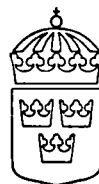


Regeringens proposition

1985/86: 133

om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

m. m.



Prop.

1985/86: 133

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 13 mars 1986.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Anita Gradin

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lägger regeringen fram förslag till ändringar i utlänningslagen m. m. Avsikten med ändringarna är att stärka rättssäkerheten i verkställighetsärenden, att förbättra effektiviteten i ärenden angående uppehållstillstånd, avvisning och utvisning samt att skapa möjlighet för snabba handläggning av besvärärenden.

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)¹

dels att 68, 71, 72, 82 och 90 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 8 b, 8 c, 50 a, 65 a, 65 b och 89 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd vid ankomsten till Sverige eller därefter, får polismyndigheten omhändertaga hans pass i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

8 c §

Polismyndigheten får ta en utlännings fingeravtryck och fotografi om utlänningen, vid ankomsten till Sverige eller därefter, ansöker om uppehållstillstånd eller om utlänningen vid ankomsten till riket inte kan styrka sin identitet.

50 a §

Om förutsättningar för förvarstaggande enligt 50 § första stycket föreligger, får polismyndigheten ta utlänningsens fingeravtryck och fotografi.

65 a §

Om den som överklagar ett beslut av statens invandrarverk inte har angett vilken ändring i beslutet som han begär eller grunderna för ändringsyrkandet, får verket uppmåna klaganden att lämna uppgifter i dessa avseenden.

65 b §

Finner statens invandrarverk att ett beslut, som verket meddelat som första instans, är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, får verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel för utlänningen.

¹ Lagen omtryckt 1984: 595.

Omprövning får ske även om beslutet överklagas hos regeringen. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till regeringen, får verket ompröva sitt beslut endast om regeringen begär yttrande från verket.

68 §¹

Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 63, 65, 66, 66 a, 67 och 90 §§.

Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 63, 65, 66, 66 a, 67, 89 a och 90 §§.

Klagan får föras även över en förvaltningsmyndighets beslut att avvisa ombud eller biträde och beslut i jävsfråga. Sådan klagan får föras särskilt.

71 §

Finner regeringen att ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § inte kan verkställas eller finns det annars skäl för att beslutet inte längre skall gälla vare sig det har verkställts eller inte, får regeringen upphäva beslutet helt eller delvis eller också medge att utlännningen får uppehålla sig här i riket trots beslutet.

Har frågan om verkställighet av ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § överlämnats till statens invandrarverk och finner invandrarverket att beslutet inte bör verkställas, skall verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Om frågan om verkställighet av ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § har överlämnats till statens invandrarverk, skall invandrarverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen, om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a §.

72 §

Om statens invandrarverk efter omprövning bifaller en ansökan om uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett mot samma person meddelat beslut om avvisning eller utvisning.

Har frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 86 eller 89 § eller övertagits av invandrarverket enligt 90 a § och finner invandrarverket att beslutet inte bör verkställas, får verket upphäva beslutet eller

Om frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 86 eller 89 §, får invandrarverket upphäva beslutet eller besluta anstånd med verkställigheten om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma

¹ Senaste lydelse 1985: 425.

besluta anstånd med verkställigheten. Frågor om upphävande av beslut som anges i denna paragraf eller anstånd med verkställigheten av ett sådant beslut kan prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 §.

gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a § eller övertagits av invandrarverket enligt 90 a §.

Frågor om upphävande av beslut som anges i andra stycket eller anstånd med verkställigheten av ett sådant beslut kan prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 §.

82 §

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget, om detta skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Första stycket gäller även verkställighet av utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §, om utlänningen har underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten och utvisningsbeslutet har meddelats inom sex månader efter inresan.

Första och andra styckena gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen enligt 77–80 §§ inte får sändas.

89 a §

En polismyndighets beslut att inte överlämna eller hänskjuta ett verkställighetsärende enligt 85–87 §§ får överklagas av utlänningen genom besvär hos statens invandrarverk. Även beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende enligt 89 § får överklagas av utlänningen i samma ordning under förutsättning att fråga uppkommit om avlägsnandebeslutet skall verkställas eller ej. Vid bifall till besvären övergår verkställighetsärendet till invandrarverket. Invandrarverkets beslut att inte bifalla besvären får inte överklagas.

Verkställigheten får genomföras utan hinder av besvär enligt första

stycket, om inte invandrarverket förordnar annat. Invandrarverket skall skyndsamt ta ställning till om verkställigheten tills vidare skall inställas samt även skyndsamt pröva besvären.

90 §

Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 § *eller om ärendet har överlämnats på annan grund* eller övertagits enligt 90 a § och utlänningen i ärendet har anfört omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.

Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §. *Detsamma gäller om ett verkställighetsärende överlämnats till invandrarverket på annan grund eller övergått enligt 89 a § eller övertagits enligt 90 a § och utlänningen i ärendet har anfört omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.*

Klagen förs hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986. Bestämmelserna i 82 § i dess nya lydelse tillämpas inte beträffande utlänning som ankommit till Sverige dessförinnan.

Lag om ingivande av besvär över statens invandrarverks beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen (1980: 376) m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Statens invandrarverks beslut i frågor som anges i 65 och 90 §§ utlänningslagen (1980: 376) eller i utlänningsförordningen (1980: 377) överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

Skrivelsen ges in till invandrarverket. Den skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

2 § Statens invandrarverk prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall invandrarverket avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att invandrarverket har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till regeringens kansli. I sådana fall skall skrivelsen vidarebefordras till invandrarverket med uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till kansliet.

3 § Om skrivelsen inte avvisas enligt 2 §, skall statens invandrarverk överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till regeringen.

4 § Om statens invandrarverk efter överklagande ändrar sitt beslut så som den klagande begär, skall överklagandet inte leda till ytterligare åtgärder. I så fall tillämpas inte 2 och 3 §§.

Ändrar invandrarverket beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986 och gäller till utgången av år 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Johansson, Hultström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Gradin

Lagradsremiss med förslag till ändring i utlänningslagen m. m.

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 18 oktober 1984 tillkallade jag en särskild utredare (A 1984:01) med uppgift att göra en utredning om asylförfarandet vid gränserna och om klagorätt i verkställighetsärenden. Till särskild utredare förordnades kommunalrådet Hans Mattsson. Utredningen har antagit namnet asylutredningen.

Utredningen avlämnade i augusti 1985 delbetänkandet (Ds A 1985:4) Klagorätt i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen. Utredningen har i detta delbetänkande föreslagit, att en utlänning får rätt att överklaga av polismyndigheten fattade beslut under verkställighetsförfarandet. Delbetänkandet har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas en sammanfattning av utredningens förslag, *bilaga 1*, och en sammanställning av remissyttrandena över detta, *bilaga 2*.

Inom arbetsmarknadsdepartementet har därefter upprättats en promemoria, Sanktioner i utlänningslagen mot transportföretag m. m. Promemorian, som utöver förslag om en vitessanktion mot transportföretag i vissa fall innehåller andra förslag, bl. a. angående regler om fingeravtryck och fotografi, bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*. Jag har nyligen, i ett frågesvar, i riksdagen klargjort att det för närvarande inte är aktuellt att lägga fram ett förslag om en vitessanktion. Jag behandlar inte här den frågan vidare.

Jag avser nu att ta upp frågan om ändringar i utlänningslagen (1980:376 – UtL) i anledning av förslag framförda *dels* av utredningen, *dels* i övriga delar av promemorian samt *dels* av vissa remissinstanser vid remissbehandlingen av promemorian. Jag avser också att behandla ytterligare förslag, som har aktualiserats i samband med prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag. Först redovisar jag utgångspunkterna för mina förslag (avsnitt 2). Jag övergår därefter till att i den allmänna motiveringen behandla de

särskilda förslagen var för sig enligt följande huvudrubriker: klagomöjlighet i verkställighetsärenden (avsnitt 3.1), omhändertagande av pass (3.2), tagande av fingeravtryck och fotografi (3.3), transportörers skyldighet att medföra en utlänning från Sverige (3.4) samt omprövning av besvärärenden (3.5). Slutligen lämnas en specialmotivering (avsnitt 5).

2 Utgångspunkterna för mina förslag

I utlänningslagen och utlänningsförordningen (1980: 377 – UtlF) regleras utlänningars rätt att resa in och vistas i Sverige. En grundprincip i utlänningslagstiftningen är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För att kontroll skall kunna utövas över vilka personer som tillåts resa in och vistas i Sverige krävs i princip att utlänningar skall ha pass (7 § UtlL och 1 § UtlF) och visering (10 § UtlL och 24 § UtlF). Medborgare i vissa stater är dock befriade från skyldigheten att ha visering. Undantagen från viseringsskyldigheten är angivna i 24 § UtlF. En utlänning, som saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd när innehav av sådana handlingar eller tillstånd är en förutsättning för inresa och vistelse i Sverige, kan avvisas (28 § UtlL) eller utvisas (38 § UtlL).

Utlänningslagen innehåller vidare detaljerade regler om vilka omständigheter som skall föreligga för att avvisning och utvisning skall få tillgripas. Lagen innehåller också regler om möjlighet för utlänningen att överklaga ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Det är särskilt viktigt att det finns väl fungerande överprövningsregler i de fall där en utlänning hävdar, att han riskerar att utsättas för politisk förföljelse om han inte tillåts stanna i Sverige eller om andra starka skäl talar mot att utlänningen skall tvingas lämna landet. Sverige har också i olika internationella sammanhang åtagit sig att garantera vissa rättigheter för utlänningar, som kommer till vårt land. Här kan särskilt nämnas 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning och 1950 års Europakonvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) jämte tilläggsprotokoll. Det har emellertid gjorts gällande, att de svenska bestämmelserna beträffande verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut inte till fullo uppfyller de rättssäkerhetskrav som bör uppställas i detta sammanhang. Bl. a. därför tillsattes asylutredningen år 1984. Asylutredningen har i sitt delbetänkande övervägt om de svenska reglerna mot den bakgrunden bör ändras. Den saken behandlas i det följande (avsnitt 3.1).

För att förhindra att utlänningar utan tillstånd uppehåller sig i Sverige kontrolleras passhandlingar och visum vid inresan och ibland även under vistelsen i Sverige (8 § UtlL). Denna kontroll är naturligtvis av grundläggande betydelse för att man skall kunna tillse att utlänningslagens bestämmelser om vilka som har rätt att vistas i Sverige följs. Passkontrollen är också en viktig utgångspunkt för bedömningen av om en person, som begär skydd i vårt land med stöd av 3, 5 eller 6 § UtlL, skall ha rätt att stanna här. Passet behövs inte enbart för att man skall kunna fastställa

utlänningens identitet. Att en giltig passhandling finns i behåll är också ofta nödvändigt för att man skall kunna klargöra om en asylsökande utlänning har vistats så lång tid i något annat land där han är skyddad mot förföljelse, att man bör överväga att återsända honom till detta land.

Under senare år har det blivit vanligare att utlänningar kommer till Sverige utan pass och då uppger att passet har förkommit eller att de aldrig haft något sådant. Dessa påståenden visar sig ofta vara oriktiga. Det är också vanligt att passhandlingar, som har uppvisats vid inresan i Sverige, inte finns i behåll vid tillståndsärendets senare handläggning. Därigenom kan verkställigheten av ett avlägsnandebeslut i hög grad försvåras. Under år 1985 saknade 3 259 utlänningar pass när de ansökte om uppehållstillstånd. Ungefär en tredjedel av dessa sökte asyl inne i landet och kan antas ha haft pass när de anlände till landet.

De redovisade problemen med pass gäller så gott som uteslutande asylsökande. Under senare år har allt fler personer brutit upp från sina hemländer och sökt bosättning i något annat land. I många fall är det fråga om personer, som i hemlandet utsatts för politisk förföljelse eller annan förföljelse av liknande natur. I andra fall är emellertid den främsta anledningen till uppbrottet en önskan att få leva under bättre ekonomiska och sociala förhållanden. Även i dessa situationer åberopas emellertid ofta politiska skäl för att få stanna i det nya landet. Om identitetshandlingar inte företes försvåras myndigheternas möjligheter att avgöra, om en sökande har behov av asyl. Att den sökandes identitet inte kan fastställas gör att utredningen i asylärendet tar betydligt längre tid, vilket får generella återverkningar för handläggningstiderna i asylärenden. Den ökade tillströmningen till bl. a. Västeuropa av asylsökande, som enligt gängse regler inte är berättigade till asyl, kan leda till en urholkning av flyktningbegreppet och försvåra situationen för de politiska flyktingarna. Detta har med skärpa påpekats av FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). I syfte att förhindra att pass försvinner efter ankomsten till Sverige föreslås i det följande utökade möjligheter att omhänderta en utlännings pass (avsnitt 3.2). För att söka komma till rätta med identifieringsproblemen föreslår jag vidare något ändrade regler rörande möjligheten att ta fingeravtryck och fotografi av utlänningar, som söker uppehållstillstånd här i landet (avsnitt 3.3).

En anpassning till de regler som internationellt gäller beträffande en transportörs skyldighet att medföra en utlänning från Sverige bör också ske. Jag framlägger därför förslag härom (avsnitt 3.4).

Ett av de stora problemen på utlänningspolitikens område är för närvarande de alltför långa handläggningstiderna. Ökningen av antalet asylsökande under senare år har medfört att handläggningstiderna, framför allt av besvärssärenden hos regeringen, har blivit längre än vad som i tidigare lagstiftningssammanhang ansetts godtagbart. Det är väl känt vilka påfrestningar det innebär för den som söker uppehållstillstånd, framför allt för en asylsökande, att under lång tid få vänta på ett beslut, om han skall få stanna i Sverige. Långa handläggningstider innebär också betydande kostnader för samhället, som normalt svarar för en asylsökandes försörjning under väntetiden. Handläggningstiderna hos regeringen skulle sannolikt bli kortare om man minskar antalet ärenden hos regeringen. Detta får dock

inte ske på bekostnad av utlänningens rätt att få sin sak prövad av en högre instans. Det är emellertid inte ovanligt att statens invandrarverk (SIV), ofta sedan nya omständigheter framkommit i besvärssärendet, i yttrande till regeringen tillstyrker en ändring av sitt eget tidigare negativa beslut. Om SIV ges rätt att under vissa förutsättningar ompröva sina egna beslut även om besluten har överklagats, blir det möjligt att minska handläggningstiderna hos regeringen. Även i detta avseende framläggs förslag i det följande (avsnitt 3.5).

3 Allmän motivering

3.1 Klagomöjlighet i verkställighetsärenden

Mitt förslag: I utlänningslagen införs bestämmelser, som ger en utlänning rätt att överklaga en polismyndighets beslut att inte överlämna ett ärende rörande verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till SIV. Sådan klagomöjlighet skall finnas när frågan rör om utlänningen löper risk för politisk förföljelse eller liknande i det land dit han skall sändas eller om han över huvud taget skall behöva lämna Sverige.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt. Utredningen har dock föreslagit en vidare omfattning av klagomöjligheten än den jag nu föreslår.

Remissinstanserna: De flesta är positiva till förslaget. Några har dock betonat att förslaget för att få full effekt måste kombineras med andra åtgärder. Andra har ifrågasatt om inte förslaget kommer att medföra behov av ökade resurser hos polismyndigheterna och SIV.

Skälen för mitt förslag

Gällande rätt

En utlänning, som saknar för inresa i Sverige föreskrivna handlingar eller som av annan i utlänningslagen angiven omständighet inte får resa in i eller vistas i Sverige, kan *avvisas* vid ankomsten hit eller inom tre månader därefter.

Ett beslut om avvisning fattas av polismyndigheten. Det kan överklagas till SIV och därifrån till regeringen. Ett överklagande av polismyndighetens beslut påverkar inte verkställigheten, om inte SIV beslutar om inhibition, dvs. att avvisningen tills vidare inte får verkställas. Om utlänningen åberopar, att han riskerar att utsättas för politisk förföljelse om han avvisas från Sverige och detta påstående inte är uppenbart oriktigt, får polismyndigheten inte besluta om avvisning utan skall överlämna ärendet till SIV. I de fall där polismyndigheten fattar beslut om avvisning, trots att utlänningen åberopat politiska skäl för att få stanna här, måste beslutet anmälas till SIV innan det får verkställas. Om SIV inte delar polismyndig-

hetens bedömning skall SIV överta ärendet. — Jag vill i detta sammanhang erinra om att bestämmelserna om direktavvisning för närvarande ses över av asylutredningen. Ett betänkande i frågan väntas föreligga senare i år.

Ett beslut om *utvisning* kan fattas antingen av SIV *eller* av allmän domstol i samband med brottmålsprocess *eller*, av allmän förvaltningsdomstol, på grund av asocialitet. SIV:s utvisningsbeslut kan överklagas till regeringen, medan domstolarnas utvisningsbeslut överklagas till resp. överinstans. Ett beslut om utvisning på grund av brott eller asocialitet kan, sedan det vunnit laga kraft, upphävas av regeringen. Vissa beslut om avvisning och utvisning (terrorister m. fl.) fattas direkt av regeringen.

Ett utvisningsbeslut är inte verkställbart förrän det vunnit laga kraft. Om frågan om verkställighet av ett av domstol fattat utvisningsbeslut är anhängig hos regeringen, kan regeringen meddela inhibition.

Verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut handhas av polismyndigheten. I 77–94 §§ UtIL finns regler om förfarandet. Dessa innehåller bl. a. bestämmelser om när det skall anses föreligga politiskt verkställighetshinder, till vilket land verkställighet skall ske och när den skall ske.

Polismyndighetens beslut i verkställighetsärendet är inte överklagbart. Polismyndigheten är dock ofta skyldig att överlämna verkställighetsärendet till SIV, när påstående om politiska hinder framförs. Enligt 85 § UtIL skall således ett verkställighetsärende överlämnas till SIV, om utlänningen påstår att han i det land han skall sändas till — eller i ett land till vilket han kan bli sänd från det landet — riskerar antingen politisk förföljelse eller att bli sänd till krigsskådeplats eller straffas för att han vägrat fullgöra krigstjänstgöring. Överlämnande skall dock inte ske, om påståendet är uppenbart oriktigt eller redan har prövats. Samma överlämnandeskyldighet föreligger enligt 86 §, om utlänningen förklarar sig inte vilja återvända till sitt hemland på grund av de politiska förhållandena där. I dessa fall skall överlämnande dock inte ske, om de åberopade skälen kan lämnas utan avseende eller om invändningarna redan prövats. Överlämnande skall också ske när det i andra fall föreligger hinder mot eller svårigheter att verkställa en avvisning eller utvisning. Dessa bestämmelser återfinns i 89 §. I denna paragraf sägs att ett ärende skall överlämnas till SIV om det i andra fall än som anges i 85–87 §§ uppstår hinder eller svårighet beträffande verkställigheten eller om det är tveksamt hur beslutet skall verkställas. Av motiven till denna paragraf (prop. 1979/80: 96 s. 79) framgår att invändningar av icke-politisk art i allmänhet inte bör föranleda att ett ärende överlämnas till SIV. Detta gäller framför allt när invändningen gäller förhållanden, som förelåg redan vid avgörandet av ärendet om avvisning eller utvisning. Om det emellertid vid verkställigheten föreligger svårigheter av allvarig natur — t. ex. allvarig sjukdom eller självmordsrisk — är dock huvudregeln att ärendet överlämnas. Som jag påpekade i prop. 1983/84: 144 s. 106 bör överlämnande även ske i vissa fall, när de personliga förhållandena har ändrats i väsentlig mån efter avlägsnandebeslutet. Andra fall då överlämnande kan behöva ske är när giltighetstiden för utlänningens pass gått ut eller när det land till vilket eller genom vilket utlänningen skall resa inte tar emot honom. Jag vill dock i det här sammanhanget erinra om att det i 91 § föreskrivs om skyldighet för SIV att lämna anvisningar för verkställigheten.

Särskilda regler rörande hänskjutande av verkställighetsärenden rörande terrorister m. fl. återfinns i 87 §.

I 90 a § finns bestämmelser för de fall när en utlänning först i samband med verkställigheten av ett av polisen fattat avvisningsbeslut gör gällande sådant hinder som, om påståendet framförts tidigare, skulle ha föranlett att avvisningsärendet överlämnats till SIV. Om sådana omständigheter anförs vid verkställigheten och polisen inte finner skäl att överlämna ärendet, skall frågan om verkställighet anmälas till SIV, som kan överta ärendet. Innan SIV har beslutat om ärendet skall övertas får verkställighet inte äga rum. Jag vill betona att det inte är fråga om att anmäla samma förhållanden till SIV vid två tillfällen. Det är endast om politiska skäl av någon art ej anförts tidigare som verkställigheten av polisens avvisningsbeslut skall anmälas till SIV.

SIV:s beslut i ett verkställighetsärende får i allmänhet överklagas av utlänningen. Däremot saknas för närvarande möjlighet att få en polismyndighets beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende prövat i högre instans.

Kritik av regelsystemet

Under senare år har bestämmelserna om verkställighet utsatts för kritik. Vad som främst har kritiserats är att utlänningen själv inte har möjlighet att få polismyndighetens beslut om verkställighet prövat av en högre instans. I ett ärende, där de skäl utlänningen anförde mot verkställighet inte beaktades av polismyndigheten och där ärendet inte heller överlämnades till SIV, anförde utlänningen klagomål mot Sverige inför den europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna. Det gjordes gällande, att de svenska bestämmelserna strider mot artikel 13 i Europakonventionen. Ärendet avslutades med förlikning sedan den svenska regeringen bl. a. förbundit sig att se över bestämmelserna.

