

Arbetsmarknadsutskottets betänkande

1976/77: 31

med anledning av propositionen 1976/77: 132 om ändring i utlänningslagen (1954: 193) jämte motioner

I betänkandet behandlas propositionen 1976/77: 132 (arbetsmarknadsdepartementet) om ändring i utlänningslagen (1954: 193) samt motionerna 1976/77: 1271, 1976/77: 1581 och 1976/77: 1582.

Regeringens förslag

I propositionen har regeringen efter föredragning av statsrådet Ullsten föreslagit att riksdagen antar följande lagförslag.

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)

Härigenom föreskrives att 21, 39, 40 och 57 §§ utlänningslagen¹ (1954: 193) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Avvisning enligt 18 eller 19 § skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter; avvisning med stöd av 19 § må dock ske intill tre månader efter ankomsten. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

Föreslagen lydelse

21 §

Avvisning enligt 18 § skall ske vid utlännings ankomst till riket eller inom en vecka därefter. Har utlännings rätt att inresa i riket icke prövats vid ankomsten, får avvisning enligt 18 § ske när utlännings första gången uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter, dock ej senare än tre månader efter ankomsten. Avvisning enligt 19 § skall ske vid ankomsten till riket eller inom tre månader därefter. Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet.

När utlännings, vilken upptagits på förteckning som avses i 20 § tredje stycket och ej innehar visering eller uppehållstillstånd, ankommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart meddela beslut om hans avvisning, om ej annat följer av 21 a § tredje stycket. Uppkommer hos polismyndigheten fråga om avvisning enligt 20 § av annan utlännings än som nu nämnts, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. I ärende som prövas av regeringen skall förhör hållas.

¹ Lagen omtryckt 1975: 1358.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

39 §

Då enligt föreskrift i denna lag förhör skall hållas eller då *regeringen, den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse* eljest finner anledning hålla förhör i ärende enligt denna lag, skall vad i 40—42 a §§ sägs äga tillämpning.

Då enligt föreskrift i denna lag förhör skall hållas eller då *det i ärende enligt denna lag hos regeringen, den centrala utlänningsmyndigheten, utlänningsnämnden eller länsstyrelse* eljest förekommer anledning att hålla förhör, skall vad i 40—42 a §§ sägs äga tillämpning.

40 §

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av regeringen, *utser regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förhörsmyndighet.*

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende, som handlägges av regeringen, *får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, eller tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhör och utse förhörsmyndighet.*

Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

57 §

Beslut om avvisning, som meddelats av polismyndighet vid utlänningens ankomst till riket eller *omedelbart* därefter, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

Beslut om avvisning, som meddelats av polismyndighet vid utlänningens ankomst till riket eller *inom en vecka* därefter, skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. *Vad nu sagts skall också gälla beslut som meddelats när utlänning, vars rätt att inresa i riket icke prövats vid ankoms-ten, första gången har uppsökt eller anträffats av polismyndighet eller inom en vecka därefter.*

Dom eller beslut om förvisning må, ehuru domen eller beslutet ej vunnit laga kraft, verkställas om utlänningen avgivit nöjdförklaring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

Regeringen har inhämtat yttrande över lagförslaget från lagrådet, som lämnat detsamma utan erinran.

Motioner

Motion väckt under allmänna motionstiden

1976/77: 1271 av fru Jonäng (c)

I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att möjliggöra för invandrarverket att bevilja tillfälliga arbetstillstånd till invandrare vilkas arbets- och uppehållstillstånd är under prövning.

Motioner väckta med anledning av propositionen

1976/77: 1581 av herr Werner m. fl. (vpk)

I motionen yrkas

1. att riksdagen i avvaktan på utlänningslagkommitténs förslag avslår propositionen 1976/77: 132, samt

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till överföring av prövningsförfarandet vid begäran om asyl från polisen till annan myndighet.

1976/77: 1582 av herr Wästberg i Stockholm (fp)

I motionen yrkas att riksdagen med anledning av propositionen 1976/77: 132 hos regeringen anholder om förslag till riksdagen, innebärande att alla ärenden angående utlännningar som uppger sig vara politiska flyktingar handläggs av invandrarverket.

