att det i lagstiftningen klargörs under vilka förutsättningar samt i vilka former och i vilken utsträckning tvång får användas.

Lagrådet anser det alltså otillfredsställande att frågan om användning av tvångsmedel i samband med transitering inte lösts i det nu aktuella lagstiftningsärendet.

1 och 2 §§

Den inledande paragrafen skall ange lagens huvudsakliga innehåll och tillämpningsområde. Den är emellertid sedd för sig svårtillgänglig och kan inte förstås annat än om den läses i samband med de defini-

tioner som upptas i 2 §. Enligt Lagrådets mening skulle lagen vinna i överskådlighet om innehållet i de båda lagrummen sammanfördes i en paragraf. Vid utformningen av bestämmelserna bör även viss jämkning ske i förhållande till remissförslaget för att bättre överensstämmelse skall nås med vad som synes vara transiteringsbegreppets konkreta innebörd enligt andra bestämmelser i den föreslagna lagen (jfr 5 och 9 §§ samt avsnitt 6.5 i allmänmotiveringen och författningskommentaren till 9 § om när en transitering påbörjas). Med hänsyn till det anförda skulle en samlad inledande paragraf kunna ges följande lydelse:

”I denna lag finns bestämmelser om transitering i samband med att en tredjelandsmedborgare, som har avvisats eller utvisats från en stat som är medlem i Europeiska unionen eller från Island eller Norge, återsänds med flyg som under genomresa landar i Sverige.

Med tredjelandsmedborgare avses i lagen en person som inte är medborgare i en stat som är medlem i Europeiska unionen eller medborgare i Island eller Norge.”

Godtas Lagrådets förslag får de följande paragraferna i lagen omnumreras.

4 §

Enligt första punkten skall centralmyndigheten utse ”kontaktpunkter” vid transiteringsflygplatser. Av den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2) framgår att centralmyndigheten torde komma att utse polismyndigheterna på dessa flygplatser till kontaktpunkter. Enligt Lagrådets mening är beteckningen ”kontaktorgan” att föredra. Första punkten skulle därför kunna inledas enligt följande: ”1. ange de polismyndigheter som skall vara kontaktorgan vid”. Därmed får man också en förtydligande koppling till vad 8 § föreskriver om polismyndighet.

5 §

Enligt första och andra styckena skall beslut om transitering meddelas inom viss, kortare tid. I det tredje stycket föreskrivs att om beslut inte fattats inom denna tid, så får den ansökande medlemsstaten påbörja transitering efter anmälan till Rikspolisstyrelsen.

I remissen diskuteras inte innebörden av att den ansökande medlemsstaten får påbörja transiteringen. I den mån det handlar om något som den främmande staten själv råder över, t.ex. flygning över eget territorium fram till svenskt, finns ingen anledning att ge regler i en svensk författning. Om transitering fattas i en snävare bemärkelse (förflyttning inom svensk flygplats eller rentav inom svensk flygterminal, jfr Lagrådets anmärkning till 2 §), är en reglering naturlig, men det kvarstår som en oklarhet om den ansökande staten har anspråk inte bara på att få påbörja transiteringen utan också på att få slutföra den (med eller utan svenskt bistånd).

Man kunde tänka sig att syftet med direktivet är att tvinga transitstaten att snabbt fatta beslut vid äventyr att staten annars blir skyldig att godta transitering, detta för att effektivisera förfarandet. Ett underlåtet svar inom föreskriven tid på ansökan skulle således ha samma rättsverkan som om ett positivt beslut fattats, rimligen med samma inskränkning som framgår av 7 §, nämligen att vissa nya omständigheter kan föranleda ett återkallande av tillståndet.

En annan tolkning av 5 § tredje stycket är att den ansökande staten får påbörja/fortsätta transiteringen, även inom svensk flygplats, men att bestämmelsen på intet sätt begränsar Sveriges rätt att när som helst avbryta transiteringen utan att några nya omständigheter behöver ha framkommit.

Om tredje stycket skall tas med i lagen, framstår det som angeläget att dess innebörd klarläggs.

6 §

I denna paragraf anges fem olika fall då en ansökan om transitering får avslås. Eftersom lagen bygger på ett EG-direktiv med syfte att effektivisera det mellanstatliga samarbetet, är det naturligt att läsa paragrafen så att avslag får förekomma endast i de nämnda fallen.

Lagrådet fäster sig inledningsvis vid att inget nämns om medicinska verkställighetshinder som kan uppkomma under transitering i Sverige. Punkten 4 angående praktiska skäl, som omöjliggör att bistånd lämnas vid den begärda tidpunkten, kombinerad med 7 § angående återkallande, täcker knappast detta fall, eftersom lokutionen praktiska skäl ger andra associationer (se även den remitterade författningskommentaren). Det framstår dock som rimligt att en transitering kan avbrytas i nämnda situation. Frågan bör lösas under lagstiftningsärendets fortsatta behandling.

I allmänmotiveringen tas i avsnitt 6.5 upp fallet att tredjelandsmedborgaren söker asyl under transiteringen i Sverige. Det anges att en sådan ansökan snarast måste överlämnas till Migrationsverket för handläggning. I normalfallet blir då Dublinförordningen tillämplig, och den sökande kan sändas till något annat land för prövning av asylskälen. Om det ansökande landet är det som enligt Dublinförordningen skall pröva asylskälen och prövning redan gjorts där med negativt resultat, får det antas att utgångspunkten är att en ny asylansökan i Sverige inte hindrar transiteringen. Meningen med EG-direktivet är ju just att underlätta verkställandet av en avvisning, också om denna grundar sig på att asyl inte beviljats.

Det kan tänkas att det enligt svensk uppfattning finns asylskäl, fastän den ansökande staten har avslagit en asylansökan. Frågan är om Sverige också i ett sådant fall skall medverka till förpassningen av tredjelandsmedborgaren. Om en vägran skulle fylla ett praktiskt syfte, måste Sverige vara berett att ge tredjelandsmedborgaren uppehållstillstånd i Sverige, ty annars skulle ett återsändande till den ansökande staten bara leda till att tredjelandsmedborgaren senare förpassades med en annan resväg. Ett sådant uppehållstillstånd kan dock ges utan särskilt stöd i den nu föreslagna lagen.

8 §

Enligt föreslagen lydelse av första punkten ges polismyndigheten möjlighet att hämta och ledsaga tredjelandsmedborgaren inom flygplatsområdet och till anslutande flyg. Bestämmelsen anknyter i och för sig nära till artikel 5.2 i direktivet. Det ter sig dock inte nödvändigt att i lagtexten koppla bestämningen "inom flygplatsområdet" till ledsagandet. Den begränsning som ligger däri kan någon gång leda till problem, nämligen om en tredjelandsmedborgare undantagsvis skall ledsagas till ett anslutande flyg på en annan flygplats än den där landningen i Sverige skedde (jfr vad som anförs om byte av flygplats i avsnitt 6.4). Lagrådet förordar därför att ordföljden i lagtexten jämkas så att första punkten får lyda: "1. hämta tredjelandsmedborgaren på flygplatsområdet och ledsaga denne till anslutande flyg, och".