I konventionens artikel 13 stadgas, att envar som hävdar att hans rättigheter enligt konventionen har kränkts skall ha en effektiv möjlighet att klaga över detta. Konventionen innehåller inga materiella regler som garanterar en utlänning rätt att inresa eller kvarstanna i ett annat land än sitt eget. Utlänningen kan emellertid göra gällande att avvisning eller utvisning i hans fall strider mot artikel 2 och 3 (rätten till liv och förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning) eller artikel 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens). I det läget uppkommer frågan huruvida utlänningen har en effektiv klagorätt. Vad saken gäller är om det förhållandet att polismyndighetens beslut i verkställighetsärendet inte kan överklagas av utlänningen strider mot artikel 13.

Enligt asylutredningen följer av Europakonventionen en skyldighet att se till, att det finns en reell rätt att få ett beslut angående verkställighet överprövat, i vart fall när beslutet rör invändningar om politisk förföljelse eller andra politiska verkställighetshinder enligt 77–80 §§ UtL eller skulle medföra familjesplittring. Sannolikt gäller, enligt utredningen, samma skyldighet beträffande alla fall som rör rätten att få stanna i landet. Denna

uppfattning delas av en stor majoritet av remissinstanserna.

Enligt min uppfattning uppfyller de nuvarande reglerna högt ställda krav på rättssäkerhet. När verkställighet sker, har utvisningsärendet prövats noga av minst två instanser. I den mån nya omständigheter av vikt framkommer skall ärendet överlämnas till SIV, vars beslut oftast är överklagbart. Med den erfarenhet polismyndigheten numera har av den här typen av frågor, är det osannolikt att verkställighet sker utan en noggrann prövning. Trots detta anser jag det angeläget att ytterligare stärka rättssäkerheten för den enskilde. Redan det förhållandet att den enskilde inte kan påkalla överinstansens prövning kan i sig vara en svår belastning för honom. Det kan finnas risk för att utlänningsen avstår från att föra fram alla omständigheter, eftersom han anser det utsiktslöst att få till stånd en ändrad inställning hos polisen. Jag finner därför att en klagomöjlighet bör införas. Om så sker, undanröjs också de tvivel som kan råda om de svenska reglerna uppfyller de krav som följer av Europakonventionen.

Närmare om mitt förslag

Lika med utredningen och remissinstanserna finner jag det lämpligt och mest överensstämmande med den lagstiftningsmetod som gäller i utlänningslagen, att ge utlänningsen rätt att besvära sig över polismyndighetens beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende till SIV. Härigenom kan man också ha kvar den grundläggande skyldigheten för polisen att till SIV överlämna ett verkställighetsärende, där det är tveksamt om verkställighet bör ske. Det är av stor vikt att detta ansvar även i fortsättningen åvilar polisen, eftersom utlänningsen ibland kan vara okunnig om under vilka omständigheter verkställigheten kan och bör inställas. Varje invändning mot verkställighet som framförs av utlänningsen bör betraktas som en ansökan om att ärendet skall överlämnas till SIV. Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i prop. 1983/84: 144, s. 106, påpekade att varje sådan ansökan skall föranleda ett skriftligt beslut.

Beträffande omfattningen av besvärsrätten är jag, i likhet med några av remissinstanserna, inte helt enig med utredningen. Självfallet måste den omfatta alla de fall där s. k. politiskt verkställighetshinder åberopas. En möjlighet att överklaga bör därför alltid finnas i de fall som anges i 85 och 86 §§ UtL. Situationen är dock något annorlunda i de fall där överlämnande skulle kunna ske med stöd av 89 §. Såvitt frågan gäller om utlänningsen över huvud taget skall behöva lämna Sverige delar jag utredningens bedömning, att en klagomöjlighet bör finnas. Detta gäller oavsett vilka skäl – familjeanknytning, sjukdom etc. – som åberopas. Situationen är emellertid annorlunda när frågan enbart gäller hur och när verkställigheten bör genomföras. – Jag bortser i detta sammanhang från de fall där politiska skäl åberopas beträffande dessa frågor. Dessa fall omfattas ju alltid enligt vad ovan sagts av besvärsmöjligheten. – De frågor jag här syftar på är exempelvis till vilket av flera "ofarliga" länder som utlänningsen skall skickas, hur långt anstånd som bör beviljas och andra liknande delar av verkställighetsärendet. Dessa frågor är enligt min uppfattning inte så betydelsefulla för den enskilde att de måste kunna överklagas. Frågor om

anstånd kan visserligen spela en tämligen stor roll för den berörda personen. Utredningen, som säger sig vara något tveksam till vad som enligt konventionen krävs beträffande beslut i sådana frågor, har framhållit att allvarliga humanitära aspekter ibland kan läggas på beslut om avresedagen och att beslut i sådana frågor därför bör kunna överklagas. Jag delar inte denna bedömning. Det är enligt min uppfattning uppenbart att de inte har sådan betydelse, att det av hänsyn till rättssäkerheten måste krävas att de kan överklagas. Enligt vad jag har erfarit är det också vanligt att olika praktiska frågor löses genom överläggningar mellan utlännningen och polismyndigheten.

Jag vill avslutningsvis något beröra dels de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, dels behovet av utförlig information till polismyndigheterna samt dels möjligheten för utlännningen att erhålla rättshjälp i verkställighetsärendet. Flera remissinstanser har ifrågasatt om inte reformen kommer att medföra en kraftigt ökad arbetsbelastning såväl för polismyndigheter som för SIV och därigenom kräva ökade resurser. Jag delar inte dessa farhågor, som delvis förefaller bygga på en missuppfattning. En omständighet som av flera polismyndigheter bedömts kräva en betydande resursförstärkning är nämligen hållandet av verkställighetsförhör även i direktavvisningsfallen. Att något sådant skulle behövas torde inte ha varit utredningens avsikt och är enligt min uppfattning varken nödvändigt eller önskvärt. I dessa fall har ju förhören och argumentationen i ärendet ägt rum i så nära anknytning till verkställigheten, att något speciellt förhör normalt inte skall behöva hållas inför denna. Det får ankomma på den handläggande polismyndigheten att avgöra när så undantagsvis behöver vara fallet. Inte heller i övrigt bör något större merarbete uppkomma genom reformen. Polismyndigheten har redan en vidsträckt skyldighet att överlämna sådana ärenden, som kan bli föremål för ändring, till SIV. Som framgått av vad jag tidigare uttalat är jag övertygad om att denna skyldighet redan i dag också uppfylls i så gott som alla fall. Mot bakgrund av det nu sagda kan man anta att prövningen hos SIV inte kommer att kräva ytterligare resurser.

Jag delar däremot helt den av flera remissinstanser gjorda bedömningen att det är väsentligt att polismyndigheterna erhåller utförlig information om hur handläggningen av ett verkställighetsärende bör gå till. Jag kan dock inte inse att detta kommer att medföra några svårigheter utan utgår från att rikspolisstyrelsen och SIV tillhandahåller sådan.

Vad till sist beträffar den av Advokatsamfundet, Röda korset och Amnesty m. fl. framförda åsikten att klagorätten för att bli effektiv måste kombineras med en rätt till offentligt biträde har jag förståelse för denna. Även kostnadsfaktorer måste emellertid vägas in i bedömningen. Jag förutsätter att utredningen återkommer till frågan om vikten av rättshjälp, den beräknade kostnaden härför och eventuella lösningar av problemet.

Mitt förslag: Pass får omhändertas om det är utställt för en utlänning som, vid eller efter ankomsten till Sverige, söker uppehållstillstånd här. Omhändertagandet får bestå intill dess det slutgiltigt avgjorts om utlänningen skall få stanna här eller utlänningen dessförinnan lämnar landet.

Bakgrunden: Förslag om detta har framförts under remissbehandlingen av promemorian Sanktioner i utlänningslagen mot transportföretag m. m. (se bilaga 4, avsnitt 3.1). Under ärendets behandling i regeringskansliet har justitiekanslern (JK), kammarrätten i Jönköping, rikspolisstyrelsen och SIV beretts tillfälle att under hand lämna synpunkter på förslaget. De har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Som jag tidigare framhållit är det av stor vikt att man kan fastställa utlänningens identitet när denne ansöker om uppehållstillstånd här. Att så sker är en förutsättning för att en riktig utredning skall kunna göras. Det är också betydelsefullt att en säker identifiering kan göras även senare under utredningen. Särskilt viktigt blir det att passhandlingen finns i behåll när en avvisning eller utvisning skall verkställas. Myndigheten i det land till vilket utlänningen reser fordrar ofta att dennes identitet styrks av pass. Särskilt gäller detta vid verkställighet till ett s. k. första asylland. Det är mot den bakgrunden inte ovanligt att en utlänning, som fått eller räknar med att få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd, för att försöka hindra verkställighet gör sig av med eller undanhåller sitt pass. Visserligen tas regelmässigt kopior av de pass som uppvisas vid ansökningstillfället, men kopiorna godtas inte alltid av andra länders myndigheter. Även på utredningsstadiet kan en utlänning anse det fördelaktigt att passhandlingen försvinner. Utan tillgång till passet i original kan det nämligen vara omöjligt att bedöma om utlänningen redan har skydd i ett s. k. första asylland innan han kom till Sverige. Det kan i vissa fall vara förståeligt att en asylsökande utlänning anländer till gränsen utan ett giltigt äkta pass. I en del fall kan det vara nödvändigt att använda sig av falskt pass för att kunna fly undan förföljelse. Det kan däremot inte accepteras att en asylsökande, som tillåtits resa in i Sverige för att här avvakta prövning av sin ansökan, under vistelsen här förstör eller gömmer undan passet. Problem av denna art undviks om passhandlingen kan omhändertas redan när ansökan om uppehållstillstånd görs och återlämnas först sedan ett positivt besked erhållits eller när utlänningen lämnar Sverige. Detta är huvudregel i flertalet andra flyktingmottagande länder i Västeuropa, bl. a. Danmark och Norge.

Enligt gällande svensk rätt kan polismyndigheten endast under speciella förhållanden omhänderta en utlännings pass. Förutsättningarna, som framgår av förvarsbestämmelsen i 50 § UtL, är att det skall föreligga sannolika skäl för avvisning eller utvisning eller verkställighet av sådan åtgärd. Det skall vidare finnas anledning att anta att utlänningen skulle hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller att hans identitet är oklar.

Slutligen skall ett passomhändertagande antas vara en tillräcklig åtgärd för att säkerställa verkställigheten av beslutet. Om dessa förutsättningar föreligger, kan passet enligt 50 § andra stycket omhändertas.

En flykting kan också i en annan situation i praktiken bli tvungen att lämna ifrån sig sitt pass. Så är fallet om han önskar flyktingförklaring enligt 16 § UtlL. Visserligen föreligger ingen absolut skyldighet att lämna ifrån sig passen i dessa fall. I prop. 1979/80: 96 s. 45 uttalade emellertid föredraganden, att den som söker asyl och förklaras som flykting normalt bör vara skyldig att lämna ifrån sig sitt hemlandspass till SIV. Om han kräver att få behålla det, kan detta anses som ett tecken på att han inte är flykting.

Det kan också nämnas att det i 36 § UtlF föreskrivs att passet skall bifogas en ansökan om uppehållstillstånd. Detta förutsätter emellertid att utlänningen frivilligt lämnar ifrån sig passet. Vidare saknas varje möjlighet att med stöd av denna paragraf behålla passet sedan ansökan om uppehållstillstånd färdigbehandlats.

Mot denna bakgrund förefaller det inte kunna möta några rättsliga invändningar att införa föreskrifter om omhändertagande av pass, när någon vid gränsen eller efter ankomsten till Sverige ansöker om uppehållstillstånd. Undantag bör dock göras för de fall där det är uppenbart att anledning till passomhändertagande saknas. Exempel härpå är när det står klart att det vid ärendets behandling inte skulle bli några problem om passhandlingen skulle försvinna.

Jag är medveten om att ett omhändertagande av pass kan upplevas negativt av den som berövas passet. Passet är ofta utlänningens enda identitetshandling och det är inte osannolikt att särskilt en asylsökande kan känna viss oro om han måste lämna ifrån sig denna handling. Detta kan dock motverkas genom att utlänningen av polismyndigheten förses med en annan identitetshandling. Denna fråga diskuteras i en promemoria om asylärenden, som har upprättats i justitiedepartementet under medverkan av en särskild arbetsgrupp. Jag avser att senare redogöra för regeringens vidare åtgärder i detta avseende. Jag vill också hänvisa till att ett omhändertagande av pass delvis kan jämföras med det överlämnande av pass som en svensk medborgare regelmässigt får göra när han söker visum till andra länder. Den som vill vistas i ett annat land än det där han är medborgare eller fast bosatt måste kunna förutsättas acceptera att det landet vidtar vissa åtgärder för att kunna utöva en nödvändig kontroll av vilka utlänningar, som tillåts komma in i och stanna i landet.

Det ligger i sakens natur att en asylsökande mycket sällan har behov av eller möjlighet eller ens en önskan att lämna Sverige, innan asylansökan har behandlats. Inte heller i de övriga fall, där en utlänning får vistas i Sverige medan en ansökan om uppehållstillstånd behandlas, önskar utlänningen annat än i undantagsfall lämna Sverige under ärendets handläggning. I de få fall där en utlänning önskar lämna Sverige under behandlingen av ett ärende om uppehållstillstånd eller utvisning måste passhandlingen givetvis lämnas åter. Man skulle annars i praktiken, i strid mot FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, hindra utlänningen från att lämna Sverige, eftersom han ju i allmänhet behöver ha pass för att komma in i ett annat land. Någon annan prövning får därför inte göras i ett

ärende om återfående av pass än av frågan om utlänningen verkligen avser att lämna landet. I tveksamma fall bör passet återlämnas först i direkt samband med utresan.

3.3 Tagande av fingeravtryck och fotografi

Mitt förslag: Bestämmelserna om tagande av fingeravtryck och fotografi på utlänningar, som för närvarande finns i en särskild kungörelse, förs över till utlänningslagen. De ändras samtidigt så att polismyndigheten får möjlighet att ta fingeravtryck och fotografi på varje utlänning som, vid ankomsten till Sverige eller därefter, ansöker om uppehållstillstånd. Sådan möjlighet föreslås också finnas i andra fall, där en utlänning vid ankomsten till Sverige inte kan styrka sin identitet.

Promemrieförslaget: Överensstämmer med mitt utom så till vida att möjligheten att ta fingeravtryck och fotografi endast föreslås gälla beträffande den som inte tillförlitligen kan styrka sin identitet.

Remissinstanserna: Många remissinstanser har varit positiva till det här förslaget. Några av dessa har föreslagit den justering av promemorians förslag som jag nu förordar. Åtskilliga remissinstanser har emellertid ställt sig avvisande till att regler om tagande av fingeravtryck och fotografi tas in i utlänningslagen.

Skälen för mitt förslag: Bestämmelser om tagande av fingeravtryck och fotografi av utlänningar finns för närvarande i kungörelsen (1947: 950) om fingeravtryck m. m. Sådana åtgärder kan genomföras *dels* om utlänningen tagits i förvar på grund av att fråga uppkommit om hans avvisning eller utvisning (1 § första stycket 4 p.), *dels* om utlänningen vid ankomsten till riket inte tillförlitligen kan styrka sin identitet (1 § andra stycket).

Syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa, att en utlännings identitet kan fastställas. En säker identifiering är av grundläggande betydelse för kontrollen av vilka utlänningar som tillåts resa in i Sverige. Även vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut är det givetvis viktigt att en säker identifiering kan göras.

Ett äkta pass är naturligtvis en fullgod och säker identifiering. Det har dock, som jag påpekat tidigare, under senare år blivit allt vanligare att utlänningar kommer till landet helt utan identitetshandlingar eller med förfalskade sådana. Det är inte heller ovanligt, att en utlänning gör sig av med sitt pass efter inresan. – Det senare förfaringssättet bör dock upphöra om förslaget om omhändertagande av pass genomförs.

Tagande av fingeravtryck samt fotografering är ofta den enda möjligheten att skapa säkerhet om en utlännings identitet. De nuvarande bestämmelserna är emellertid inte tillräckligt tydliga. Det är således inte helt klart att man med stöd av dessa bestämmelser kan ta fingeravtryck och fotografi på en utlänning, som söker uppehållstillstånd först efter en tids vistelse i landet. Eftersom det inte är ovanligt att sådana utlänningar är eller säger sig vara helt utan identitetshandlingar har den nuvarande författningstext-

ten vållat problem. Någon rimlig anledning att göra skillnad mellan de olika fallen finns inte. Bestämmelserna måste därför förtydligas så att det står fullt klart att det saknar betydelse om uppehållstillstånd söks vid ankomsten eller efter en tids vistelse i Sverige.

I likhet med flera remissinstanser finner jag emellertid att bestämmelserna bör justeras även på en annan punkt. Kriteriet "inte tillförlitligen kan styrka sin identitet" kan medföra vissa problem. Det kan ge upphov till känsliga gränsdragningsproblem och kan upplevas som diskriminerande. Redan av det skälet finner jag det angeläget att hitta andra utgångspunkter för att åtgärder av ifrågavarande slag skall få vidtas. Det är enligt min uppfattning mindre stötande och också betydligt enklare med en bestämmelse, som ger polismyndigheten möjlighet att ta fingeravtryck och fotografi på varje utlänning, som vid ankomsten till Sverige eller senare ansöker om uppehållstillstånd. Självfallet måste det föreligga något skäl för sådana åtgärder. Det är exempelvis inte meningen att åtgärderna skall vidtas beträffande en utlänning med helt klara identitetshandlingar, som söker ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för att utföra ett arbete här. Däremot bör fingeravtryck alltid tas på asylsökande. Det är inte ovanligt, att den identitetshandling en asylsökande utlänning har vid ankomsten till Sverige försvinner under handläggningen av ärendet (jfr dock vad jag tidigare anfört om omhändertagande av pass). Det förekommer också, att utlänningar avlägsnar sig från en utredningsförläggning eller den plats där de antas vistas och i stället söker asyl under en annan identitet på annat håll i landet. Under år 1985 lämnade 346 utlänningar, vars ansökningar om asyl avslagits eller ännu ej prövats, utan myndigheternas vetskap förläggningen i Trelleborg. Det är också ofta svårt att avgöra om en identitetshandling är "äkt" eller inte. Härtill kommer att fingeravtryck ibland är den enda möjligheten att kontrollera om utlänningen redan fått eller sökt asyl i ett annat land. Sådana kontroller görs visserligen sällan men det är enligt min mening mycket viktigt att möjlighet härtill finns. Det skulle därför ur utrednings- och kontrollsynpunkt vara värdefullt, om fingeravtryck och fotografi rutinmässigt tas av alla asylsökande. Just rutinmässigheten bör också medföra större förståelse för förfarandet bland de asylsökande. Det är ju inte fråga om att utpeka någon som innehavare av falska handlingar utan åtgärderna blir en del av det normala förfarandet. Behovet av nu ifrågavarande åtgärder är enligt min uppfattning så starkt att man måste acceptera det intrång i den kroppsliga integriteten som i vart fall fingeravtryck innebär. Jag vill också påpeka, att många flyktingmottagande länder i Västeuropa, bl. a. Danmark, regelmässigt tar fingeravtryck och fotografi av alla som söker asyl. Såvitt jag har fått erfara har detta inte medfört någon kritik.

Det är inte uteslutet att det även i andra fall kan visa sig nödvändigt att i samband med en utlännings inresa i riket ta fingeravtryck och fotografi av denne för att skapa ett säkert underlag för en senare identifiering av utlänningen.

Beträffande de fall då fingeravtryck inte bör tas trots att uppehållstillstånd söks vid gränsen eller i Sverige vill jag hänvisa till specialmotiveringen.

Liksom tidigare bör fingeravtryck och fotografi även få tas på utlänning som tagits i förvar. Den inskränkning som för vissa fall anges i kungörelsen bör dock ej föras in i den nya bestämmelsen i utlänningslagen. Till skillnad från äldre bestämmelser stadgar 50 § UtL sådana inskränkningar i rätten till förvarstagande att någon ytterligare begränsning ej kan anses nödvändig.

Jag vill också framhålla, att den nuvarande regleringen av möjligheten att ta fingeravtryck på utlänningar inte har lagform utan gäller endast med stöd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Man har också under senare år strävat efter att samla alla bestämmelser angående utlänningars inresa och vistelse i samt utresa från Sverige i utlänningslagstiftningen. Det är därför lämpligt att, samtidigt som den föreslagna utvidgningen av rätten att ta fingeravtryck och fotografi görs, föra in särbestämmelserna om fingeravtryck m.m. rörande utlänningar i utlänningslagen. Två nya paragrafer bör därvid införas. Den grundläggande bestämmelsen, om fingeravtryck och fotografi på den som vid ankomsten till Sverige eller därefter ansöker om uppehållstillstånd, hör innehållsmässigt samman med bestämmelserna i 8 § och 8 a §. De särskilda bestämmelserna rörande utlänning som tas i förvar etc. bör lämpligen placeras i samband med bestämmelserna om förvar i 50 a §.

3.4 Transportörers skyldighet att medföra en utlänning från Sverige

Mitt förslag: Den tidgräns, som för närvarande gäller beträffande en transportörs skyldighet att medföra en avvisad utlänning från Sverige, avskaffas.

Förslaget i promemorian: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran men nästan lika många har avstyrkt.