Utskottet

I den föreliggande propositionen föreslås vidgade möjligheter att meddela beslut om avvisning av utlänning och att omedelbart verkställa sådant beslut.

Utlänning kan i samband med ankomsten till Sverige avlägnas genom avvisning. Dessutom kan utlänning avlägnas genom förpassning, förvisning och utvisning. De tre senare formerna för avlägsnande gäller utlännningar som vistas i landet och berörs inte av detta lagstiftningsärende.

Beslut om avvisning meddelas enligt 18—20 §§ utlänningslagen. Beslutet fattas av polismyndighet. Skäl för avvisning enligt 18 § är bl. a. att utlännningen saknar pass eller inresetillstånd (visum). Avvisning enligt denna paragraf kan också ske om utlännningen lämnar polismyndighet oriktiga uppgifter om förhållande som kan inverka på hans rätt att resa in eller förtiger sådant förhållande. Avvisning enligt 19 § kan ske om utlännningen kan antas komma att sakna behövliga medel för vistelsen här och för hemresan eller på grund av s. k. vandelsskäl. Bestämmelserna i 20 § om avvisning av presumtiva terrorister kan förbigås i detta sammanhang.

Beslut om avvisning enligt 18 § skall fattas vid utlänningens ankomst till Sverige eller omedelbart därefter, varmed i praxis förstås senast inom åtta dagar. Avvisningsbeslut med stöd av 19 § kan meddelas inom tre månader från ankomsten. Åttadagarsregeln har emellertid även i detta senare fall stor betydelse. Har polismyndigheten beslutat om avvisning enligt 18 eller 19 § senast åtta dagar efter ankomsten hit, går beslutet i verkställighet utan hinder av att utlänningen överklagar beslutet.

I framställning till regeringen har statens invandrarverk anfört att flertalet utlänningar, som kommer till Sverige utan erforderliga tillstånd, förefaller ha klart för sig, att den som omedelbart går till polisen för att söka arbets- och uppehållstillstånd löper risk att polismyndigheten meddelar ett avvisningsbeslut som genast kan verkställas. Det synes också vara känt att om polismyndigheten inte längre kan meddela ett avvisningsbeslut som kan verkställas omedelbart, så tar det normalt lång tid innan det blir möjligt att avlägsna utlänningen ur landet. Utlänningar, som önskar stanna i landet, undviker därför att ta kontakt med polisen förrän det förflutit ett tiotal dagar från ankomsten. Härigenom kan de tvinga fram tids- och kostnadskrävande utredningar samt besluts- och besvärsgångar i ärenden som i annat fall skulle ha kunnat slutföras på kort tid. Härtill kommer samhällets kostnader för utlänningens uppehälle under handläggningstiden.

För att komma till rätta med dessa förhållanden har invandrarverket föreslagit vissa lagändringar. Verkets förslag har remissbehandlats och ligger till grund för propositionens lagförslag. Detta har granskats av lagrådet och har därvid lämnats utan erinran.

Propositionens lagförslag innebär i huvudsak följande. Om utlänningen inresekontrollerats får avvisning med stöd av 18 § som hittills ske endast vid ankomsten eller senast en vecka därefter. Har utlänningen däremot kommit in i landet utan inresekontroll — vilket är vanligt till följd av den nordiska passkontrollöverenskommelsen — skall avvisning enligt samma paragraf kunna ske när han första gången söker upp eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter, dock aldrig senare än inom tre månader efter ankomsten till Sverige. Beslut om avvisning skall i nu angivna fall kunna verkställas utan hinder av att det överklagas. Avvisning enligt 19 § skall liksom f. n. ske vid ankomsten eller senast tre månader därefter. Verkställighetsreglerna blir desamma som vid avvisning enligt 18 §.

I propositionen påpekas att frågor om avvisning och om verkställighet av avlägsnandebeslut f. n. prövas av utlänningslagkommittén, vars arbete kan komma att inverka på nu föreslagna lagändringar.