Skälen för mitt förslag: I 82 § UtL stadgas, att en utlänning som avvisas får föras tillbaka till det fartyg eller flygplan med vilket han kom till Sverige, om detta skall avgå till utlandet inom den närmaste tiden. Enligt fast praxis avses med den närmaste tiden omkring en vecka. Utlänningen kan också föras till ett annat fartyg eller flygplan som har samma innehavare. Enligt uttalanden i förarbetena till 1954 års utlänningslag, där dessa bestämmelser först infördes i svensk rätt, gäller tidsfristen också när transporten sker med annat fartyg eller flygplan med samma innehavare (se prop. 1954: 41 s. 115).

Liknande bestämmelser återfinns i den för luftfarten gällande Chicago-konventionen. Chicagokonventionen stadgar, att det åligger ett flygbolag att kontrollera att en passagerare innehar de dokument som krävs för inresa i destinationslandet. Enligt konventionen, annex 9, p. 3.35.1, är en transportör skyldig att återföra en passagerare från destinationslandet. Denna skyldighet gäller till dess passageraren definitivt tillåtits komma in i

landet. Någon tidsgräns, inom vilken återförandet måste ske, finns inte i konventionsbestämmelsen. Prop. 1985/86: 133

Enligt 99 § UtL skall innehavaren av transportmedlet i förhållande till staten stå för kostnaden för återresan i de fall som regleras av 82 §.

En utlänning kan avvisas vid ankomsten till Sverige eller inom tre månader därefter bl. a. om han saknar pass eller erforderligt visum eller saknar medel till sitt uppehälle. Beträffande de närmare grunderna för avvisning vill jag hänvisa till 28–30 §§ UtL. Under år 1984 avvisades omkring 2 000 personer, som sökt uppehållstillstånd i Sverige. Motsvarande siffra för år 1985 var 2 600 personer. — Jag vill i detta sammanhang erinra om den möjlighet att i vissa fall omhänderta en utlännings returbiljett, som infördes från den 1 juli 1985, (se prop. 1984/85: 173, Sfu 24, rskr 326).

Det är enligt min mening inte motiverat med en så kort tidsrymd som en vecka för återtransport enligt 82 § UtL. Som jag redan anført finns det inte någon motsvarande begränsning i Chicagokonventionen. Den saknas också helt i många andra länders lagstiftning. Anledningen till att den infördes i 1954 års lagstiftning torde ha varit att avvisningarna då beslutades inom en vecka. Eftersom vi numera har en tre-månadersregel i detta avseende är det därför helt i linje med stadgandets ursprungliga syfte att transportörens skyldighet att svara för återtransporten utsträcks till att gälla hela den tid, då en avvisning kan ske.

En utvidgning av tidsfristen kan också vara till nytta för utlännigen. Polisens utredning kan då göras under mindre tidpress och utlännigen får bättre möjligheter att framföra de olika omständigheter han eller hon önskar åberopa.

De remissinstanser, som varit negativa till den föreslagna ändringen rörande tidsfristen, har i allmänhet inte anført några närmare skäl för sitt ställningstagande. SAS har dock anført, att det skulle vara fel att låta transportbolagen svara för reskostnaden, eftersom anledningen till att återtransport ej sker genast oftast är tveksamhet hos polismyndigheten eller SIV, huvuvida utlännigen skall avvisas eller inte. "Transportören kan när han godkänt transport av utlännigen hyst samma tveksamhet som (ovan) angivna myndighet men betraktat transporten som nödvändig för utlännigens personliga säkerhet."

Jag delar inte den av SAS framförda åsikten. Den skyldighet som följer av 82 och 99 §§ bör ses som en automatiskt verkande följd av att en utlänning, som saknar rätt till inresa här, medtagits till Sverige. Risken för att behöva stå för passagerarens hemtransport, från Sverige eller något annat land, torde vara medräknad i de allmänna kalkylerna för verksamheten. Det är för övrigt mot bakgrund av denna risk som många transportbolag redan för närvarande kräver att en passagerare skall vara försedd med returbiljett.

Däremot anser jag att den avvägning som alltid måste göras mellan transportörens och statens skyldigheter gör att man inte, som en remissinstans föreslagit, bör ändra regeln till att generellt omfatta utvisningsfall annat än dem som anges i 82 § andra stycket.

Mitt förslag: En särskild bestämmelse om rätt till omprövning av beslut införs i utlänningslagen. SIV får härigenom rätt att ompröva sina beslut även sedan de överklagats, dock med den begränsningen att sedan handlingarna i ett besvärssärende har översänts till regeringen får SIV ompröva sitt beslut endast om ärendet har remitterats till SIV för yttrande.

Beredningen: Under ärendets behandling i regeringskansliet har JK, kammarrätten i Jönköping, rikspolisstyrelsen och SIV beretts tillfälle att under hand lämna synpunkter på förslaget. De har i huvudsak lämnat förslaget utan erinran.

Sammanfattning av skälen för mitt förslag: Genom att SIV får rätt att ompröva sina beslut såväl innan beslutet har överklagats som därefter skapas förutsättning för större snabbhet i handläggningen av utlänningsärenden.

Närmare om skälen för mitt förslag: Ökningen av antalet asylsökande till Sverige under senare år har lett till att handläggningstiderna för utlänningsärenden ökat. Detta gäller framför allt handläggningen av besvärssärenden hos regeringen. Den genomsnittliga handläggningstiden i regeringskansliet är i dag tio månader för ärenden som remitteras till SIV och sju månader för icke remitterade ärenden. Detta bör jämföras med den målsättning jag gav uttryck för i prop. 1983/84: 144 s. 121. Jag uttalade då, att det endast i undantagsfall torde bli fråga om en total handläggningstid överstigande ett år. De många asylärendena påverkar också handläggningstiden för övriga utlänningsärenden.

Åtskilliga åtgärder har vidtagits för att nedbringa tiderna. Såväl SIV som regeringskansliet och polismyndigheterna har erhållit resursförstärkningar, senast genom riksdagens beslut om tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1985/86 (prop. 1985/86: 25, bil 5, SfU 7, rskr 73).

Det är emellertid önskvärt att vidta ytterligare åtgärder i syfte att minska handläggningstiderna. Som jag underströk i prop. 1983/84: 144 s. 121 är handläggningstiderna en av de viktigaste frågorna på det invandrings- och flyktingpolitiska området. Jag anförde där: "För dem som sökt uppehållstillstånd efter inresan och här väntar på beslut har långa handläggningstider ofta inneburit svåra påfrestningar. Det gäller särskilt för familjer med barn. Långa handläggningstider medför även betydande kostnader för samhället. Det gäller dels kostnader för socialbidrag och andra direkta kostnader för exempelvis tolkservice, sjukvård, skolundervisning etc., dels indirekta kostnader på sikt, bl. a. föranledda av skador som psykiskt lidande under en lång väntan i vissa fall kan ge upphov till."

De ekonomiska konsekvenserna av långa handläggningstider har blivit alltmer markanta allt eftersom antalet asylsökande ökat. Extra insatser beträffande inkvartering m. m. har fått vidtagas utöver dem som planerats vid genomförandet av det nya systemet för flyktingmottagning (se prop. 1983/84: 124). Ännu allvarigare är dock enligt min mening påfrestningarna

för dem som väntar. Under senare tid har särskilt barnens situation uppmärksamats i detta sammanhang. Jag delar den oro beträffande barnen som framförts av bl. a. Rädda barnen och Röda Korset. Jag anser det därför angeläget att alla åtgärder som kan nedbringa handläggningstiden vidtas så snabbt som möjligt.

Som jag nyss har påpekat är det framför allt inom regeringskansliet som handläggningen tar för lång tid. Beträffande polisutredningen har åtgärder redan vidtagits och ytterligare sådana har nyligen föreslagits i den promemoria om asylärenden, som jag tidigare nämnt. Innan jag går närmare in på mitt förslag om hur handläggningstiderna skulle kunna minskas också hos regeringen vill jag i korthet redogöra för vissa särdrag hos utlänningsärendena och för regeringens handläggning av sådana ärenden efter överklagande.

Ungefär 80 % av SIV:s avlägsnandebeslut överklagas till regeringen. Av de överklagade besluten ändras uppemot 50 %. Det bör observeras att i flertalet av de fall, där regeringen ändrar SIV:s beslut, har SIV tillstyrkt att ändring sker. I huvudsak torde den höga ändringsprocenten beträffande besvärerna i utlänningsärenden bero på att det är mycket vanligt, att omständigheter av stor betydelse anförts först hos regeringen. Detta beror ibland på att utlännningen på grund av risken för repressalier mot anförvanter och kamrater i hemlandet är ovillig att avslöja vissa uppgifter. Först när det står klart att de skäl som tidigare anförts inte bedöms som tillräckliga för att tillstånd skall beviljas, omtalar utlännningen alla omständigheter. Ett annat skäl till att nya omständigheter anförts efter överklagande kan vara, att utlännningen först genom det första beslutet får klart för sig vilka omständigheter som är väsentliga.

När ett av SIV fattat beslut överklagas sker detta genom en skrivelse som ges in direkt till regeringen. Det är mycket vanligt att några skäl för överklagandet inte anges utan att anstånd med att ange skälen begärs. Sedan erforderlig komplettering inkommit, avgörs om yttrande bör begäras från SIV. Detta kan ofta vara nödvändigt på grund av att nya omständigheter då anförts eller på grund av att de närmare grunderna för SIV:s ställningstagande, bl. a. beroende på sekretessreglerna för utlänningsärenden, inte framgår av beslutet. Också det förhållandet att ytterligare utredning anses erforderlig kan, om denna lämpligen bör göras av SIV, föranleda att ärendet remitteras dit. Sedan SIV gjort den kompletterande utredning som kan behövas, återsänds ärendet till regeringen med ett tillstyrkande eller avstyrkande.

Mot bakgrund av de förhållanden jag har redogjort för är det ofta ändamålsenligt att SIV själv omprövar sitt beslut, även sedan beslutet har överklagats.

SIV har redan i dagsläget vissa möjligheter att ompröva sina beslut i enlighet med de allmänna principer för omprövning som gäller inom förvaltningsrätten. En översiktlig redogörelse för dessa principer lämnas i den proposition om ny förvaltningslag (prop. 1985/86: 80), som nyligen lämnats till riksdagen. Beträffande de allmänna reglerna hänvisar jag i första hand till s. 39–41 i denna proposition. Jag skall här endast i korthet ange vad som enligt nuvarande regler gäller för SIV:s del.

Innan ett beslut har expedierats eller på annat sätt fått slutlig form har SIV alltid rätt att ändra beslutet. Ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd kan vidare i princip alltid omprövas genom att en ny ansökan ges in eller genom att SIV av någon annan anledning tar upp saken på nytt. I praktiken torde dock en omprövning hos SIV knappast bli aktuell annat än om nya omständigheter anförs. Det bör i detta sammanhang noteras, att beslut om uppehållstillstånd normalt inte är överklagbara. Vad som kan överklagas och prövas av regeringen är det beslut som, om sökanden befinner sig i Sverige, normalt fattas i samband med beslutet om nekat uppehållstillstånd, nämligen ett beslut om avvisning eller utvisning. Sedan detta beslut har överklagats kan det inte omprövas av verket. Teoretiskt skulle ett sådant besvärssärende kunna bli utan egentligt innehåll, eftersom SIV i och för sig skulle kunna meddela ett nytt, positivt beslut i uppehållstillståndsfrågan sedan besvär anförts. Detta förekommer dock som regel inte i praktiken.

En annan sak är att frågan om verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut under vissa omständigheter kan komma under SIV:s prövning. Det är dock då inte fråga om någon omprövning av det ursprungliga beslutet. Jag vill i dessa delar hänvisa *dels* till vad som anförts i avsnitt 3.1, *dels* till asylutredningens betänkande (Ds A 1985:4) Klagorätt i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen (s. 47 ff och 58 ff) *samt dels* till lagrådets uttalande i prop. 1979/80:96 Ny utlänningslag (s. 119 och 128 f).

I förslaget till ny förvaltningslag ingår bl. a. bestämmelser om att besvär skall ges in till beslutsinstansen och att den beslutande myndigheten skall ha skyldighet att ändra sitt beslut, om beslutet är uppenbart oriktigt och ändringen kan göras snabbt och enkelt och ej är till nackdel för någon enskild part. Omprövningsskyldigheten gäller inte om klaganden samtidigt begär inhibition eller om handlingarna i ärendet redan har överlämnats till överinstansen eller om andra särskilda skäl talar emot.

I propositionen betonas bl. a. att omprövningsskyldigheten skall uppfattas som ett minimikrav och inte som en uttömmande reglering av i vilka fall en myndighet har befogenhet att ändra ett redan fattat beslut. Vidare anför föredraganden: "Det finns därför utrymme för en utveckling i praxis mot en ökad användning av omprövning hos beslutsmyndigheten även i andra fall än dem som omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen gäller för." Föredraganden påpekar vidare, att en myndighet i allmänhet inte bör ompröva sitt beslut sedan handlingarna överlämnats till överinstansen. Motstridiga avgöranden och andra olägenheter kan annars uppstå. Han anför emellertid, att det ibland kan vara ändamålsenligt att omprövning sker även då handlingarna överlämnats. I propositionen betonas vidare att omprövningsmöjligheten inte får utnyttjas så att det slutliga avgörandet försenas. Andra uttalanden av särskilt intresse för utlänningsärendena är att ett överklagande inte får bli liggande hos beslutsmyndigheten i väntan på omprövning och att omprövningsskyldigheten normalt inte gäller när det krävs ytterligare utredning i ärendet.

Propositionen innehåller också vissa uttalanden rörande den första instansens skyldighet att i samband med översändande av besvär avge eget

yttrande. Förvaltningsrättsutredningen föreslog i betänkandet (SOU 1983: 73) Ny förvaltningslag att beslutsmyndigheten alltid skulle vara skyldig att avge ett eget yttrande över överklagandet när ärendet överlämnades till överinstansen. En sådan föreskrift har dock i propositionen ansetts bli för stel och kunna leda till att myndigheten omprövar också riktiga beslut (prop. s. 45). I stället överlämnas det åt myndigheten att själv avgöra i vilka fall det, med utgångspunkt i en allmän regel om snabb och enkel handläggning, är lämpligt att den bifogar ett eget yttrande.

Den nya förvaltningslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1987 och blir, om inte något annat föreskrivs särskilt, gällande också för ärenden enligt utlänningslagen. Reglerna är i många avseenden väl lämpade för dessa ärenden och jag har inte för avsikt att föreslå något stadgande i utlänningslagen, som undantar utlänningsärendena från förvaltningslagens bestämmelser om omprövning. Däremot anser jag det ändamålsenligt, mot bakgrund av de förhållanden som gäller beträffande utlänningsärenden, att man i utlänningslagen inför vissa kompletterande regler i ämnet.

Av utlänningslagen bör till en början framgå, att SIV har möjlighet att ändra sitt beslut, om ändringen är till fördel för den enskilde, samt att verket har denna möjlighet även om beslutet överklagats. Detta ligger helt i linje med de allmänna principer som gäller beträffande omprövning och de uttalanden som görs i propositionen om ny förvaltningslag. De särskilda omständigheter som föreligger vid handläggningen av avvísings- och utvisningsärenden samt ärenden rörande resedokument och flyktingförklaring medför emellertid att man bör gå ett steg längre i utlänningslagen och ge verket möjlighet i vissa fall att ompröva ärendet också sedan handlingarna överlämnats till regeringen. Jag avser då de fall där ärendet remitterats till SIV och där SIV avser att tillstyrka en ändring. Under förutsättning att ändring endast görs i sådana fall där det står klart, att framställningen borde ha bifallits om ärendet vid SIV:s första prövning varit i det skick som nu föreligger, skulle en omprövningsrätt i de fall jag nu föreslår inte medföra några nackdelar vare sig för den enskilde eller för regeringens styrning av praxis.

För att öka förutsättningarna för att SIV, i de fall där det är lämpligt, kan företa en omprövning, bör SIV också ges möjlighet att begära en komplettering av besvären. SIV bör också kunna behålla ett överklagat ärende för omprövning under en kortare tid, förutsatt att den totala handläggningstiden hos SIV och regeringen på så sätt kan väntas bli kortare.

De nya regler som jag nu föreslår torde medföra att regeringen får bättre tid för ärenden som verkligen kräver regeringens ställningstagande och en totalt sett snabbare handläggning av ärenden rörande avvísning och utvisning. Det är därför av väsentlig betydelse att reglerna träder i kraft redan den 1 juli 1986. Den nya förvaltningslagen som bl. a. innebär den nyheten att besvär skall inges till beslutsinstansen istället för som nu till besvärsinstansen, föreslås emellertid inte träda i kraft förrän den 1 januari 1987. Det är olämpligt att för den korta tid det är fråga om införa särskilda bestämmelser angående inlämnande av besvär i utlänningslagen. Jag anser därför att sådana bestämmelser bör intas i en särskild, tidsbegränsad lag. I denna lag bör också införas bestämmelser om vad som händer med ett besvär-

ärendet sedan SIV efter omprövning ändrat sitt beslut. Även dessa bestämmelser motsvarar bestämmelser i förslaget till ny förvaltningslag. De föreslagna reglerna leder för tiden 1 juli – 31 december 1986 också till att besvär över polismyndighetens beslut i utlänningsärenden skall inges till SIV i dess egenskap av besvärinstans samtidigt som också den som vill överklaga SIV:s egna beslut skall inge besvären dit. De olägenheter detta kan medföra, uppvägs dock enligt min mening helt av de fördelar lagändringen kan antas medföra.

Jag vill understryka att den omprövningsregel som nu föreslås till den del den sträcker sig längre än förvaltningslagen endast avser en rättighet att ompröva och således inte en skyldighet. Det ankommer på SIV att avgöra när denna möjlighet bör användas. Jag vill också påpeka att den föreslagna omprövningsrätten inte är uttömmande. I den mån en vidare omprövningsrätt följer av allmänna principer eller andra stadganden äger därför SIV rätt att ompröva sina beslut också i sådana fall.

Om de förslag angående omprövning jag nu föreslår antas av riksdagen har jag för avsikt att föreslå regeringen att de bestämmelser angående resedokument, som nu endast återfinns i särskilda kungörelser, införs i utlänningsförordningen.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats

1. förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)
 2. förslag till lag om ingivande av besvär över statens invandrarverks beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen (1980: 376) m. m.
- Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

5 Specialmotivering

5.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

8 b §

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd vid ankomsten till Sverige eller därefter, får polismyndigheten omhänderta hans pass i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

I paragrafen regleras polismyndighetens möjlighet att omhänderta en utlännings pass, när en ansökan om uppehållstillstånd görs i Sverige. Passomhändertagande bör som huvudregel ske i dessa fall och passet bör återlämnas först när det står klart att utlänningen får stanna i Sverige eller när ett avvisnings- eller utvisningsbeslut verkställs. Syftet med omhändertagandet är att förhindra att en passhandling, som kan komma att behövas för utredningen eller verkställigheten av ett ärende rörande uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning, försvinner. Ett omhändertaget pass bör biläggas akten i uppehålls- och avlägsnandearrendet.

Om utlänningen önskar lämna Sverige, måste passet givetvis återlämnas. Det får ankomma på polismyndigheten att i varje enskilt fall avgöra när och hur passhandlingen skall återlämnas, så att ej syftet med huvudregeln åsidosätts.

I bestämmelsen regleras inte uttryckligen i vilka situationer ett passomhändertagande kan underlätas. Så bör endast bli fallet när det står klart att passet ej kan behövas under den fortsatta hanteringen av ärendet.

8 c §

Polismyndigheten får ta en utlännings fingeravtryck och fotografi om utlänningen, vid ankomsten till Sverige eller därefter, ansöker om uppehållstillstånd eller om utlänningen vid ankomsten till riket inte kan styrka sin identitet.

Bestämmelser om tagande av fingeravtryck och fotografi av utlänningar finns i kungörelsen (1947:950) om fingeravtryck m. m. Den nya bestämmelsen i 8 c § innebär så till vida en utvidgning i förhållande till gällande rätt, att fingeravtryck och fotografi får tas av varje utlänning som vid ankomsten till Sverige eller senare söker uppehållstillstånd här och inte enbart av utlänning som vid ankomsten till riket inte kan styrka sin identitet.

Tagande av fingeravtryck och fotografi upplevs i allmänhet som en tämligen ingripande åtgärd. Av skäl som närmare redovisats i den allmänna motiveringen är det emellertid nödvändigt att fingeravtryck och fotografi i allmänhet kan tas beträffande personer som söker uppehållstillstånd här. Ibland kan det emellertid vara uppenbart att åtgärderna är obehövliga. De bör då inte vidtas. Detta gäller emellertid enbart de fall, där något som helst tvivel om identiteten inte kan föreligga och något behov av fingeravtryck och fotografi inte kan antas uppkomma i samband med ansökan om uppehållstillstånd. Det torde här i allmänhet vara fråga om en utlänning som inte tänker stanna mer än en begränsad period i vårt land. Den, som i samband med arbete i vårt land söker uppehållstillstånd när han befinner sig i Sverige, bör i regel inte behöva få fingeravtryck eller fotografi taget. Samma kan gälla den som är här för att besöka anhöriga. Ytterligare fall där tagande av fingeravtryck och fotografi kan underlätas är om någon utan eget förvållande, t. ex. på grund av sjukdom, tvingas ansöka om förlängt tidsbegränsat uppehållstillstånd, liksom klara fall av familjeanknytning, där uppehållstillstånd får sökas efter ankomsten till Sverige. Det kan även i övrigt uppkomma fall då något behov av fingeravtryck inte rimligen kan antas föreligga.

50 a §

Om förutsättningar för förvarstagande enligt 50 § första stycket föreligger, får polismyndigheten ta utlännings fingeravtryck och fotografi.