Propositionens förslag möter stark kritik i motionerna 1581 av herr Werner m. fl. (vpk) och 1582 av herr Wästberg i Stockholm (fp). I båda motionerna befaras att utlänningar som av olika skäl håller sig undan

polisen i åtta dagar nu i stället kommer att göra det i tre månader. Vidare anser motionärerna det vara olämpligt att föregripa pågående arbete inom utlänningslagkommittén. Det centrala i den kritik som framförs i de båda motionerna är dock att propositionens lagförslag anses öka polisens möjligheter att avvisa politiska flyktingar. Att utläningar nu håller sig undan i åtta dagar beror enligt motionärerna på att de vill försäkra sig om att deras ärende blir behandlat av invandrarverket och om att de får rätt att överklaga. Önskemålet om en snabbare handläggning i tillståndsärendena bör enligt motionärerna tillgodoses genom att invandrarverket får ökade resurser.

Motionen av herr Werner m. fl. (vpk) mynnar ut i yrkande om avslag på propositionen. Herr Wästberg i Stockholm (fp) vill att riksdagen skall föreläggas förslag om att alla ärenden angående utläningar som uppger sig vara flyktingar skall handläggas av invandrarverket. Ett likartat yrkande framställs också i vpk-motionen.

Utskottet kan så till vida instämma med motionärerna att det kan ifrågasättas om man nu skall göra ett ingrepp i utlänningslagens regler om avlägsnande av utlännings. Det ingår nämligen i utlänningslagkommitténs uppdrag att utreda möjligheterna att förkorta handläggnings-tiderna i utlänningsärenden. Den delen av uppdraget skall fullgöras skyndsamt. Samordningen med kommitténs arbete har emellertid beaktats, och kommittén har för sin del tillstyrkt ändringsförslaget. Med hänsyn härtill och till att nuvarande regler medför betydande och tilltagande olägenheter anser utskottet i likhet med föredragande statsrådet att det är väl befogat att nu pröva frågan om ändring i lagen.

Den huvudinvändning som framställs i båda motionerna är, som nämnts, att lagförslaget skulle ge polismyndigheterna ökade befogenheter att pröva frågor om flyktingskap och att flyktingarnas rättssäkerhet inskränks på grund av verkställighetsreglernas utformning. Utskottet vill med anledning härav betona att den nya ordningen inte riktar sig mot flyktingar utan syftar till en effektivare kontroll av invandrande arbetskraft.

Invandringen till vårt land är reglerad. Behovet av en sådan reglering erkänns uttryckligen även i vpk-motionen. Gällande regler innebär att andra utläningar än nordbor som kommer hit för att få arbete skall i princip ha arbete, bostad och arbetstillstånd ordnade före inresan. Söker utläningen arbetstillstånd efter inresan skall ansökan avslås. Tillstånd kan dock ges om utläningen rest in för att förenas med familjemedlem eller annat särskilt skäl föreligger. Detta är dock att betrakta som undantagsfall.

Utskottet delar invandrarverkets och föredragande statsrådets uppfattning att det är otillfredsställande att en utlännings skall kunna förlänga vistelsen i landet, oaktat han saknar rätt att stanna kvar här, genom att undvika kontakt med polisen under en kort tid efter inresan.

Som tidigare påpekats sker inresekontroll som regel vid gränsen till annat nordiskt land. Därigenom blir det möjligt för utlänningen att själv avgöra när den första kontakten skall tas med polisen. Detta har visat sig vara en oacceptabel ordning. Polismyndigheterna bör därför på sätt som föreslås i propositionen ges vidgade möjligheter att i klara avvsningsfall fatta beslut om utlännings avlägsnande och verkställa det beslutet.

Motionärerna hävdar att den föreslagna ordningen är till men för utlännningar som söker sig hit som politiska flyktingar eller som av humanitära skäl bör beredas fristad i vårt land. Med anledning därav bör det framhållas att utlänningslagen innehåller en rad garantier för ett från rättssäkerhetssynpunkt betryggande förfarande när fråga uppkommer om flyktingskap m. m. Påstår utlänningen inför polismyndigheten att han är politisk flykting eller krigsvägrare skall ärendet underställas invandrarverket såvida inte påståendet är uppenbart oriktigt. Underställning skall också ske när utlänningen visserligen inte återoppar politiskt flyktingskap men säger sig inte vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där. Endast om de återopade omständigheterna är sådana att de kan lämnas utan avseende kan avvsnning ske utan att invandrarverket kopplas in. Även i andra fall kan avvsningsärendet överlämnas till invandrarverket, nämligen om polismyndigheten finner det tveksamt om utlänningen verkligen skall avvisas. Beslut av invandrarverket kan överklagas hos regeringen. Verket kan även på eget initiativ överlämna ärendet till regeringen för prövning.