Motsvarande bestämmelse finns i kungörelsen (1947:950) om fingeravtryck m. m. Den inskränkning som finns där — att särskilda skäl för tagandet av fingeravtryck etc. måste föreligga — är överflödigt, eftersom själva förvarstagandet numera kräver särskilda skäl.

Om den som överklagar ett beslut av statens invandrarverk inte har angett vilken ändring i beslutet som han begär eller grunderna för ändringsyrkandet, får verket uppmana klaganden att lämna uppgifter i dessa avseenden.

Denna bestämmelse kompletterar den föreslagna regeln i förvaltningslagen om att besvär skall inges till beslutsinstansen. För att SIV:s omprövningsrätt skall få önskad effekt är det lämpligt att de nya omständigheter och grunder som åberopas anges redan innan handlingarna i ärendet överlämnas till regeringen. Eftersom det är vanligt att besvärsskriften i ett utlänningsärende inte innehåller några grunder utan att anstånd begärs, måste SIV få möjlighet att förelägga klaganden att komplettera besvären. Däremot får SIV inte rätt att avvisa besvären eller vidta annan liknande åtgärd. Följden av att komplettering inte inkommer blir därför istället att någon omprövning förmodligen inte kan ske. En utebliven komplettering kan också av regeringen tas till intäkt för att någon egentlig grund för besvären inte finns. I vart fall torde tiden att få inkomma med ytterligare uppgifter hos regeringen bli väsentligt kortare än annars.

65 b §

Finner statens invandrarverk att ett beslut, som verket meddelat som första instans, är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, får verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel för utlänningsärendet.

Omprövning får ske även om beslutet överklagas hos regeringen. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till regeringen, får verket ompröva sitt beslut endast om regeringen begär yttrande från verket.

I den föreslagna nya förvaltningslagen regleras myndigheters skyldighet att ompröva sina beslut. De bestämmelserna kommer, om de antas av riksdagen, att gälla också för SIV:s handläggning av utlänningsärenden. I 65 b § regleras när SIV har rätt att ompröva sitt beslut. Som anförts i den allmänna motiveringen är denna reglering inte uttömmande.

Beträffande beslut som inte överklagats och inte vunnit laga kraft föreligger enligt förvaltningsrättens allmänna omprövningsprinciper alltid rätt för myndigheten att ändra ett beslut, om rättelsen blir till fördel för den enskilde. Även beträffande lagakraftvunna beslut i olika tillståndsärenden gäller att en ny ansökan kan inges och prövas i sak.

Vad som huvudsakligen skiljer omprövningsrätten enligt 65 b § från den som allmänt gäller är att omprövning kan ske även efter det att besvär har anförts. Den enda begränsningen är att någon risk för samtidigt avgörande i två instanser inte får föreligga. Till skillnad från vad som gäller för omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen får omprövning äga rum också om kompletterande utredning behöver göras. Målsättningen måste alltid vara att den totala handläggningstiden hos såväl SIV som regeringen skall förkortas genom omprövningen. Detta är också den riktlinje för omprövning som anges i propositionen om den nya förvaltningslagen. Det

är naturligtvis vanskligt att avgöra när en omprövning totalt sett kan antas leda till en längre handläggningstid. Utgångspunkten måste alltid vara att en utredning, som med stor sannolikhet skulle göras i regeringskansliet, i stället bör göras direkt av SIV.

Ibland kan nya omständigheter framkomma först sedan handlingarna i ett ärende överlämnats till regeringen. Det är önskvärt att SIV även då har möjlighet att ompröva och i förekommande fall ändra sitt beslut. För att undvika att ett ärende behandlas samtidigt i två instanser har omprövningsrätten i denna situation begränsats till de fall där ärendet översänts till SIV för yttrande. Regeringen har därigenom full kontroll över vilka ärenden som överhuvudtaget kan bli föremål för omprövning. Regeringen kan också, genom att återkalla en remiss, avbryta en omprövningsprocedur som inte längre bedöms vara nödvändig eller önskvärd. Det bör understrykas, att SIV endast bör företa en ändring i de fall det framstår som uppenbart att resultatet skulle eller borde ha blivit positivt, om SIV haft tillgång till samtliga nu föreliggande omständigheter redan vid sitt första avgörande av frågan.

Av naturliga skäl går det inte att fastställa någon tidsgräns inom vilken en omprövning måste vara gjord. En viss riktlinje ger dock de sex veckor, som enligt riks försäkringsverkets föreskrifter får tas i anspråk för en omprövning av försäkringskassans beslut. Det bör också framhållas att SIV omedelbart sedan besvär anförts eller anledning till ändring annars förekommer bör ta ställning till om en omprövning bör ske. Det kan i detta sammanhang understrykas, mot bakgrund av bestämmelser och motivuttalanden beträffande den nya förvaltningslagen, att det ofta är önskvärt att SIV bifogar ett eget yttrande i samband med översändande av besvär till regeringen. När ett sådant yttrande skrivs torde det också i allmänhet bli klarlagt om det redan på det stadiet finns skäl för omprövning. I de fall omprövning görs, måste denna ske så snart som möjligt.

Bestämmelsen i 65 b § första stycket är i första hand avsedd för beslut som SIV meddelat i första instans och som kan överklagas till regeringen. Den kommer dock att omfatta även två ärendetyper där besvär över SIV:s beslut anföras hos kammarrätten i Jönköping (jfr 66 och 67 §§ UtL och vidare om rätten för SIV att häva förvar som verket tidigare beslutat i 54 § andra stycket samma lag). Detta förhållande kan inte anses medföra några egentliga praktiska olägenheter.

68 §

Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 63, 65, 66, 66 a, 67, 89 a och 90 §§.

Klagen får föras även över en förvaltningsmyndighets beslut att avvisa ombud eller biträde och beslut i jävsfråga. Sådan klagan får föras särskilt.

Ändringen är endast av formell natur.

71 §

Finner regeringen att ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 §§ inte kan verkställas eller finns det annars skäl för att beslutet inte längre skall gälla vare sig det har verkställts eller inte, får regeringen upphäva beslutet helt

eller delvis eller också medge att utlänningen får uppehålla sig här i riket trots beslutet.

Om frågan om verkställighet av ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § har överlämnats till statens invandrarverk, skall invandrarverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen, om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a §.

Ändringen är endast av formell natur och föranledd av att invandrarverket kan komma att pröva verkställighetsärenden även med stöd av 89 a §.

72 §

Om statens invandrarverk efter omprövning bifaller en ansökan om uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett mot samma person meddelat beslut om avvisning eller utvisning.

Om frågan om verkställighet av ett beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 85 eller 89 §, får invandrarverket upphäva beslutet eller besluta anstånd med verkställigheten om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a § eller övertagits av invandrarverket enligt 90 a §.

Frågor om upphävande av beslut som anges i andra stycket eller anstånd med verkställigheten av ett sådant beslut kan prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 §.

I paragrafen införs en ny regel som uttryckligen ger SIV befogenhet att häva ett lagakraftvunnet utvisnings- eller avvisningsbeslut i de fall där SIV efter omprövning bifaller en ansökan om uppehållstillstånd. Konsekvensen blir annars att ett beslut om utvisning formellt kan komma att kvarstå, trots att uppehållstillstånd beviljas. Även om utvisningsbeslutet under sådana förhållanden torde vara att betrakta som en nullitet är det, särskilt med hänsyn till den enskildes behov av klarhet, lämpligt att SIV även formellt får rätt att upphäva sådana beslut.

Den andra ändringen i 72 § är av formell natur, se vad som anförts beträffande 71 §.

82 §

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Första stycket gäller även verkställighet av utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §, om utlänningen har underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten och utvisningsbeslutet har meddelats inom sex månader efter inresan.

Första och andra styckena gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen enligt 77–80 §§ inte får sändas.

Paragrafen har ändrats så att det inte längre krävs att ett fartyg eller flygplan avgår till utlandet inom viss tid för att en avvisad utlänning skall kunna återföras till fartyget/flygplanet.

En polismyndighets beslut att inte överlämna eller hänskjuta ett verkställighetsärende enligt 85–87 §§ får överklagas av utlänningen genom besvär hos statens invandrarverk. Även beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende enligt 89 § får överklagas av utlänningen i samma ordning under förutsättning att fråga uppkommit om avlägsnandebeslutet skall verkställas eller ej. Vid bifall till besvären övergår verkställighetsärendet till invandrarverket. Invandrarverkets beslut att inte bifalla besvären får inte överklagas.

Verkställigheten får genomföras utan hinder av besvär enligt första stycket, om inte invandrarverket förordnar annat. Invandrarverket skall skyndsamt ta ställning till om verkställigheten tills vidare skall inställas samt även skyndsamt pröva besvären.

Paragrafen är ny och reglerar en utlännings möjlighet att överklaga en polismyndighets beslut i ett verkställighetsärende. Någon ändring har ej gjorts beträffande 85–87 eller 89 §§. Det är därför alltså primärt en uppgift för polismyndigheten att bedöma, om ett beslut kan verkställas eller om verkställighetsärendet bör överlämnas till SIV. För de fall utlänningen åberopar politiska verkställighetshinder (se 77–80 §§ UtlL) eller annars anför skäl mot att han skall behöva lämna Sverige införs emellertid en besvärmöjlighet. Besvärmöjligheten gäller polismyndighetens beslut att inte överlämna ett ärende. För det fall SIV inte anser att hinder mot verkställighet föreligger, avslås besvären. Om SIV däremot anser att sådant hinder föreligger, övergår verkställighetsärendet till SIV. (I vissa fall skall SIV därefter överlämna ärendet till regeringen.) SIV kan också besluta om inhibition, medan verket undersöker om ärendet bör övergå. Självfallet kan SIV, om verkställighetsärendet övergår till verket, när utredningen slutförts finna att verkställigheten bör genomföras. Om SIV emellertid finner att det föreligger definitivt hinder mot verkställighet, skall SIV upphäva beslutet och också, med stöd av 72 §, upphäva beslutet om avvísning eller utvisning. Om SIV bedömer att verkställighetshindret är av övergående natur, skall istället anstånd beviljas.

Ett överklagande medför i och för sig inte något avbrott i verkställigheten. Eftersom överklagandetiden är tre veckor efter varje beslut från polismyndigheten att inte överlämna ärendet skulle utlänningen annars i praktiken ha närmast obegränsade möjligheter att förhindra en verkställighet. Verkställighetsärendet måste emellertid handläggas på ett sådant sätt att utlänningen har en reell möjlighet att få besvär över polisens beslut prövat. Det medför i normalfallet att verkställighetsförhör måste ske flera dagar före själva verkställigheten. Endast i de fall det uppenbarligen beror på utlänningen själv att verkställighetsförhöret inte kan äga rum i god tid samtidigt som det är förbundet med väsentliga svårigheter att ändra verkställighetsdagen eller mycket speciella omständigheter – t. ex. terroristhot – föreligger kan verkställighet få ske i omedelbar anknytning till förhöret. I de fall nya omständigheter framförs efter verkställighetsförhöret måste det få ankomma på polismyndigheten att avgöra om verkställigheten bör avbrytas i avvaktan på att SIV hinner ta ställning till besvären. Detta bör normalt bli fallet, om det är fråga om omständigheter av någorlunda tyngd

som uppenbarligen inte var kända av utlänningen vid verkställighetsförhöret. Som exempel på sådana omständigheter kan nämnas en politisk förändring i det land dit verkställighet skall ske eller att utlänningen blir allvarligt sjuk.

Som anförts i den allmänna motiveringen är situationen annorlunda vid direktavvisningsfallen. Eftersom verkställigheten där sker i nära anslutning till det ursprungliga beslutet och till den prövning SIV gjort av detsamma sker regelmässigt inte några verkställighetsförhör. Det är också osannolikt att SIV skulle ha någon annan inställning i verkställighetsärendet än i avvisningsärendet, om inte nya omständigheter, som inte förelegat vid den första prövningen, förs fram. Det torde därför, som jag redan anfört angående nya omständigheter som kunde ha åberopats tidigare, endast i undantagsfall bli fråga om att polismyndigheten uppskjuter verkställigheten av ett direktavvisningsbeslut på grund av att besvär anförts mot ett beslut att inte överlämna ärendet till SIV.

90 §

Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §. Detsamma gäller om ett verkställighetsärende överlämnats till invandrarverket på annan grund eller övergått enligt 89 a § eller övertagits enligt 90 a § och utlänningen i ärendet har anförts omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.

Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Ändringen avser endast en följdändring i anledning av att verkställighetsärenden med stöd av 89 a § kan övergå till SIV.

5.2 Förslaget till lag om ingivande av besvär över statens invandrarverks beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen (1980: 376) m. m.

Det bör uppmärksammas att begreppet ändring av beslutet i 4 § endast avser själva beslutet, inte grunderna för detta. Härav följer att ett överklagande förfaller om SIV efter omprövning av exempelvis ett negativt beslut om uppehållstillstånd och utvisning finner att uppehållstillstånd bör beviljas enligt 6 § UtL. Utvisningsbeslutet upphävs då och den klagande saknar möjlighet att påkalla regeringens prövning av om utvisningen egentligen borde ha hävts på grund av att han borde få stanna i Sverige med stöd av 3 § UtL. Utlänningen kommer således vid en sådan omprövning i samma situation som om invandrarverket i det ursprungliga beslutet meddelat uppehållstillstånd på grund av 6 § UtL.

Bestämmelserna, som är tidsbegränsade, motsvarar 23–25 och 28 §§ i förslaget till ny förvaltningslag (prop. 1985/86: 80).

6 Hemställan

Prop. 1985/86: 133

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över de upprättade lagförslagen.

7 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde den 20 februari 1986

Närvarande: f. d. justitierådet Hult, regeringsrådet Dahlman, justitierådet Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 13 februari 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Gradin beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376) m. m.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Barbro Thorblad.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Gradin

Proposition om ändring i utlänningslagen (1980: 376) m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376) m. m.

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat lagförslagen utan erinran och hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 13 februari 1986.

Sammanfattning av asylutredningens förslag

Asylutredningen skall behandla två frågeställningar som rör beslut av polismyndighet enligt utlänningslagen. Utredningen skall undersöka *dels* hur utlänningslagens bestämmelser om polismyndigheternas skyldighet att överlämna ärenden om asylansökningar till statens invandrarverk (SIV) tillämpas i praktiken och om gällande regler bör ändras, *dels* om det bör införas klagorätt över en polismyndighets beslut att inte överlämna ett visst verkställighetsärende till statens invandrarverk.

Polismyndighet skall i vissa situationer besluta om avvisning av utlänning. Detta gäller exempelvis om utlänningen saknar inrese- och tillståndshandlingar eller saknar medel för sitt uppehälle här. Polismyndighet får besluta om avvisning under förutsättning att inresa skett inte mer än tre månader tillbaka i tiden. Om utlänningen skulle hävda att han på grund av förhållandena i det land till vilket han skulle komma att sändas är i behov av en fristad i vårt land, skall ärendet överlämnas till vår centrala utlänningsmyndighet, SIV. SIV prövar härefter om utlänningen bör medges asyl i enlighet med utlänningslagens närmare regler i detta avseende. Polismyndighet får dock underlåta att överlämna ärendet och själv besluta om avlägsnande av asylsökande, vars påstående kan bedömas som uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. Sådana beslut anmäls till SIV innan verkställighet sker.

Denna beslutsordning för uppenbara fall, s. k. *pre-screening*, har länge varit utsatt för kritik, bl. a. med påståenden att polismyndigheterna inte håller sig inom givna ramar. En utmönstring vid gränsen av uppenbara fall har förekommit nästan lika länge som vi haft en reglering i lag av utlännings rätt att inresa och vistas i riket. Varken reglerna eller kritiken emot dem är något specifikt för svensk utlänningsrätt. Frågeställningen kräver en ingående och tidskrävande studie av förfarandet i praktiken, innan eventuella nya regler kan övervägas.

Den andra frågan handlar också om en form av gallring av asylärenden men är av annan art, inte minst ur utredningssynpunkt. Polismyndigheterna har till uppgift att ombesörja verkställigheten av avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen. Utredningsuppdraget innebär i denna del att överväga om det bör införas en möjlighet för utlänning att överklaga de beslut som polismyndighet fattar vid verkställighetens genomförande.

Möjligheten för utlänning att invända mot att ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut verkställs och mot sättet för verkställighetens genomförande, har på senare tid upprepade gånger varit föremål för lagstiftningsåtgärder. Det har skett i olika syften. Man har velat anpassa reglerna till utvecklingen inom förvaltningen i övrigt och förstärka den enskildes rättstrygghet och samtidigt åstadkomma regler som gagnar effektiviteten i förfarandet.

Rätten att begära omprövning av lagakraftvunna avlägsnandebeslut – den s. k. *återbrytningsrätten* – begränsades i 1980 års lagstiftning. För det stora flertalet ärenden tog lagstiftaren bort möjligheten att direkt hos regeringen upprepade gånger begära omprövning av lagakraftvunna av-

lägsnandebeslut. Samtidigt återinförde man en omprövningsmöjlighet för SIV. Denna begränsades dock genom en koppling till polismyndighets skyldighet att till SIV överlåta handläggningen av verkställigheten av ett avlägsnandebeslut i fall då utlänningsen gör invändningar mot den. Som förutsättning för att en omprövning skall komma till stånd i de aktuella fallen, gäller alltså att polismyndigheten beslutat överlämna ärendet till SIV.

Utlänningslagen föreskriver långtgående skyldigheter för polismyndighet att överlämna ärenden i vilka nya skäl anförs. Finner polismyndigheten att påståenden om politisk förföljelse redan prövats eller att de är uppenbart grundlösa, skall dock polismyndigheten inte överlämna ärendet till SIV utan i stället genomföra verkställigheten. Åberopas humanitära skäl av annan art skall verkställigheten ändå genomföras, om polismyndigheten inte i allvarliga fall är tveksam. Genomförs verkställigheten kan alltså någon omprövning inte komma tillstånd hos SIV. Polismyndighetens beslut att vägra överlämna ett verkställighetsärende kan inte överklagas.

Det har nu ifrågasatts om den beskrivna ordningen, omsatt i praktiken, blivit alltför snäv sett ur den enskildes synvinkel. Önskemål har framförts från olika håll om att det borde finnas någon form av besvärsmöjlighet över polismyndighets verkställighetsbeslut enligt utlänningslagen. En talan väcktes också nyligen mot Sverige inför Europadomstolen med yrkande att det skulle fastställas att de svenska bestämmelserna strider mot artikel 13 i europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna som stadgar att envar, som hävdar att hans rättigheter enligt konventionen har kränkts, skall ha en effektiv möjlighet att klaga över detta. Den svenska regeringen har i en förlikningsuppgörelse i denna tvist hänvisat till att en särskild utredare skall överväga en ändring av verkställighetsreglerna, bl. a. med beaktande av vad artikel 13 må föranleda.

Ett samband råder mellan reglerna för utmönstring av uppenbara fall vid gränsen och på verkställighetsstadiet när det gäller ärenden i vilka görs gällande risk för politisk förföljelse. Det är därför inte uteslutet att granskningen av asylförfarandet vid gränsen kan komma att leda fram till ett förslag som medför vissa följdändringar av utmönstringsreglerna för sådana verkställighetsärenden. Något motsvarande nära samband finns emellertid inte när det gäller utmönstringsreglerna för övriga invändningar av humanitär art mot verkställighetens genomförande. Förslag i fråga om en besvärsmöjlighet på verkställighetsstadiet bör enligt direktiven lämnas under år 1985. Denna del har alltså en viss förtur. Jag har inte funnit att frågan om en ändring av reglerna för asylförfarandet vid gränsen påverkar utformningen av en övergripande regel om rätt att anföra besvär över polismyndigheternas verkställighetsbeslut. Mot denna bakgrund har jag ansett mig böra särskilt skyndsamt behandla frågan om besvärsmöjligheten och att redovisa uppdraget i två skilda betänkanden.

I vad jag tidigare anfört ingår flera av utgångspunkterna som jag ansett gälla för en översyn av de aktuella handläggningsreglerna på verkställighetsstadiet. I första hand krävs naturligtvis en redogörelse för vilka överväganden som verkställande myndighet gör och vilken grad av ingripande verkan de har för den enskilde. Vidare behövs en redovisning av bakgrun-

den till nuvarande lagstiftning och då särskilt när det gäller de förhållanden som föranlett de upprepade ändringarna i reglerna om återbrytning.

Som framgår av utredningsdirektiven har det ansetts önskvärt att en jämförelse görs med utländsk rätt. Den redovisas i ett särskilt avsnitt i betänkandet, uppdelat på Norden och övriga i detta sammanhang viktigare länder, anslutna till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Betänkandet innehåller också en redogörelse för aktuella konventionsregler och deras tillämpning.

Övervägandet av en besvärsrätt på verkställighetsstadiet förutsätter en genomgång av de komplicerade frågorna rörande i vilken utsträckning en omprövning av tidigare fattade beslut redan är möjlig enligt nu gällande regler. Förutom en analys av hur utlänningslagens bestämmelser verkar i detta avseende och även i praktiken i övrigt, redovisas i betänkandet de rättsprinciper som allmänt sett kan sägas gälla för s. k. verkställighetsbeslut och för omprövning av lagakraftägande beslut.

Slutsatsen har blivit att utlännningar bör kunna påkalla SIV:s prövning av invändningar på verkställighetsstadiet i väsentligen tre avseenden, nämligen att omprövning skall ske av rätten att få stanna i riket, att verkställigheten inte skall ske till ett visst land och beträffande tidpunkten för verkställigheten.

I valet mellan tänkbara modeller för att åstadkomma en möjlighet för utlännings att hos SIV få prövat invändningar mot verkställigheten har jag stannat för en besvärsrättsregel. En sådan regel är enklast att anknyta till nuvarande handlägningsordning. Det är viktigt för en enhetlig praxis att denna handläggning får fortsätta att vinna stadga i oförändrade former. En besvärsrätt borde också vara den regel som är lättast att känna igen och tillgripa oavsett vilket lands rättsordning man är van vid.

Enligt nuvarande regler föranleder varje invändning mot verkställigheten från utlännings sida ett beslut av polismyndigheten i fråga om ärendet skall överlämnas till SIV för vidare handläggning eller ej. Besvärsrätten bör anknytas till denna form av beslut varigenom åstadkoms att SIV:s prövning kan påkallas under verkställighetens olika skeden. SIV skall också när besvär anförts utan dröjsmål ta ställning till om verkställigheten skall inställas. En besvärsrätt utformad på detta sätt borde med bibehållen effektivitet kunna innebära ett fullgott komplement till de regler i utlänningslagen som syftar till att förbehålla SIV all egentlig prövning av asylärenden och även av övriga ärenden där humanitära skäl av allvarlig art kan föranleda att medborgare i annat land skall erbjudas en fristad i Sverige.

Sammanställning av remissyttranden över asylutredningens delbetänkande (Ds A 1985: 4) Klagorätt i verkställighetsärenden enligt utlänningslagen

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Jönköping, rikspolisstyrelsen (RPS), statens invandrarverk (SIV), länspolismästaren i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, polismyndigheterna i Katri-
neholm, Malmö, Trelleborg, Ystad och Göteborg, riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges advokatsamfund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polis-
chefer, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska sektionen av Amnesty International, Svenska Röda korset och Sveriges frikyrkoråd.

Yttrande har också inkommit från Föreningen kvinnokultur och Kvinno-
jouren i Västerås. Polismyndigheten i Malmö har bl. a. bifogat yttrande från polismyndigheten i Helsingborg.

1 Allmänt om remissyttrandena

Remissinstanserna är överlag positiva till att besvärsrätt införs i verkstäl-
lighetsärenden. Åtskilliga remissinstanser betonar dock vikten av att för-
slaget kombineras med andra åtgärder. Vidare har viss kritik riktats mot
den föreslagna utformningen av bestämmelserna samt mot utredningens
uppfattning i finansieringsfrågan. Några remissinstanser har också ifråga-
satt om det är lämpligt att företa en ändring innan utredningen tagit ställ-
ning till frågan om reglerna för asylansökningar vid gränsen bör förändras.
Endast en remissinstans är negativ till att en ändring över huvud taget
görs.

Helt utan erinringar lämnas förslaget av *Svea hovrätt, kammarrätten i
Jönköping, LO, TCO, SACO/SR, Föreningen Sveriges länspolischefer och
Föreningen Sveriges polischefer*. Även *JK* tillstyrker förslaget utan förbe-
håll men ifrågasätter om Europarådskonventionen verkligen kräver en
ändring av gällande regler.

2 Anvisningar och rättshjälp

Även *Sveriges advokatsamfund, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet,
Amnesty, Svenska röda korset, Sveriges frikyrkoråd och Kvinnojouren i
Västerås* är helt positiva till ändringsförslaget. Dessa organisationer beto-
nar dock behovet av anvisningar för polismyndigheterna och rättshjälp för
utlänningsen i verkställighetsärendet. Således anför *Advokatsamfundet* att
man förutsätter att RPS utfärdar klara anvisningar till polismyndigheterna,

så att verkställigheterna planeras på sådant sätt att utlänningens besvärsmått i praktiken inte äventyras. Samfundet förutsätter vidare att därvid särskilt anges att polismyndigheterna har att avvakta SIV:s automatiska prövning av inhibitionsfrågan. Slutligen förutsätter samfundet att utredningen återkommer med förslag till ändring i rättshjälpslagen så att en fungerande rättshjälp kan erbjudas i dessa verkställighetsfrågor. Utan ett sådant komplement torde de föreslagna förbättringarna enligt samfundet i praktiken komma att bli verkningsslösa.

Amnesty betonar också vikten av att verkställighet av ett utvisningsbeslut inte får äga rum förrän utlänningen i praktiken också verkligen beretts tillfälle att överklaga. *Amnesty* förklarar vidare att det är viktigt att polisen, även när klagorätt införs, har kvar skyldigheten att överlämna ärenden och verkligen analyserar samtliga vid tillståndsprövningen relevanta omständigheter, vare sig de åberopats eller ej.

Även flera polismyndigheter anför att det är viktigt att utförliga anvisningar utfärdas av RPS.

3 Kostnadsfrågor

Kammarrätten i Stockholm, RPS, SIV, länsstyrelsen i Malmöhus län samt Trelleborgs polisdistrikt är positiva till att besvärsmått införs men ifrågasätter om inte detta kommer att kräva betydande resursförstärkningar. Således anför *RPS* att "ett införande av den nya besvärsmått kommer att medföra ett inte oväsentligt merarbete för polismyndigheterna. En viss ryckighet kan komma att uppstå vid planering och genomförande av verkställighetsärenden. I än större utsträckning torde förslaget dock medföra att SIV:s resurser blir ytterligare ansträngda". *SIV* förklarar, att det saknas underlag för en bedömning av verkningarna av förslaget och att man kan behöva återkomma och begära resursförstärkning. *SIV* utesluter inte att verkningarna av reformen blir kännbara för arbetet både hos polisen och hos *SIV*. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* hävdar att för "att förslaget skall vara praktiskt genomförbart krävs emellertid att tillräckliga resurser ställs till polismyndigheternas och invandrarverkets förfogande. Länsstyrelsen kan därför inte ansluta sig till utredningens bedömning att det saknas anledning att föreslå ändrade resursdispositioner på grund av förslaget". *Trelleborgs polisdistrikt* påpekar att man f. n. ej brukar hålla särskilda s. k. verkställighetsförhör vid direktavvisningarna och anför: "Om nu fortsättningsvis verkställighetsförhör skall hållas i samtliga typer av verkställighetsärenden, kommer polismyndighetens arbetsbelastning härigenom att öka påtagligt. Ytterligare polispersonal måste sålunda avdelas för asylutredningar. Samtidigt ökar därutöver behovet av utbildade tolkar, förhørslokaler, administrativ personal för bevakning av besvärsmått m. m. Genom att verkställighetsförhören inte skall hållas i tiden alltför nära den tänkta avresedagen förlänges genomströmningstiden för berörda inkvarteringskommuner. Därmed ökar även behovet av inkvarteringsställen." Polismyndigheten förklarar också att man tillstyrker förslaget endast under förutsättningen att erforderliga resurser ställs till förfogande och gör förslaget genomförbart.

Vissa farhågor har också framförts beträffande förlängning av handläggningstiderna. *RPS* anför: "I de flesta fall torde det vara nödvändigt för *SIV* att ha tillgång till handlingarna för att kunna avgöra besvären. I de fall verkställigheten är nära förestående torde det i sin tur medföra att *SIV* tvingas meddela inhibitionsbeslut i avvaktan på att återfå dossieren. Överhuvudtaget torde den nya besvärsrätten medföra att handläggningstiderna i de aktuella ärendena förlängs i större eller mindre utsträckning. Därutöver kan handläggningen av andra ärenden komma att fördröjas."

Även *SIV* påpekar att besvärsrätten kommer att leda till längre handläggningstider och att det kan ifrågasättas om *SIV* verkligen kommer att ha möjlighet att fatta snabba beslut i flertalet av fallen. *SACO/SR* anför i denna fråga att förslaget ofrånkomligen kommer att leda till längre handläggningstider men ändå är den lösning som är att föredra. *TCO* påpekar att det av humanitära skäl är ytterst nödvändigt att *SIV*:s beslut fattas utan tidsutdräkt.

5 Kritik mot delar av förslaget

Såväl *JO* som *RPS* ifrågasätter om inte utredningen borde ha börjat med problemet med asyلفörfarandet vid gränsen och först därefter behandlat frågan om besvärsrätt i verkställighetsärenden. *RPS*, *SIV* och *JO* har också riktat viss kritik mot såväl den språkliga utformningen av förslaget som mot vissa beståndsdelar i detsamma.

JO och *RPS* anser att termen "övertaga" inte bör användas i den nya paragrafen eftersom den hitintills endast används i en speciell betydelse i utlänningslagen (se 37 och 90 §§ denna lag).

RPS och *SIV* har också anmärkt på att den språkliga utformningen av andra meningen i 89 a § andra stycket inte är korrekt, eftersom *SIV* egentligen inte fattar något beslut om att "inte överta ärendet" utan att inte bifalla besvären. Dessa myndigheter har också framlagt förslag till annan skrivning av den nya 89 a paragrafen.

JO påpekar vidare att utredningsförslaget förutsätter att polismyndigheten fattar formella beslut beträffande i stort sett samtliga frågor som myndigheten har att avgöra i verkställighetsärendet, trots att polisen enligt lag eller förordning inte är skyldig att fatta sådana beslut. *JO* är också tveksam till att det har angetts att ärendet skall övertas, eftersom detta kan leda till slutsatsen att hela verkställighetsärendet, inte bara den överklagade delen, skall tas upp hos prövningsinstansen.

JO och *RPS* har också vissa anmärkningar mot omfattningen av den föreslagna besvärsrätten. De ställer sig tveksamma till att anståndsbeslut över huvud taget skall kunna överklagas. De anför också att *SIV* över huvud inte har rätt att överta verkställighetsärenden rörande utvisningar enligt 40 eller 43 §§ utan måste överlämna beslut rörande dessa till regeringen. *RPS* påpekar härvid att det i lagtexten inte förutsatts att regeringen skall kunna pröva annat än en möjlighet för utlänningen att trots utvis-

ningsbeslut få uppehålla sig i landet. RPS anför också att det är önskvärt att motivuttalanden innehåller klara regler om vilka beslut som skall kunna överklagas.

Prop. 1985/86: 133

6 Anmälningförfarande

RPS ifrågasätter om inte anmälningförfarandet enligt 90 a § nu spelat ut sin roll och anför: "Det kan inte vara rimligt att en polismyndighet skall behöva anmäla frågan om verkställighet till SIV parallellt med att utlänningen har besvärsrätt över polismyndighetens beslut att inte överlämna verkställighetsärendet. Dessutom har ju utlänningen besvärsrätt över polismyndighetens avvisningsbeslut, vilket med den föreslagna regeln skulle innebära att SIV kan komma att få pröva tre ärenden angående samma utlännning inom en mycket kort tidsrymd." *Polismyndigheten i Katrineholm* ifrågasätter å andra sidan om det inte skulle vara lämpligare att istället för en besvärsrätsregel införa ett anmälningförfarande av den sort som nu förekommer beträffande direktavvisningarna.

Polismyndigheten i Helsingborg är negativ till förslaget och anför: "Om besvärsrätten införes enligt det föreliggande förslaget kommer detta sannolikt att medföra stora problem vid planeringen av ett verkställighetsärende. Den utvisade kan lätt uppskjuta tiden för verkställigheten genom att i "sista stund" tillställa SIV en besvärsskrivelse. Eftersom ett beslut i besvärsärendet med nödvändighet måste dröja flera dagar måste också ny planering äga rum. Rent teoretiskt kan sedan polismyndighetens beslut överklagas gång på gång. Detta framstår ur effektivitetssynpunkt som mycket olyckligt. Det borde genom fortsatt utredningsarbete vara möjligt att finna någon ur rättssäkerhetssynpunkt tillfredsställande begränsning av besvärsrätten. I annat fall får erfarenheten utvisa om den föreslagna besvärsrätten kan användas i praktiken."

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET

Sanktioner i utlännings- lagen mot transportföretag m. m.

PM upprättad inom arbetsmarknadsdepartementet

Innehållsförteckning	Sid	Prop. 1985/86: 133
Lagförslag	45	
1 Inledning	48	
2 Bakgrund	48	
2.1 Gällande rätt	48	
2.2 Flyktinginvandringen	49	
2.3 Avsaknad av handlingar	50	
3 Internationellt arbete	50	
4 Lagstiftning i andra länder	51	
5 Ekonomiska sanktioner mot transportföretag	52	
6 Val av sanktionssystem	54	
7 Vitessystemets uppbyggnad	56	
7.1 Förfarandet samt beloppets storlek	57	
7.2 Vitesföreläggandets adressat	58	
7.3 Föreläggande myndighet	58	
7.4 Utdömande av vite	59	
7.5 Indrivning	60	
8 Skyldighet att medföra utlänning från Sverige	61	
9 Fingeravtryck och fotografi	61	

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

utfärdad den

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)
dels att 82 och 99 §§ skall ha följande lydelse,
dels att i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 8 b, 50 a, 98 a och 98
b §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

8 b §

Fingeravtryck och fotografi får tagas av en utlänning som, vid ankomsten till riket eller när han efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd, inte tillförlitligen kan styrka sin identitet.

50 a §

Om förutsättningar för förvarstaggande enligt 50 § första stycket föreligger, får fingeravtryck och fotografi tagas av utlänningen.

82 §

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget, *om detta skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden*. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom *eller innehavaren av fartyget eller luftfartyget* lämpligt vite.

Första stycket gäller även verkställighet av utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §, om utlänningen har underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten och utvisningsbeslutet har meddelats inom sex månader efter inresan.

Första och andra styckena gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen enligt 77–80 §§ inte får sändas.

98 a §

Statens invandrarverk får vid vite förelägga innehavare av fartyg eller luftfartyg att inte till Sverige medföra utlänningar som saknar

pass eller visering när sådana handlingar erfordras för inresa i landet. Vite får dock endast föreläggas om

1. innehavaren tidigare till Sverige har transporterat utlänningar som saknar erforderliga handlingar, och

2. det kan antas att ett vitesföreläggande behövs för att innehavaren skall kontrollera de resandes handlingar i den utsträckning som krävs.

Ett vitesföreläggande som nu sagts omfattar inte en transport som är nödvändig för en utlännings personliga säkerhet.

Talan om utdömande av vite får väckas endast efter förordnande av regeringen.

98 b §

I ärende om föreläggande av vite är befälhavare på fartyg eller luftfartyg tillhöriga transportföretaget behörig att på partens vägnar ta emot underrättelse enligt 15 § förvaltningslagen (1971:290) och avge yttrande som avses i samma lagrum. Befälhavaren är på motsvarande sätt behörig att ta emot underrättelse om beslut i ärendet enligt 18 § samma lag.

99 §

Avvisas eller utvisas en utlänning, är han skyldig att betala kostnaden för sin egen resa till den ort, dit han genom myndighets försorg sänds eller åläggs resa. Detsamma gäller när en utlänning enligt 94 § genom polismyndighets försorg förs till en plats, där han får vistas.

Om en utlänning enligt 82 § förs tillbaka till det fartyg eller luftfartyg med vilket han har kommit till Sverige eller sätts ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare, är innehavaren skyldig att utan ersättning av staten föra utlänningsen ut ur Sverige.

Om en utlänning enligt 82 § förs tillbaka till det fartyg eller luftfartyg med vilket han har kommit till Sverige eller sätts ombord på ett annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare, är innehavaren skyldig att utan ersättning av staten föra utlänningsen ut ur Sverige. Om innehavaren eller befälhavaren vägrar att medföra utlänningsen, är innehavaren skyldig att ersätta staten dess kostnad för utlänningsens resa från Sverige med annat fartyg eller luftfartyg.

Om en utlänning, som är anställd ombord på ett fartyg eller ett luftfartyg eller som utan tillåtelse har följt med detta, lämnar fartyget eller luftfartyget under dess uppehåll i Sverige, och olovligen reser in i Sverige, är fartygets eller luftfartygets innehavare skyldig att svara för de kostnader som uppstår för det allmänna för utlänningens uppehälle i Sverige under de närmaste tre månaderna och för hans utresa ur Sverige.

I fråga om ett fartyg med utländsk innehavare är befälhavaren och den som har anlitats för inklarering av fartyget skyldiga att på innehavarens vägnar svara för kostnader enligt tredje stycket, om det inte är uppenbart oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Enligt bestämmelser i utlänningslagen (1980: 376, UtlL) och utlänningsförordningen (1980: 377, UtlF) skall utlännningar som kommer till Sverige ha pass och visering om de ej omfattas av vissa undantagsbestämmelser i UtlF. Det har emellertid under senare år blivit mer vanligt att utlännningar kommer till Sverige utan erforderliga handlingar eller med förfälskade sådana. Detta förhållande vållar problem vid tillämpningen av utlänningslagstiftningens bestämmelser.

I denna promemoria föreslås ekonomiska åtgärder mot innehavare av fartyg eller flygplan för att komma till rätta med detta problem. I promemorian framläggs också ett förslag om att, med vissa justeringar, överföra de bestämmelser om tagande av fingeravtryck och fotografi, som nu finns i en särskild kungörelse, till utlänningslagen.

2 Bakgrund

2.1 Gällande rätt

I UtlL och UtlF regleras utlänningsars rätt att resa in och vistas i Sverige. En grundprincip i utlänningslagstiftningen är att endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För att kontroll skall kunna utövas över vilka personer som tillåts resa in i Sverige krävs i princip att utlännningar skall ha pass (7 § UtlL och 1 § UtlF) och visering (10 § UtlL och 24 § UtlF). Medborgare i de övriga nordiska länderna är dock befriade från skyldigheten att ha pass och visering. Vidare är medborgare i stater med vilka Sverige slutit viseringsfrihetsavtal samt innehavare av vissa resedokument eller andra särskilda handlingar befriade från skyldigheten att ha visering. Undantagen från viseringsskyldigheten är angivna i 24 § UtlF. Utlänning, som saknar pass eller visering när sådana handlingar är föreskrivna, kan avvisas (28 § UtlL) eller utvisas (38 § UtlL).

I 82 § UtlL stadgas att en utlänning som avvisas får föras tillbaka till det fartyg eller luftfartyg som han kom hit med, om det avgår till utlandet inom den närmaste tiden, enligt tillämpad praxis omkring en vecka. Han får också föras tillbaka till annat fartyg med samma innehavare men enligt uttalanden vid bestämmelsens införande i utlänningslagstiftningen (se prop. 1954: 41 s. 115) gäller detta endast inom den nyssnämnda tidsfristen. Samma regler om skyldighet för transportören att föra ut en utlänning ur Sverige gäller om utlännningen inte visat upp sitt pass vid inresan och denne utvisas inom sex månader därefter.

Enligt 99 § UtlL skall en utlänning som avvisas eller utvisas själv betala sin resa från riket. Enligt samma paragraf skall innehavaren av transportmedlet i förhållande till staten stå för kostnaden för återresan i de fall som regleras av 82 §.

Det kan i sammanhanget också erinras om att den som i vinningssyfte planlägger eller organiserar verksamhet som är inriktad på att främja att utlännningar reser till Sverige utan pass eller tillstånd att resa in hit kan ådömas böter eller fängelse i högst ett år (96 § andra stycket 4 p. UtlL).

Under vissa omständigheter kan emellertid också en utlänning som saknar pass eller visum få rätt att stanna i Sverige. Således får inte flyktingar vägras rätt att stanna i Sverige om det inte föreligger synnerliga skäl för detta (3 § UtlL). Krigsvägrare (5 §) och andra utlänningar som har tunga flyktingliknande skäl (6 §) för att få stanna här skall få göra det om det inte föreligger särskilda skäl däremot. En förutsättning i samtliga dessa fall är dock att utlänningen är i behov av skydd i vårt land. Detta anses i allmänhet inte vara fallet om personen i fråga vistats längre tid än som gått åt för själva resan hit i annat land än hemlandet och i detta land är skyddad från att sändas tillbaka till hemlandet. Utlänningen skall då enligt den s. k. första asylslandsprincipen i allmänhet sändas tillbaka till detta vistelseland.

2.2 Flyktinginvandringen

Den fråga som behandlas i denna promemoria gäller i princip alla utlänningar. Det ligger dock i sakens natur att avsaknad av handlingar vållar större problem när det är fråga om asylsökande än andra utlänningar, samtidigt som sådant är mer vanligt förekommande bland denna grupp utlänningar. Det är därför lämpligt att här ge en kort redogörelse för flyktinginvandringen till Sverige.

Sedan 1950-talet har ett stort antal flyktingar överförts till Sverige genom statliga hjälpaktioner. Dessa åtgärder har haft som främsta syfte att inom ramen för våra humanitära åtaganden hjälpa flyktingar som befunnit sig i en svår belägenhet. Syftet har också varit att som en handling av internationell solidaritet bistå de länder som i första hand har fått ta emot flyktingströmmarna och bära de bördor som kan vara förenade med detta. Överföringen sker i regel efter samråd med FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). Omfattningen och inriktningen av överföringen av flyktingar, den s. k. flyktingkvoten, bestäms genom årliga beslut av regeringen.

Sedan åtskilliga år har den årliga flyktingkvoten omfattat 1 250 personer. Enligt regeringens beslut den 13 juni 1985 skall uttagningen av flyktingar under budgetåret 1985/86 i första hand avse personer från länder i Syd- och Centralamerika och Sydostasien. Vidare bör i viss utsträckning uttagning ske av flyktingar från läger i Europa (ofta Österrike). Därutöver får uttagning ske av enskilda flyktingar från övriga delar av världen.