Utskottet vill stryka under att nu redovisade rättssäkerhetsgarantier inte rubbas genom de föreslagna lagändringarna. Med hänsyn härtill och till det ovan anförda tillstyrker utskottet propositionsförslaget och avstyrker alltså yrkandet om avslag i vpk-motionen.

Utskottets ställningstagande innebär också att utskottet inte kan biträda vpk:s och herr Wästbergs i Stockholm yrkanden om att alla ärenden om påstått flyktingskap skall automatiskt överlämnas till invandrarverket eller annan från polisen fristående myndighet. Utskottet vill i sammanhanget åter erinra om den översyn av utlänningslagen som utförs av utlänningslagkommittén.

I det föregående har utskottet med anledning av motionerna uppehållit sig vid huvudlinjerna i lagförslaget beträffande reglerna om avvisning. Av de mera detaljbetonade ändringarna vill utskottet framhålla att den hittills i praxis iakttagna åttadagarsregeln nu uttryckligen skrivs in i lagen. Regeln innebär, som tidigare nämnts, bl. a. att utlännning som inte inresekontrollerats skall kunna avvisas när han uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter. Självfallet avses därmed endast sådan kontakt med polisen som gäller utlännings rätt att stanna i landet.

Propositionens förslag innefattar också en hittills inte berörd ändring

i utlänningslagen. I åtskilliga fall skall förhör hållas med utlänning, i vissa fall på begäran av denne. Den myndighet som handlägger ärendet skall i regel själv hålla förhöret.

När utlänningsärende handläggs av regeringen kan beslut om förhör och om vilken myndighet som skall hålla förhöret f. n. endast fattas på regeringssammanträde. Eftersom beslut av detta slag ingår som led i beredningen av ärendet föreslås i propositionen att besluten i fortsättningen skall kunna fattas av det för dessa ärenden ansvariga statsrådet eller av tjänsteman som statsrådet bestämmer.

Förslaget biträds av utskottet.

Avslutningsvis tar utskottet upp det i motionen 1271 av fru Jonäng (c) framställda yrkandet om införande av möjlighet för invandrarverket att bevilja *tillfälligt arbetstillstånd* för invandrare, att gälla under den tid invandraren vistas här i landet i avvaktan på att hans ansökan om arbets- och uppehållstillstånd prövas. Motionären hänvisar till de ekonomiska och sociala problem som uppstår för invandrare till följd av att handläggningen av tillståndsärendena många gånger drar ut långt på tiden.

Ett motionsyrkande av samma slag behandlades av utskottet i betänkandet AU 1976/77: 2. Yrkandet avstyrktes av utskottet med hänsyn till att den föreslagna ordningen kunde befaras luckra upp regleringen av invandringen och till att utlänningslagkommittén fått i uppdrag att se över möjligheterna att förkorta handläggningstiderna i tillståndsärenden. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet kan inte finna anledning för riksdagen att frånga sitt ställningstagande i höstas och avstyrker därför motionen 1271.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med avslag på motionen 1976/77: 1581, yrkandet 1, antar det i propositionen 1976/77: 132 framlagda förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193),
2. beträffande *förslag om ändrade regler för handläggningen av flyktingärenden* att riksdagen avslår motionerna 1976/77: 1581, yrkandet 2, och 1976/77: 1582,
3. beträffande *tillfälligt arbetstillstånd* att riksdagen avslår motionen 1976/77: 1271.

Stockholm den 17 maj 1977

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

ROLF WIRTÉN

Närvarande: herrar Wirtén (fp), Nilsson i Tvärålund (c), Wennerfors (m), Ingemund Bengtsson i Varberg (s), fru Hörnlund (s), herrar Gustafsson i Säffle (c), Fridolfsson (m), fru Ludvigsson (s), herrar Fransson (c), Jonsson i Alingsås (fp), Granstedt (c), fru Berglund (s), herr Johansson i Arvika (s), fru Flodström (s) och herr Ulander (s).