Flyktinginvandringen till Sverige består emellertid till största delen av personer som på egen hand har tagit sig hit och sökt asyl vid eller efter ankomsten. År 1983 ansökte 2 700 personer om asyl i Sverige, år 1984 11 500 och t. o. m. september i år ca 10 000. Antalet spontant inresta asylsökande och kvotflyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige uppgick år 1983 till 3 800 och år 1984 till 4 600 personer. I de senare siffrorna ingår inte barn under 16 år. De som under ett visst år har beviljats uppehållstillstånd har i många fall ansökt om tillståndet under ett tidigare år. Utöver de 4 600 som år 1984 fick uppehållstillstånd på grund av 3, 5 eller 6 § UtlL erhöll ca 840 personer uppehållstillstånd på allmänt humanitära grunder. Inklusiva barn fick ca 7 600 personer det året bosätta sig här som flyktingar eller på humanitära grunder.

En närmare redogörelse för den svenska flyktingpolitiken återfinns i regeringens skrivelse den 28 mars 1985 (Skr. 1984/85: 185).

För att förhindra att utlänningar utan tillstånd uppehåller sig i Sverige kontrolleras passhandlingar och visum vid inresan och ibland även under vistelsen i Sverige (8 § UtL). Denna kontroll är naturligtvis av grundläggande betydelse för att man skall kunna tillse att utlänningslagens bestämmelser, om vilka som har rätt att vistas i Sverige, följs. Passkontrollen är också en viktig utgångspunkt för bedömningen av om en person, som begär asyl i vårt land med stöd av 3, 5 eller 6 § UtL, skall ha rätt att stanna här. Passet behövs inte enbart för att man skall kunna fastställa utlänningens identitet. Att en giltig passhandling finns i behåll är också ofta nödvändigt för att kunna klargöra om en asylsökande utlänning har vistats så lång tid i något annat land på resan hit, att det finns anledning att med tillämpning av första asyllandsprincipen sända tillbaka honom till detta land.

Under senare år har det blivit vanligare att utlänningar kommer till Sverige utan pass och då uppger att passet förkommit eller att de aldrig haft något sådant. Dessa påståenden visar sig ofta vara oriktiga. Ett annat problem, som också ökat i betydelse, är att många utlänningar kommer till Sverige utan att först ha skaffat erforderlig visering.

Stora problem vållas av att många pass- och viseringshandlingar är förfalskade. Även om flertalet av dessa förfalskningar är lätta att upptäcka för den svenska passpolisen, medför förfalskningarna avsevärda problem när det gäller att kontrollera varifrån en utlänning kommer.

Vissa försök har gjorts att genom olika åtgärder komma till rätta med denna problematik. Som exempel kan nämnas att myndigheterna i Tyska Demokratiska Republiken (DDR) sedan början av år 1985 samlar in passen från de passagerare som skall resa till Sverige och överlämnar passen till svenska myndigheter. Det är därför mycket ovanligt att personer som kommer från DDR saknar pass.

Det är emellertid fortfarande vanligt att utlänningar kommer till Sverige utan erforderliga handlingar. Detta gäller framför allt personer, som söker asyl antingen vid gränsen eller efter en tids vistelse i landet. Detta kan inverka negativt på flyktingpolitiken i stort. Frånvaron av giltiga handlingar gör att utredningen i asylärendet tar betydligt längre tid, vilket får återverkningar på den totala handläggningstiden för asylansökningar. Som ofta betonas i den offentliga debatten är långa väntetider ett stort problem för de asylsökande själva. De leder också till högre kostnader för samhället. Härtill kommer också att den asylsökande även riskerar att försämrat sin egen situation, eftersom den omständigheten, att han förstört sina handlingar eller utan godtagbara skäl har falska sådana, i vissa fall kan inverka på tilltron till hans uppgifter. Detta framhölls med skärpa vid UNHCR:s exekutivkommittés möte i oktober 1985.

3 Internationellt arbete

Problemet med förfalskade och förstörda handlingar har under senare år varit föremål för intensiva internationella diskussioner. UNHCR tillsatte

år 1985 en särskild arbetsgrupp för att studera problemet med de s.k. irreguljära flyktingrörelserna. Arbetsgruppen lade fram sin slutrapport i augusti i år och diskuterar i denna bl. a. orsakerna till och följderna av att många asylsökande under resan gör sig av med sina handlingar eller har med sig förfälskade sådana. Bl. a. konstateras att ett stort antal personer, som närmast är att betrakta som ekonomiska migranter, söker erhålla flyktingstatus genom att lämna vilseledande uppgifter om sig själva och sin situation. Västvärlden utgör en stark lockelse på många människor i u-länderna, främst genom de möjligheter som där finns till arbete, utbildning och social trygghet. Sedan möjligheten till arbetskraftsmigration till väst i stort sett upphört, söker många människor vinna tillträde dit genom att söka asyl på bristfälliga eller falska grunder, framhölls i arbetsgruppens rapport. Rapporten och de i denna upptagna problemen diskuterades ingående vid mötena i oktober 1985 med UNHCR:s underkommitté för internationellt skydd och UNHCR:s exekutivkommitté. En bred enighet rådde därvid om att förstörande av pass etc. under resan alltid är förkastligt och att bruk av falska handlingar endast är försvarbart för att en flykting skall kunna sätta sig i säkerhet undan allvarlig förföljelse. Man var överens om att förstöring och förfälskning av dokument åsamkade många länder ett stort mått av merarbete och omfattande extra kostnader, vilket påverkade den allmänna opinionen gentemot flyktingar i negativ riktning. Denna utveckling kunde på sikt undergräva de möjligheter till skydd och bistånd som i dag tillkommer genuina flyktingar. UNHCR förväntas fortsätta sina ansträngningar att genom överläggningar med berörda parter finna en lösning på problemen.

European Civil Aviation Committee (ECAC) tillsatte år 1984 en särskild arbetsgrupp om problemen beträffande sådana passagerare som saknar erforderliga handlingar och tillstånd. Denna arbetsgrupp avslutade sitt arbete i september i år. Arbetsgruppen har diskuterat olika tänkbara möjligheter för flygbolag att utöva en striktare kontroll över att passagerarna har de handlingar som behövs och olika metoder för bolagen att styrka att sådan kontroll skett. Olika förslag för att tillgodose dessa syften har framlagts.

4 Lagstiftning i andra länder

Åtskilliga länder har vidtagit speciella lagstiftningsåtgärder för att söka förhindra att personer som saknar erforderliga handlingar kommer till landet.

Australien har sedan länge bestämmelser om att den som till Australien transporterar en person som saknar erforderliga tillstånd kan straffas med böter.

Canada har bestämmelser som förpliktar en transportör att förvissa sig om att en passagerare har erforderliga handlingar. Om transportören inte uppfyller denna förpliktelse kan han dels få böta, dels få betala de kostnader som uppstått i Canada under den tid utlänningsen väntar på beslut i frågan om tillstånd att stanna samt kostnaderna för en eventuell verkstäl-

lighet. Det bör särskilt observeras att skyldigheten att stå för uppehållskostnaderna föreligger även om ärendet på grund av myndigheternas förvållande tar onormalt lång tid och även om utlänningsen till sist får tillstånd att stanna.

I USA har man sedan år 1952 ett system som innebär, att transportbolag som befordrar utlänningsen som saknar erforderliga handlingar kan bötfällas. Det normala bötesbeloppet är 1 000 dollar per passagerare men även högre belopp kan utgå. Om förmildrande omständigheter föreligger, t. ex. att en förfalskning varit skickligt utförd, kan bötesbeloppet efterges. Även i USA kan transportören förpliktas ersätta staten för utlänningsens uppehållskostnader.

Förbundsrepubliken Tyskland har sedan år 1982 ett system som innebär att vederbörande minister kan förbjuda trafikföretag att till Förbundsrepubliken införa utlänningsen som inte har erforderliga handlingar. Den som bryter mot förbudet kan dömas böter om högst 20 000 DM. Ett stort antal flygbolag har ålagts att inte befordra viseringspliktiga resenärer som saknar föreskrivna tillstånd.

Enligt de berörda staterna är erfarenheterna av bestämmelserna tämligen goda. De västtyska myndigheterna har dock funnit, att även om antalet "illegalt" befordrade passagerare sjunkit, så har flygbolagen i allt större omfattning låtit sig luras av förfalskade viseringar och passhandlingar.

I flera länder, bl. a. Nederländerna och Storbritannien, gäller att transportören är skyldig att kostnadsfritt – för staten i fråga – föra ut en utlänningsen som förts till landet trots att denne saknat tillstånd. Denna skyldighet föreligger även om en lång tid har förflutit innan myndigheterna fattar definitivt beslut om att utlänningsen inte får stanna i landet.

5 Ekonomiska sanktioner mot transportörer

I den allmänna debatten har vid flera tidigare tillfällen diskuterats möjligheten att införa någon form av ekonomiska sanktioner mot de transportörer som låter utlänningsen medfölja till Sverige trots att dessa saknar erforderliga handlingar. Det skulle i hög grad underlätta såväl utlänningskontrollen i dess helhet som möjligheten att föra en konsekvent flyktingpolitik om utlänningsen har korrekta handlingar när de kommer till Sverige.

Vid bedömning av frågan om sanktioner bör införas måste man först och främst undersöka om sådana kan anses hota rätten till asyl eller om andra starka humanitära skäl talar emot.

Det har i den allmänna debatten av många ifrågasatts om det verkligen är förenligt med den svenska flyktingpolitiken att på detta sätt indirekt tvinga transportföretagen att hindra människor från att resa till Sverige. Det är ju inte osannolikt att åtskilliga av de personer, som på det sättet skulle stoppas, skulle sökt asyl i Sverige.

Som tidigare påpekats är det emellertid redan nu förbjudet att mot ersättning organisera resor för asylsökande. I en del fall torde också transportföretag genom sin biljettförsäljning driva en verksamhet som i mycket påminner om den som straffbeläggs i 96 § UtL. Det bör också

beaktas att, om en asylsökande är utan handlingar eller har falska sådana vid ankomsten till Sverige, det i praktiken kan visa sig omöjligt att åter-sända personen till ett första asylland. Den situation som nu föreligger är också i flera avseenden annorlunda än den som egentligen avses i de av riksdagen godtagna riktlinjerna för mottagande av spontanflyktingar.

I de fall där de asylsökande kommer via ett annat land, där de kunnat få skydd och där de kunnat söka hjälp genom främst UNHCR för att få komma till Sverige, är det också svårt att inse att ekonomiska sanktioner skulle vara i strid mot asylbestämmelserna eller dess syfte. En sak är att det naturligtvis försvårar för den enskilde att ta sig till just Sverige. Det påverkar emellertid inte hans möjligheter att i ett sådant fall få skydd mot förföljelse.

Situationen är annorlunda beträffande förföljda personer som saknar reell möjlighet att söka visum eller få skydd i hemlandet eller som kanske rentav är hänvisade till att använda förfälskade papper om de skall ha en möjlighet att lämna det landet eller ett annat land där de saknar skydd mot förföljelse. Om sanktioner skall införas mot transportörer måste systemet konstrueras så att undantag kan göras för sådana situationer. Om så sker torde några avgörande invändningar av asyrrättslig eller humanitär natur inte kunna riktas mot införande av ett sanktionssystem. Som redan anförts har åtskilliga andra länder infört sådana sanktioner.

Från transportföretagens, främst flygbolagens, sida har anförts, att ett system som medför ett ekonomiskt ansvar för transportföretagen, om passagerarna har ofullständiga handlingar, skulle få orimliga konsekvenser. Flygbolagen har gjort gällande, att det är omöjligt att hindra passagerare från att göra sig av med sina handlingar under den sista etappen av resan. När det gäller transitpassagerare kontrolleras inte heller handlingarna vid transituppehåll. Det flygbolag som transporterat passageraren den sista sträckan är därför inte alltid detsamma som kontrollerade handlingarna vid resans start. Det förekommer också att biljetter byts ut under transituppehållen och inte heller detta går att kontrollera. Ett sanktionssystem skulle i många fall slå helt orättvist. Pass- och visumkontroll i transittrafik skulle också kunna medföra stora förseningar och i vart fall kräva ytterligare resurser på flygplatserna.

Det är i och för sig riktigt att det med nuvarande system för transittrafik skulle medföra stora svårigheter för flygbolagen att uppfylla sin kontrollfunktion och att visa att detta gjorts. I en del fall är det emellertid uppenbart att passageraren medtagits trots att han saknar de erforderliga handlingarna – det är ju exempelvis inte alla passagerare som har bytt flygbolag under färden. Det är inte heller uteslutet att man genom internationella insatser kan åstadkomma sådana förändringar av rutinerna vid incheckning och transit att tyngden hos dessa invändningar bortfaller. Det bör också tas i beaktande att flera länder redan infört sanktioner och att dessa system synes fungera tämligen tillfredsställande. Det bör slutligen vara möjligt att genom ett tillräckligt flexibelt sanktionssystem i väsentlig mån gardera sig mot att systemet skulle medföra några egentliga orättvisor mot flygbolagen.

Vad beträffar färjerederierna gäller inte dessa invändningar. Där före-

kommer inte någon transiteringsverksamhet utan det är förhållandevis okomplicerat för bolagen såväl att förvissa sig om att passagerarna har de handlingar de skall ha som att försäkra sig om tillräckliga bevis för att kontrollen genomförts. Man bör dock vara medveten om att det kan uppkomma vissa praktiska problem och ökade omkostnader om kontroll behöver införas vid sådana färjor som medför ett stort antal passagerare.

De konventioner för luftfart och sjöfart som Sverige har anslutit sig till innehåller inte något absolut förbud mot sanktioner i de här aktuella fallen. Visserligen finns för luftfartens del en bestämmelse om att en transportör inte skall behöva böta för att en passagerare inte har erforderliga handlingar (Annex 9, kap. 3, punkt 3.36 Chicagokonventionen – SÖ 1946: 2). En stat kan dock reservera sig mot denna punkt, något som bl. a. USA och Förbundsrepubliken Tyskland gjort.

Några avgörande hinder mot att införa ett sanktionssystem verkar således inte föreligga. Däremot finns starka skäl för ett sådant system. Ett viktigt argument för någon form av åtgärder är följderna för den totala flyktingsituationen sett i ett internationellt perspektiv, om inte den okontrollerade strömmen av asylsökande från en rad olika länder på något sätt kan regleras. En grundförutsättning för att Sverige skall kunna fortsätta att konsekvent driva en generös flyktingpolitik mot dem som är i störst behov av hjälp är att första asyllandsprincipen följs och att det blir de svenska myndigheterna som – i enlighet med svensk lag och internationella regler samt av riksdagen fastlagda principer – avgör vilka som skall få komma hit.

En annan betydelsefull faktor är att transportföretagens agerande kan försätta den enskilde asylsökande i en ännu svårare situation än den ursprungliga. För att bekosta resan – vilket inte sällan inkluderar köp av falska handlingar – måste den asylsökande ofta använda alla sina besparingar, sälja sina ägodelar och t. o. m. sätta sig i skuld. Om han sedan inte har tillräckliga skäl för att få stanna i Sverige utan avvisas eller utvisas, kommer han att få vända tillbaka till en svår ekonomisk och social situation.

6 Val av sanktionssystem

När det gäller valet av sanktionssystem bör man analysera vilket syfte man vill uppnå med sanktionerna och vilka krav man därför måste ställa på dessa. De bör framför allt vara så ekonomiskt kännbara att transportörer avhåller sig från att föra utlänningar, som saknar i svensk lag föreskrivna handlingar, till Sverige. Det är därför också nödvändigt att de i första hand riktar sig mot dem som har det verkliga inflytandet över transportmedlet och således har ekonomisk vinning av förfarandet. De bör också kunna användas flexibelt.

Sanktionerna måste vidare kunna användas mot juridiska personer. Självfallet bör de också vid behov kunna användas mot fysiska personer. Sanktionerna bör endast vara avsedda för fall av yrkesmässig personbefordran. Sanktionernas nivå måste anpassas så att det irreguljära förfarandet blir klart olönsamt.

Inom det svenska rättssystemet finns flera olika medel för att ingripa mot otillbörliga förfaranden. Straff, vite och skadestånd används i skilda sammanhang i sådant syfte. Tillgrips kriminalisering kan även förverkande komma i fråga. Under senare år har ytterligare en sanktionsform tillkommit, de s. k. sanktionsavgifterna. Alla dessa sanktioner, utom straff, kan åläggas inte bara fysiska utan också juridiska personer. I prop. 1985/86: 23 föreslås dock en ny typ av bestraffande sanktion, företagsbot, som skall kunna användas även mot juridiska personer.

Skadestånd torde inte kunna komma i fråga i nu förevarande fall, eftersom det skulle bli i det närmaste ogörligt att påvisa skadan eller dess omfattning.

Man kan därför i praktiken välja mellan straff och förverkande, vite, sanktionsavgifter eller företagsbot. Företagsbot förutsätter enligt den konstruktion som föreslagits att ett brott har begåtts och kan således under vissa omständigheter begagnas, om det finns en kriminalisering att falla tillbaka på.

Straff och *förverkande* förutsätter en kriminalisering, närmast då ett förbud att transportera pass- eller viseringspliktiga personer till Sverige, om de saknar erforderliga handlingar. Ett problem enligt gällande rätt är att straff endast kan användas mot fysiska personer, medan man i detta sammanhang oftast vill kunna vidta åtgärder mot själva transportföretaget. Förverkande kan visserligen riktas också mot en juridisk person (36 kap. 3 a § BrB). Detta stadgande tar emellertid sikte på vinster som uppkommit i verksamheten och har inget särskilt bestraffande syfte. Om förslaget om *företagsbot* genomförs, skulle även denna sanktion stå till buds efter en kriminalisering av berörda transporter. Förfarandet skulle kunna riktas mot juridiska personer och få en betydligt starkare preventiv effekt än risken för förverkande. Det finns emellertid ett avgörande argument mot en sådan kriminalisering. Det torde nämligen av flyktingpolitiska skäl inte kunna komma i fråga att generellt kriminalisera förfarandet att till Sverige transportera den som saknar erforderliga handlingar. Detta skulle på ett otillbörligt sätt komma att drabba även transporter som framstår som befogade och t. o. m. önskvärda. Det behov som finns är, att kunna ingripa mot sådana enskilda transportörer, som mer eller mindre systematiskt transporterar personer som saknar handlingar till Sverige, om inte transporten i det enskilda fallet måste anses som befogad. Eftersom en kriminalisering med nödvändighet måste få en generell prägel, lämpar sig den metoden inte för det ändamål som här är i fråga.

Vite, som är ett ekonomiskt påtryckningsmedel för att få någon att vidta en åtgärd eller underlåta något, kan användas mot såväl fysiska personer som företag. Det finns goda möjligheter att anpassa vitesbeloppet så att det får önskad effekt i det enskilda fallet. Vanligen brukar en möjlighet att förelägga vite gå tillbaka på generella regler av något slag, ofta av förbuds-karaktär. I någon mån kan därmed ett vitessystem vara förenat med nackdelar som liknar dem som en kriminalisering skulle medföra. Något krav på att vite måste ha en sådan konstruktion finns dock inte. Det står också klart att vitet är en sanktion som bättre än straff lämpar sig för en selektiv tillämpning. En annan nackdel kan synas vara att det är något

omständligt, eftersom det först måste föreläggas och kan utdömas först sedan föreläggandet överträtts. Denna olägenhet är emellertid knappast av någon avgörande betydelse. När det gäller att få transportföretagen att upphöra med den ifrågavarande verksamheten kan en möjlighet att förelägga vite emellertid anses ha stora fördelar. Det möjliggör ett individuellt ingripande mot just de företag vars handlande måste mötas en reaktion samtidigt som det utgör ett påtryckningsmedel som redan i sig kan ge önskad effekt. En viktig faktor i sammanhanget är att det numera införts en möjlighet till s. k. löpande vite i svensk rätt (se prop. 1984/85: 96 s. 27 ff, s. 50 f, s. 104 f). Löpande vite innebär, att ett vitesföreläggande kan bestämmas på så sätt att ett visst vitesbelopp förfaller varje gång förbudet överträds. Även om föredraganden (s. 51 i nämnda proposition) uppmanar till försiktighet vid användande av denna möjlighet, förefaller denna form av vite förenligt med de ändamål man i detta sammanhang vill uppnå. Föredraganden uttalade också (beträffande det marknadsrättsliga området), att ett fall där det kan komma att anses vara lämpligt med löpande vite är när det finns anledning att anta att en näringsidkare kommer att åsidosätta förbudsföreläggandet flera gånger.

Sanktionsavgifter kan användas mot såväl fysiska som juridiska personer. De sanktionsavgifter som redan finns gäller dock i allmänhet betydligt större grupper av personer eller företag än vad det nu är fråga om. Sanktionsavgifter torde också förutsätta ett generellt utformat förbud. Det är därför tveksamt om ett system med sanktionsavgifter kan göras tillräckligt flexibelt, så att det inte drabbar urskillningslöst. De undantag som behövs torde få göras direkt i lagform, eftersom det knappast är förenligt med regeringsformen att ge regeringen möjlighet att undanta vissa bolag från sanktionerna. Även om omfattande möjligheter till jämkning av avgiften skulle införas i lagen, skulle en sådan ordning ha nackdelar ur rättvisesynpunkt och skulle också kunna medföra att systemet blir alltför omständligt och kostnadskrävande.

En samlad bedömning ger vid handen att ett vitessystem bäst uppfyller de krav som måste ställas på ett effektivt, nyanserat och rättvist sanktionssystem mot transportföretagen. Redan det förhållandet att ett vitesföreläggande är möjligt kommer sannolikt att ha en förebyggande effekt. Det kan därför vara ett mycket användbart redskap för att få förändringar tillstånd beträffande sådan verksamhet som f. n. vissa transportörer m. fl. ägnar sig åt. I det följande skall närmare utvecklas *dels* hur detta system lämpligen bör utformas, *dels* vilka andra ändringar som bör göras för att få ett så heltäckande system som möjligt.

7 Vitessystemets uppbyggnad

En bestämmelse om vitesföreläggande bör föras in i det kapitel i utlänningslagen som reglerar frågor om ansvar m. m. och kan lämpligen sättas som 98 a § i samma lag.

Sanktionssystemet bör utformas så att vitesföreläggande endast får komma i fråga beträffande transportörer, som i icke obetydlig omfattning för

hit utlänningar som saknar föreskrivna handlingar. Vitesföreläggande bör därför endast få riktas mot en transportör som redan gjort sig skyldig till ett sådant förfaringsätt. Ytterligare ett krav för att vite skall föreläggas bör vara, att ett sådant föreläggande kan anses nödvändigt för att förmå transportören att kontrollera att utlänningar har de handlingar som krävs för inresa i Sverige. Den som vidtagit rimliga kontrollåtgärder och som kan visa att så skett skall däremot inte bli förelagd vite. För att undvika att sanktionssystemet får till följd att utlänningar i behov av asyl i vårt land berövas möjligheten att ta sig hit, måste vitesbestämmelsen också innehålla ett direkt stadgande om att ett vitesföreläggande inte får omfatta en transport, som är nödvändig för utlänningens personliga säkerhet. Av en sådan bestämmelse följer också att ett vitesföreläggande inte får utfärdas på grund av att transporter av sistnämnda slag har utförts eller för att de i framtiden skall förhindras. Som exempel på situationer där det inte bör föreläggas vite kan nämnas att det är fråga om en person som kommer direkt från det land där han är förföljd och där han inte kan påräkna skydd från myndigheterna. Detsamma gäller om utlänningen visserligen befinner sig i ett tredje land men där inte är skyddad från att återsändas till hemlandet. I de fall transportören känner tveksamhet beträffande risken för förföljelse eller återsändande torde sådan tveksamhet kunna undanröjas genom kontakter med svenska myndigheter eller med UNHCR. Det bör också betonas att med risk för personlig säkerhet avses i detta sammanhang – liksom i övrigt inom utlänningslagstiftningen – inte risk för fängelsestraff eller annan påföljd för kriminell verksamhet. Det måste alltid vara fråga om förföljelse av sådan art som avses i 3 eller 6 § UtIL.

7.1 Förfarandet samt beloppets storlek

Innan ett vitesföreläggande meddelas bör innehavaren av transportföretaget informeras ingående om principerna för utlänningars rätt att komma till Sverige. Denne får då också ordentliga möjligheter att förklara skälen till att man trots dessa regler utför transporterna. Om det inte går att nå rättelse genom sådana diskussioner eller om det måste anses sannolikt att det är meningslöst att uppta en sådan diskussion, bör vitet kunna föreläggas.

Det bör därvid inte bli fråga om att förelägga vite för andra företag än sådana som kan anses ha haft en faktisk möjlighet att kontrollera passagerarnas handlingar. För att ett vitesföreläggande skall vara uteslutet måste det dock verkligen ligga utanför bolagets möjligheter att genomföra en effektiv kontroll. Vitesföreläggandet bör som regel utformas som s.k. löpande vite. Transportören bör föreläggas ett vite för varje överträdelse av föreläggandet. Sedan vite förelagts skall således ett vite kunna utdömas varje gång ett transportföretaget tillhörigt fartyg eller flygplan anländer till Sverige och då medför utlänningar utan erforderliga handlingar.

Vid bestämmande av vitesbeloppets storlek bör den beslutande myndigheten beakta såväl hur stort vitesbelopp som kan antas behövas för att avhålla vederbörande från verksamheten, som de samhällsintressen som talar för att verksamheten upphör. Härav följer att det bör bli fråga om

betydande vitesbelopp i här avsedda fall. Viss hänsyn kan också tas till vilka belopp som är aktuella i andra länder. En normalnivå på vitet skulle mot denna bakgrund kunna vara mellan 50 000 och 100 000 kr.

Med hänsyn till effektivitetskravet är det nödvändigt att vitesföreläggandet inte får överklagas. Ett beslut angående föreläggande av vite bör därför ej tas med bland de beslut som enligt 68 § UtL går att överklaga. De frågor som kan och bör kunna prövas av en överinstans får i stället tas upp i målet angående utdömande av vite.

7.2 Vitesföreläggandets adressat

Självfallet skall vitesföreläggandet riktas mot innehavaren av det aktuella transportmedlet oavsett om denne är en juridisk eller fysisk person. Vitesföreläggandet blir också gällande inte bara vid ny överträdelse med samma fartyg/luftfartyg utan vid varje överträdelse där transportmedlen har samma innehavare. Uttrycket innehavare används redan i utlänningslagstiftningen och avser den som faktiskt förfogar över transportmedlet oavsett om denne är ägare eller enbart brukare.

Det bör också påpekas att vitesföreläggande, på grund av innehållet i den nordiska passkontrollöverenskommelsen, inte torde bli aktuellt för fartyg i inomnordisk trafik.

7.3 Föreläggande myndighet

En väsentlig fråga är vilken myndighet som skall handlägga frågor om föreläggande av vite. Vissa skäl talar för att låta *polismyndigheten* göra detta. Dels är det enligt nu gällande bestämmelser polismyndigheten som äger förelägga befälhavaren på ett fartyg/luftfartyg att ta tillbaka en utlännings, dels är det i första hand polismyndigheten som kommer i kontakt med transporterna av utlännings utan handlingar till Sverige. Det blir också ofta fråga om att pröva "skicklighetsgraden" i olika förfalskningar och att bedöma olika bevis. Dessa uppgifter är väl lämpade för polismyndigheten. Starka skäl talar emellertid mot polismyndigheten som vitesföreläggande myndighet. Det blir här inte fråga om att bedöma enstaka tämligen klara fall utan att göra helhetsbedömningar av en transportörs verksamhet. Det kan vid olika tillfällen också bli fråga om att bedöma den politiska situationen i ett land. Vidare kan det knappast anses ligga inom ramen för polismyndighetens verksamhetsområde att hålla sådana överläggningar med de felande bolagen som förutsatts under avsnitt 7.1. Det finns också viss risk att olika polismyndigheter samtidigt skulle kunna förelägga vite mot samma transportföretag eller att vitesbeloppen skulle sättas olika högt hos olika myndigheter.

SIV förefaller vara en lämpligare myndighet att informera bolagen och överlägga med dem på sätt som angivits i avsnitt 7.1. SIV är också den myndighet som är mest lämpad för att göra de skälighetsbedömningar som ibland måste göras. Ärendena torde ofta fordra ingående kunskap om situationen i olika länder och rör alltså frågor som verket ändå möter i sin ordinarie verksamhet. Också de bevisprövningsfrågor som kan bli aktuella

är av den art som SIV har att ta ställning till i sin dagliga verksamhet. Med hänsyn till att SIV i sina olika ärenden mycket ofta får ta ställning till eller informeras om olika typer av förfalskade pass och viseringar är verket väl skickat också att bedöma om en dokumentförfalskning varit så välgjord att det inte kan begäras att transportören skulle avslöja den. Självfallet har verket också möjlighet att rådgöra med såväl enskilda polismyndigheter som rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter när så erfordras. Övervägande skäl talar därför för att SIV får befogenhet att handlägga frågor rörande föreläggande av vite.

För att minska onödig tidsutdräkt bör befälhavaren på fartyg eller luftfartyg tillhöriga det aktuella transportföretaget genom en särskild bestämmelse bemyndigas att ta emot delgivning m. m. i ärende om föreläggande av vite.

7.4 Utdömmande av vite

Förhoppningsvis får redan viteshotet eller i vart fall ett förelagt vite sådan effekt att ett utdömmande inte blir aktuellt. Erfarenheterna från Västyskland talar starkt i denna riktning. I den mån det blir aktuellt med utdömmande bör denna fråga hanteras i den i viteslagen (1985:206) föreskrivna ordningen. Det blir därför SIV som har att väcka talan om utdömandet hos länsrätten. Frågorna om utdömmande av vite innehåller dock ofta känsliga ställningstaganden som rör den svenska flyktingpolitiken och ibland också förhållandet till främmande makt. Det är därför lämpligt att föreskriva att regeringen skall lämna SIV tillstånd till att talan får föras om utdömmande av vite. Sådant tillstånd måste då sökas varje gång det blir aktuellt med utdömmande av ett vitesbelopp.

Det är en allmänt vedertagen princip att en domstol som prövar en fråga om vite kan jämka vitet (jfr prop. 1984/85: 96 s. 55 f). Så bör kunna ske även i nu aktuella fall. Ett skäl att jämka vitet kan naturligtvis vara att det från början har satts för högt. Det kan också finnas skäl att jämka ett vitesbelopp därför att det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet ter sig orimligt att döma ut vitet t.ex. för att transporten – trots att den omfattas av föreläggandet – inte är av den karaktären att den bör drabbas av en sanktion. Det bör dock understrykas, att det endast i undantagsfall torde bli aktuellt att låta frågan om utlännings tillåts stanna i Sverige få inverka på själva vitesfrågan. Vitesföreläggandet riktar sig ju mot att man låter en person som saknar de handlingar som enligt svensk lag behövs för inresa i Sverige medfölja till riket. Vite bör inte heller dömas ut, om transportören kan visa att han vidtagit rimliga säkerhetsåtgärder men lurats av en välgjord förfalskning. Det är inte för sådana fall som sanktionen är avsedd utan för de fall där transportören medvetet eller genom bristande kontroll åsidosätter föreläggandet mot att föra vissa utlännings till Sverige. Transportören bör därför inte bli betalningsansvarig i de fall där utlännings företett en så välgjord förfalskning, att det inte kan läggas transportören till last att han lät lura sig av den. Det måste dock åvila transportören att visa att de kontrollåtgärder han vidtagit varit tillräckliga.

Som tidigare påpekats torde redan vitesföreläggandet i sig ofta ha avsedd effekt. Det lär därför inte bli särskilt vanligt att döma ut viten på grund av överträdelse av de nu införda bestämmelserna. I de fall utdömande ändå behöver ske, bör man i allmänhet kunna räkna med att transportören frivilligt betalar det utdömda beloppet. Detta hindrar dock inte att man måste tillse att det finns effektiva medel att driva in fordringar om betalning ändå skulle utebli. Härvid måste man lägga märke till att många transportörer i stort sett saknar tillgångar i Sverige. Det är därför viktigt att det finns möjligheter att ingripa beträffande just den egendom som i vart fall tidvis finns i Sverige, nämligen fartyg eller flygplan. Det är möjligt att man för att nå verklig effekt också bör införa en möjlighet att kvarhålla ett fartyg/luftfartyg till dess säkerhet ställs för att ett utdömt vite fullgörs.

Beträffande järnvägsfärjor innehåller överenskommelsen om den internationella järnvägstrafiken, det s.k. Cotif-fördraget (i kraft den 1 maj 1985), regler dels för persontrafik, dels för godstrafik. Fördraget görs tillämpligt på en internationell järnvägslinje genom att linjen anmäls till organisationen, som förtecknar och offentliggör de linjer som omfattas av avtalet. Det görs upp en lista för linjer som omfattas av reglerna för persontrafik och en för linjer som omfattas av reglerna för godstrafik. Då det gäller möjligheterna att driva in utdömda avgifter innehåller Cotif-fördraget en artikel (art. 18 § 3) som hindrar kvarstad och utmätning av utländsk järnvägsmateriel, däri inbegripet järnvägsfärja, på grund av svenskt beslut härom.

Vidare finns inskränkningar i rätten att belägga luftfartyg i regelbunden trafik med kvarstad, se lagen (1939:6) om frihet från kvarstad för vissa luftfartyg. Denna lag gäller dock endast i förhållande till vissa stater.

För främmande statsfartyg gäller slutligen vissa inskränkningar beträffande möjligheten att vidta utmätning, kvarstad eller annan handräckning enligt lagen (1938:470) med vissa bestämmelser om främmande statsfartyg m. m. Det bör noteras att ett fartyg, som huvudsakligen används i kommersiell drift, inte kan betraktas som statsfartyg.

Man kan överväga, om man skall låta vitesbeslutet få verkställas trots att det inte vunnit laga kraft. Med undantag för vissa beslut enligt lagen (1976:66) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. och byggnadslagen (1947:385) gäller dock, att beslut om vite får verkställas först sedan det vunnit laga kraft. Med hänsyn till de stora belopp det nu är fråga om och till att det nog kan antas att indrivningsåtgärder endast undantagsvis torde bli aktuella, förefaller det för närvarande inte finnas tillräcklig anledning till sådana åtgärder. Även frågan om rätt att kvarhålla fartyget/flygplanet bör tills vidare få anstå. Det kan dock bli aktuellt att återkomma i dessa avseenden om det visar sig att det nu föreslagna systemet inte blir tillräckligt effektivt.

För att ytterligare understryka vikten av att utlännningar utan föreskrivna handlingar inte transporteras till Sverige bör de sedan lång tid tillbaka gällande reglerna om skyldighet för transportören att kostnadsfritt återföra utlännning effektiviseras. Detta kan lämpligen ske genom att den tidsregel som finns i 82 § UtL tas bort. Tidsfristen var motiverad på den tid när varje fråga om avvisning kunde avgöras snabbt men utgör nu en onödigt långtgående inskränkning i transportörens ansvar.

Det kan också noteras att det i fråga om luftfartyg finns bestämmelser om en transportörs skyldighet att ta med en passagerare tillbaka igen i Annex 9 till Chicagokonventionen (jfr s. 15). Denna skyldighet upphör enligt punkt 3.35.1 först när passageraren i fråga definitivt har tillåtit komma in i landet. De nu gällande svenska bestämmelserna är därför betydligt mer förmånliga för transportbolaget än vad som är nödvändigt med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden.

Det bör också övervägas om inte effektivare metoder bör tillgripas för att framtinga återtransporten. F.n. har man möjlighet att förelägga fartygets/luftfartygets befälhavare vid vite att medta passageraren, men om befälhavaren vägrar, saknar myndigheterna i praktiken ofta möjlighet att ingripa mot honom. En första åtgärd bör därför bli att utsträcka möjligheten att meddela vite till att gälla även innehavaren. En ytterligare åtgärd skulle kunna vara att ge de svenska myndigheterna rätt att kvarhålla fartyg eller luftfartyg till dess befälhavaren går med på att ta tillbaka ifrågavarande passagerare. En annan möjlighet är att införa en skyldighet för transportören att ersätta staten kostnaden för transport med annat fartyg/luftfartyg. Detta senare system kan medföra vissa bevisproblem beträffande vem som bär skulden till den uteblivna transporten. Som innehavare måste i detta sammanhang dock räknas inte bara ägaren eller den som annars äger att bestämma över transportmedlet utan också annan som rent faktiskt kan besluta i den aktuella frågan, t. ex. ett bolags platschef. Några allvarigare invändningar förefaller därför inte kunna riktas mot en regel om ersättningsskyldighet. Man riskerar då inte heller, vilket skulle vara fallet om fartyg eller luftfartyg kvarhålls, att störa den allmänna samfärdseln. Mot bakgrund av det anförda föreslås därför införande i 99 § UtL av en regel om ersättningsskyldighet.

9 Fingeravtryck och fotografi

Som tidigare framhållits är det av stor vikt att en utlännings identitet kan fastställas. En säker identifiering är av grundläggande betydelse för kontrollen av vilka utlännningar som tillåts resa in i Sverige. En falsk identitet gör vidare det i det närmaste omöjligt att kontrollera om en asylsökande utlännning redan fått skydd i ett annat land. Även vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut är det givetvis viktigt att en säker identifiering kan göras.

Ett äkta pass är naturligtvis en fullgod och säker identifiering. Det har

dock, som påpekats på flera ställen i denna promemoria, under senare år blivit allt vanligare att asylsökande kommer till landet helt utan identitetshandlingar eller med förfalskade sådana. Det är inte heller ovanligt att en utlänning gör sig av med sitt pass efter inresan.

För att motverka de nämnda svårigheterna används vissa andra metoder för att möjliggöra en identifiering, nämligen tagande av fingeravtryck samt fotografering.

I kungörelsen (1947: 950) om fingeravtryck m. m. finns bestämmelser om att fingeravtryck och fotografi får tas av utlänningar i vissa fall. Detta gäller *dels* om utlänningen tagits i förvar på grund av att fråga uppkommit om hans avvisning eller utvisning (1 § 1 st 4 p.), *dels* om utlänningen vid ankomsten till riket inte tillförlitligen kan styrka sin identitet (1 § 2 st.).

Bestämmelsen tillämpades länge på så sätt att sådana åtgärder vidtogs beträffande såväl den som sökte uppehållstillstånd vid gränsen som av den som gjorde detta först efter en tids vistelse i landet, allt givetvis under förutsättning att vederbörande inte kunde styrka sin identitet. Detta förfaringsätt är också helt i linje med stadgandets syfte.

Under senare tid har emellertid viss tveksamhet uppkommit beträffande rätten att ta fingeravtryck och fotografi annat än just vid gränsen. Hur klart syftet med bestämmelsen än må vara, talar ju författningstexten endast om den som vid gränsen inte kan styrka sin identitet. Det kan naturligtvis hävdas att den som saknar riktiga identitetshandlingar när han väl befinner sig inne i landet med stor sannolikhet inte hade sådana vid gränsen. Fullständig säkerhet kan dock inte anses gälla i detta avseende.

För att säkerställa att fingeravtryck och fotografi kan tas i samtliga fall där detta är nödvändigt för identifiering av utlänningar bör därför en direkt bestämmelse härom införas för de fall som nu kan anses som tveksamma. Det är dock viktigt att en sådan regel inte får som konsekvens att polisen anser sig ha befogenhet att ta fingeravtryck och fotografi på en utlänning, enbart därför att denne vid en kontroll visar sig sakna fullgoda identitetshandlingar. Detta skulle utgöra ett allvarligt hot mot integriteten. Det finns inte heller någon anledning att införa en sådan kontrollapparat för att uppnå de syften som ligger bakom önskemålet om en ändring. Precisering- en av bestämmelserna bör därför endast gälla den som efter ankomsten till Sverige söker uppehållstillstånd efter att redan ha vistats i landet en tid.

Den nuvarande regleringen av möjligheten att ta fingeravtryck på utlänningar står inte i överensstämmelse med regeringsformens normgivningsprinciper. Man har vidare under senare år strävat efter att samla alla bestämmelser angående utlänningars inresa och vistelse i samt utresa från Sverige i den särskilda utlänningslagstiftningen. Det är därför lämpligt att, samtidigt som den föreslagna utvidgningen av rätten att ta fingeravtryck och fotografi görs, föra in samtliga särbestämmelser om fingeravtryck m. m. på utlänningar i utlänningslagen.

Två nya paragrafer bör därvid införas. Den grundläggande bestämmelsen, om fingeravtryck och fotografi av den som vid ankomsten eller vid senare gjord ansökan om uppehållstillstånd inte kan styrka sin identitet, hör innehållsmässigt samman med bestämmelserna i 8 § och 8 a §. Den bör därför placeras som 8 b §. De särskilda bestämmelserna rörande utlänning

som tas i förvar etc. bör lämpligen placeras i samband med bestämmelserna om förvar som 50 a §. En viss modernisering av reglerna bör också göras.

Beträffande asylsökande utlännningar är det möjligt att man, för att uppnå största möjliga effektivitet i identifieringsprocessen och också undvika besvärliga gränsdragningsproblem beträffande när en asylsökande tillförlitligen styrkt sin identitet, efter danskt mönster borde införa en bestämmelse om att fingeravtryck och fotografi alltid skall tas av alla asylsökande. Det är också möjligt att en sådan allmän regel i viss utsträckning skulle vara att föredra framför en selektiv regel. Dessa säkerhetsåtgärder skulle ju då inte utpeka någon som mindre tillförlitlig. Nackdelarna med ett sådant system, framför allt ett onödigt omfattande registreringssystem, förefaller dock överstiga fördelarna.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian Sanktioner i utlänningslagen mot transportföretag m. m.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgivits av justitiekanslern (JK), rikspolisstyrelsen (RPS), sjöfartsverket, luftfartsverket, generaltullstyrelsen, riksskatteverket, statens invandrarverk (SIV), hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Jönköping, länsrätten i Östergötlands län, länsstyrelsen i Malmöhus län, polismyndigheterna i Stockholm, Katrineholm, Malmö, Trelleborg, Ystad och Göteborg, riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges advokatsamfund (advokatsamfundet), Landsorganisationen i Sverige (LO), Föreningen Sveriges Länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Statens järnvägar (SJ), Sveriges redareförening, SAS, Svensk pilotförening, Rädda barnen, Svenska flyktingrådet, Svenska sektionen av Amnesty International (Amnesty), Svenska Röda Korset (Röda Korset) och Sveriges frikyrkoråd.

Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Medborgarrättsrörelsen (MRR) och FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) har inkommit med yttranden.

1 Sammanfattning av remissinstansernas inställning

Ungefär hälften av remissinstanserna, däribland det stora flertalet av de myndigheter som yttrat sig över förslagen, tillstyrker i huvudsak dessa eller lämnar dem utan erinran. Den andra hälften av remissinstanserna är emellertid starkt kritisk till de föreslagna ändringarna i utlänningslagen (UtlL).

Förslagen tillstyrks i sin helhet av *polismyndigheterna i Stockholm, Katrineholm, Malmö och Göteborg*. Polismyndigheten i Katrineholm ifrågasätter dock om bestämmelsen om vitessanktion mot transportföretag blir tillräckligt effektiv om kriteriet "en icke obetydlig omfattning" tas med.

Förslagen lämnas också utan erinringar av *JK, generaltullstyrelsen, riksskatteverket* (som dock endast uttalar sig beträffande vad som i promemorian sägs om indrivning), *hovrätten för Västra Sverige* och *kammarrätten i Jönköping*. JK säger sig dock inte vara övertygad om att vite är det mest ändamålsenliga sättet att komma till rätta med den okontrollerade flyktingströmmen till Sverige. JK är också något tveksam till om en vitessanktion står i överensstämmelse med Sveriges åtaganden enligt Chicago-konventionen. Hovrätten anser emellertid att ändringarna bör kunna medföra en viss effektivisering av utlänningskontrollen. Kammarrätten finner att det i och för sig är beklagligt, att man måste införa en regel om viten mot transportföretag men anser att en sådan ibland kan bli nödvändig. Också *länsrätten i Östergötlands län*, som inte gör några flyktingpolitiska värderingar av förslaget, finner det ändamålsenligt från allmän effektiv-

tetssynpunkt. Länsrätten har vissa synpunkter på utformningen av bestämmelserna.

Även *RPS*, *SIV*, *Föreningen Sveriges länspolischefer* och *Föreningen Sveriges polischefer* tillstyrker i princip förslagen men har vissa ändrings- och kompletteringsförslag. Dessa myndigheter ifrågasätter bl. a. om det företagna vitesssystemet blir tillräckligt effektivt om den föreslagna undantagsregeln i 98 a § tas med och anför också att det är olämpligt att ålägga transportföretagen en sådan urvalsfunktion som egentligen bör åvila myndigheter.

Polismyndigheterna i Trelleborg och Ystad är i och för sig positiva till att sanktioner mot transportföretag införs men ifrågasätter effektiviteten i det föreslagna systemet. De framför också vissa kompletteringsförslag.

Länsstyrelsen i Malmö samt *LO* tillstyrker förslagen, utom såvitt avser den föreslagna vitesssanktionen i 98 a §. Båda instanserna är i och för sig positiva till att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de i promemorian framhållna problemen men kan inte acceptera den föreslagna lösningen. Länsstyrelsen har också visst ändringsförslag rörande reglerna om fingeravtryck och fotografi.

Sjöfartsverket tar inte direkt ställning till förslagen men utgår ifrån att vitesföreläggande endast kommer att användas i uppenbara fall av överträdelse av lagstiftningen och att det ges en omfattande information till transportföretagen om hur de lämpligen bör bete sig.

JO anför att "ett sanktionssystem som det föreslagna medför en överhängande risk för att många sådana utlänningar som avses i 3, 5 och 6 §§ UtL inte kommer att få möjlighet att söka asyl i Sverige och att ett sådant system kan komma att strida mot de av riksdagen antagna riktlinjerna för den svenska flyktingpolitiken" samt avstår i övrigt från att framföra några synpunkter på förslaget.

SJ har ingående redogjort för flera negativa följder för den av *SJ* bedrivna färjetrafiken samt aktualiserat olika problem.

Svensk pilotförening har påpekat att bestämmelser, som kan stå i strid med gällande säkerhetsbestämmelser, ej får införas.

Lufthartsverket (yttrar sig ej över förslagen angående fingeravtryck och fotografi samt delgivningsbestämmelsen), *advokatsamfundet*, *Sveriges redareförening* (yttrar sig inte över förslaget angående fingeravtryck och fotografi), *SAS* (samma inskränkning som beträffande luftfartsverket), *Rädda barnen* (dito), *Svenska flyktingrådet*, *Amnesty* (uttalar sig endast beträffande den föreslagna 98 a §), *Röda korset*, *Sveriges frikyrkoråd*, *RIB* och *MRR* (yttrar sig endast beträffande förslaget avseende vitesföreläggande) är mycket kritiska mot framför allt förslaget om möjligheten till vitesföreläggande gentemot transportföretagen och avstyrker bestämt att de i promemorian framlagda förslagen genomförs. Som huvudsakligt argument anför att ett genomförande av förslagen i hög grad skulle försvåra för flyktingar att söka skydd undan förföljelse och även strida mot den generösa flyktingpolitik som Sverige hitintills tillämpat.

UNHCR anser att den föreslagna vitesssanktionen i 98 a § skulle få negativa effekter för asylsökande och att problemet med irreguljära flyktingrörelser skall mötas med lämpliga överenskomelser med första asylländerna och inte genom att placera bördan på transportföretag.

2 Argumentation rörande promemorians olika förslag

Prop. 1985/86: 133

Utöver remissinstansernas allmänna inställning, som angetts i avsnitt 1, har mer ingående argument och särskilda synpunkter framförts på och i anslutning till promemorians olika förslag.

2.1 Möjlighet till vitesföreläggande mot transportföretag (98 a §)

SIV anför i denna fråga att det inte är "vare sig lämpligt eller praktiskt möjligt att ålägga transportbolagen en urvalsfunktion i fråga om skilda flyktinkategorier. För att inte inbjuda till missförstånd bör 98 a § andra stycket helt utgå ur den föreslagna lagtexten. I motivuttalanden kan lämpligen ges anvisningar till invandrarverket i dess funktion som sakmyndighet och föreslagen vitesföreläggande myndighet."

RPS anser att det föreslagna andra stycket i 98 a § kan komma att tolkas som en uppmjukning av den förpliktelse, som enligt Chicagokonventionen åligger flygbolagen, att kontrollera att en passagerare innehar de dokument som krävs för inresa i destinationslandet. *RPS* ifrågasätter därför, om inte ifrågavarande stycke bör utgå och anför. "SIV bör, när fråga uppkommer om ett vitesföreläggande, ändå kunna väga in ett sådant förhållande och avstå från att förelägga transportören vite om transporten varit nödvändig för passagerares personliga säkerhet. . . Transportföretaget kan omöjligen ha kompetens att kunna avgöra om en utlänning över huvud taget är i behov av skydd och om han i så fall kan påräkna det i ett tredje land, där han befinner sig. Det måste också ifrågasättas om transportörer genom kontakter med svenska myndigheter eller med UNHCR skall kunna avgöra sådana frågor. Frågan är om inte ett sanktionssystem borde gälla generellt, om man vill uppnå syftet med det." *RPS* har också vissa redaktionella synpunkter på förslaget.

Såväl *RPS* som *SIV* ifrågasätter om bestämmelsen, att regeringen måste ge tillstånd till att talan om utdömande av vite får väckas, bör finnas.

Polismyndigheten i Ystads polisdistrikt finner det osannolikt att man med nu förevarande förslag når det mål man egentligen syftar till. Bl. a. pekar polismyndigheten på att utformningen av andra stycket i 98 a § skulle göra det omöjligt att vitesförelägga den som transporterar hit utlänningar från Polen. Liknande synpunkter framförs av *polismyndigheten i Trelleborg*. Denna polismyndighet anför bl. a. att det ej skulle vara stötdande att ådöma trafikföretag böter eller utdöma vite för befordran av onödigt långväga asylsökande till Sverige när de saknar visum eller UT men att det föreslagna vitessystemet, som "förutsätter en vanskelig prövning genom trafikföretaget huruvida transporten skall anses nödvändig för utlänningens personliga säkerhet är olämpligt och orealistiskt".

Luftfartsverket gör bl. a. gällande att effekterna av förslagen skulle utgöra ett hinder för en rationell utveckling av trafikflyget och innebära att det svenska och skandinaviska trafikflyget får en ur konkurrenssynpunkt sämre situation än flygföretagen på framför allt den övriga Europamarknaden.

Verket framhåller också att man innan lagstiftning införs måste avvakta det arbete på området som pågår mellan Europastaterna med biträde av IATA.

Sveriges redareförening är mycket kritisk mot förslaget som enligt föreningen bygger på ett mycket ogenomarbetat material. Sammanfattningsvis anser redareföreningen "att gränslinjerna mellan myndighetsåligganden och krav på trafikpersonalens uppgifter inte utretts tillräckligt i promemorian, att man dåligt beskrivit de uppgifter som man enligt promemorian vill lägga på trafikföretagen och deras personal, att inget sagts om vad detta skulle kosta näringslivet och staten i form av utbildningskostnader, information etc. och att det är olyckligt att begränsa överklagandemöjligheterna."

Röda korset anför att förslaget är oacceptabelt och stridande mot den traditionellt generösa flyktingpolitik Sverige har byggt upp under en lång följd av år och i vilken rättssäkerheten har en framträdande plats. Organisationen framhåller, att människor som är på flykt från sitt hemland måste få sin ansökan om skydd prövad av det landets myndigheter där de söker skydd och i enlighet med det landets lagstiftning. Röda korset påpekar också att det aldrig kan vara en förutsättning för erhållande av skydd att en utlännings innehåller giltigt resedokument och visering samt att förslaget kan stå i strid med art. 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

Liknande synpunkter anläggs av *Rädda barnen*, *Svenska Flyktingrådet*, *Amnesty* och *Sveriges Frikyrkoråd*. *Rädda barnen* anför bl. a. "Förslaget innebär att frågan om vilka asylsökande som skall få komma till Sverige överläts åt internationella transportföretag, som under mycket kännbara ekonomiska hot skall utföra flyktingskapsprövningar på flygplatserna i de sökandes hemländer och på väg hit och att man därvid skall tillämpa kriterier, vilka är strängare än nu gällande utlänningslagstiftning. ... Förslaget innehåller vidare verklighetsfrämmande tankegångar om företagens kontrollmöjligheter. ... På detta sätt kommer flyktingar m. fl. att effektivt stoppas att fly från sina hemländer. Andra som med tillämpning av våra egna första asyllandsbestämmelser skulle få sin ansökan prövad här stoppas på vägen. ... Om Sverige skulle införa de föreslagna sanktionerna kommer säkerligen andra länder att följa Sveriges exempel. Detta skulle få ytterst allvarliga följder för flyktingar och andra skyddsbehövande".

Enligt *advokatsamfundet* skulle effekten av vitesregeln bli att flygbolag och rederier av rädsla för betungande ekonomiska sanktioner helt avstår från att transportera någon som inte har giltiga inreschandlingar. Samfundet, som anser det verklighetsfrämmande att flygbolagen skulle ha någon som helst möjlighet att avgöra vem som är att betrakta som flykting, anser inte att det föreslagna undantaget i andra stycket av 98 a § kan "undanröja de allvarliga invändningar ur humanitär och flyktingrättslig synpunkt som måste resas mot lagförslaget". Samfundet erinrar också om den tidigare nämnda art. 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Slutligen anser samfundet att förslagen skulle få orimliga konsekvenser för ifrågavarande transportföretag, eftersom transportören i det sista ledet ensam får bära ansvaret för bristande kontroll i tidigare led från såväl andra transportföretags som statens sida.

SAS grundar sitt ställningstagande på att nuvarande problem beror på förhållanden utanför flygbolagens kontroll. Bl. a. anför SAS att de förfäranden som används med organiserade resor med förfalskade eller manipulerade pass, där passen samlas in av organisatörerna under resan, inte kan stävas genom lagändring såvida inte flygbolagen åläggs en skyldighet att kopiera samtliga passagerares pass och viseringar, vilket är omöjligt. SAS hänvisar också till att viseringshandlingarna för Australien, Canada, USA och Västtyskland håller mycket hög kvalitet, vilket gör dem svåra att förfalska. SAS anser det också olyckligt att svenska myndigheter i praktiken överlåter offentligrättslig myndighetsutövning till flygbolagen samt att det i vart fall bör åligga den myndighet som skall utdöma vitet att visa att flygbolaget ej vidtagit de åtgärder vilka på dem ankommer.

MRR anför, att den föreslagna lagstiftningen lägger en orimlig utredningsplikt på transportörer samt att det måste "anses oriktigt att Sverige flyttar uppgifter att tillämpa de asylrättsliga reglerna från svenska myndigheter över till enskilda transportföretag. Sverige måste självt ta ansvaret för hur asylrätten skall tillämpas vid våra gränser".

SIV, RPS och länsrätten i Östergötlands län har vissa redaktionella synpunkter på utformningen av 98 a §. Länsrätten anser också, mot bakgrund av att föreläggande enligt denna paragraf är en oprövad form av tvångsingripanden att det skulle vara lämpligt att själva föreläggandet kan överklagas. Härutöver anför länsrätten att vitesföreläggande bör kunna göras gällande med omedelbar verkan.

Enligt LO innehåller den föreslagna paragrafen krav på transportföretag som knappast kan anses ligga inom deras kompetensområde eller vara möjligt att praktiskt utföra.

2.2 Den särskilda delgivningsregeln (98 b §)

RPS och hovrätten för Västra Sverige förutsätter att avsikten är att delgivning skall kunna ske med alla befälhavare på fartyg eller flygplan tillhöriga det aktuella transportföretaget. Hovrätten föreslår därför en smärre justering av lagtexten.

Länsrätten i Östergötlands län anser inte att det i promemorian framförda skälet för specialregeln, att undvika onödig tidsutdräkt, är ett tillräckligt starkt skäl för att införa en sådan regel.

2.3 Slopande av tidsgränsen m. m. i 82 § samt utvidgad ersättningsskyldighet (82 och 99 §§)

SAS anför att "om beslut om avvisning ej verkställs inom en vecka är anledningen här till oftast tveksamhet hos polismyndighet eller invandrarverket huruvida utlänningsen skall avvisas eller ej" och att det ej är acceptabelt att belasta transportören med denna kostnad.

RPS ifrågasätter om skyldigheten att medföra en utlänningsen skall vara inskränkt till de fall där denne avvisas och om inte även utvisningsfall bör omfattas av paragrafen, i vart fall om utvisningen sker inom en viss tid efter ankomsten till Sverige. Såväl RPS som Sjöfartsverket framför också vissa synpunkter på begreppet innehavare.

Länsrätten i Östergötlands län förordar att vitesföreläggande enligt 82 § skall kunna göras gällande med omedelbar verkan samt att de då skall kunna överklagas. Länsrätten föreslår också ytterligare effektivisering av bestämmelserna i 99 §.

Generaltullstyrelsen ifrågasätter om inte bestämmelsen i 99 § bör göras flexibel i likhet med bestämmelsen i 66 § tullstadgan (1973: 671).

Beträffande 99 § anför SAS att bestämmelsen förefaller onödig då "polismyndigheten i nuläget ofta beslutar att avvisning skall ske med annat flygbolag än det som transporterade utlänningen till Sverige. Kostnaden för utlänningens resa från Sverige fördelas då enligt IATA-resolution 701 bland de flygbolag som utfört transporten till Sverige". *Sveriges redareförening* som i och för sig avstyrker förslaget, har anfört att det föreslagna tillägget till 99 § kompletteras med en föreskrift om att sådan transport skall ske med billigaste möjliga lägenhet.

2.4 Fingeravtryck och fotografi (8 b och 50 a §§)

Hovrätten för Västra Sverige ifrågasätter om inte den föreslagna bestämmelsen om tagande av fingeravtryck i samband med förvarstagande (50 a §) medför en utvidgning i förhållande till de bestämmelser som för närvarande gäller.

RIB anför att ett införande av bestämmelserna i UtIL kan leda till ett rutinmässigt fingeravtryckstagande. Eftersom tagande av fingeravtryck i många länder är ett led i brottmålsproceduren kan de asylsökande uppfatta det som att de behandlas som kriminella av de svenska myndigheterna. Även *advokatsamfundet*, *Svenska Flyktingrådet* och *Sveriges Frikyrkoråd* hänvisar till att tagande av fingeravtryck och fotografi närmast hör hemma i brottmålsproceduren och kan uppfattas som integritetskränkande.

Flera remissinstanser förordnar att fingeravtryck får tas i större omfattning än enligt förslaget. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anför "Från såväl kontrollsynpunkt som från utredningssynpunkt torde det vara av vikt att en utlännings identitet kan fastställas. Det är dock av stor betydelse att detta sker på ett sådant sätt att förfarandet inte upplevs som diskriminerande". Länsstyrelsen förordar därför att fingeravtryck och fotografi får tas av utlänning som vid ankomsten till riket eller efter ankomsten ansöker om uppehållstillstånd. *RPS* anför att "möjligheten (att ta fingeravtryck och fotografi) bör omfatta alla asylsökande, dvs. även i sådana fall där identiteten till synes är klar. Erfarenheten har nämligen visat att ett ganska stort antal asylsökande avviker från de av SIV upprättade utredningsföreläggningarna. ... Det finns skäl att misstänka att många av de som har avvikit ansöker om uppehållstillstånd i ett annat polisdistrikt och i en annan identitet". Liknande uppfattningar framförs av *SIV*, *polismyndigheterna i Malmö och Trelleborg* samt av *föreningarna Sveriges länspolischefer och Sveriges polischefer*.

Flera remissinstanser har i sina yttranden framlagt förslag om ytterligare åtgärder i syfte att underlätta utredning och beslutsverkställighet i ärenden om uppehållstillstånd.

3.1 Omhändertagande av pass

RPS, SIV och polismyndigheterna i Katrineholm, Malmö, Trelleborg, Ystad och Göteborg har anfört att bestämmelser bör införas som gör det möjligt för polismyndigheten att omhänderta en asylsökandes passhandling och behålla denna till dess utredningen slutförts.

RPS anför i detta avseende: "I samband med utredning av ett asylärende är det nödvändigt att ha tillgång till en utlännings passhandling. Erfarenheten har visat att asylsökande utlänningspersoner har en benägenhet att göra sig av med sina passhandlingar i olika skeden av ärendenas handläggning. Detta sker dels för att undanröja bevis om tidigare vistelse i ett annat land, dels för att försvåra eller omöjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut." Polismyndigheten i Katrineholm jämför ett sådant omhändertagande med det överlämnande av pass som en svensk medborgare får göra om han ansöker om visering hos en utländsk myndighet. Denna polismyndighet, liksom polismyndigheten i Göteborg, framhåller också lämpligheten av att ett särskilt identitetskort lämnas till de asylsökande.

3.2 Husrannsakan m. m.

Polismyndigheterna i Stockholm, Katrineholm och Malmö har, under åberopande av att det inte är ovanligt att en asylsökande utlänningsperson påstår att han saknar pass eller annan identitetshandling trots att sådana finns i hans bagage, föreslagit att polismyndigheten ges rätt att företa husrannsakan för att söka finna sådana handlingar.

Polismyndigheten i Malmö föreslår också att polisen får rätt att vid en utlännings inresa i Sverige säkra ett belopp motsvarande kostnaden för vederbörandes återresa.

3.3 Övrigt

Polismyndigheten i Stockholm föreslår att fartyg eller luftfartyg skall kunna kvarhållas till dess innehavaren ställt pant för förelagt vite samt ifrågasatt om inte transportbolagen också bör ha skyldighet att svara för ev. bevakningspersonals resekostnader.

Polismyndigheten i Ystad anser att det bör införas en vitessanktion mot befälhavaren på ett fartyg om denne vägrar att samla in och till polismyndigheten överlämna pass.

Lagrådsremissens lagförslag

1 Förslag till

lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)¹

dels att 68, 71, 72, 82 och 90 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 8 b, 8 c, 50 a, 65 a, 65 b och 89 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd vid ankomsten till Sverige eller därefter, får polismyndigheten omhänderta hans pass i avvaktan på att utlänningen får tillstånd att vistas här eller lämnar landet.

8 c §

Polismyndigheten får ta en utlännings fingeravtryck och fotografi om utlänningen, vid ankomsten till Sverige eller därefter, ansöker om uppehållstillstånd eller om utlänningen vid ankomsten till riket inte kan styrka sin identitet.

50 a §

Om förutsättningar för förvarstaggande enligt 50 § första stycket föreligger, får polismyndigheten ta utlänningsens fingeravtryck och fotografi.

65 a §

Om den som överklagar ett beslut av statens invandrarverk inte har angett vilken ändring i beslutet som han begär eller grunderna för ändringsyrkandet, får verket uppmåna klaganden att lämna uppgifter i dessa avseenden.

¹ Lagen omtryckt 1984: 595.

65 b §

Finner statens invandrarverk att ett beslut, som verket meddelat som första instans, är oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, får verket ändra beslutet om det inte blir till nackdel för utlänningen.

Omprövning får ske även om beslutet överklagas hos regeringen. Sedan invandrarverket har överlämnat handlingarna i ärendet till regeringen, får verket ompröva sitt beslut endast om regeringen begär yttrande från verket.

68 §¹

Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 63, 65, 66, 66 a, 67 och 90 §§.

Beslut av förvaltningsmyndigheter i ärenden enligt denna lag får överklagas endast i de fall som anges i 63, 65, 66, 66 a, 67, 89 a och 90 §§.

Klagan får föras även över en förvaltningsmyndighets beslut att avvisa ombud eller biträde och beslut i jävsfråga. Sådan klagan får föras särskilt.

71 §

Finner regeringen att ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § inte kan verkställas eller finns det annars skäl för att beslutet inte längre skall gälla vare sig det har verkställts eller inte, får regeringen upphäva beslutet helt eller delvis eller också medge att utlänningen får uppehålla sig här i riket trots beslutet.

Har frågan om verkställighet av ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § överlämnats till statens invandrarverk och finner invandrarverket att beslutet inte bör verkställas, skall verket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

Om frågan om verkställighet av ett beslut om utvisning enligt 40 eller 43 § har överlämnats till statens invandrarverk, skall invandrarverket med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen, om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a §.

72 §

Om statens invandrarverk efter omprövning bifaller en ansökan om uppehållstillstånd, får verket samtidigt upphäva ett mot samma person meddelat beslut om avvisning eller utvisning.

¹ Senaste lydelse 1985: 425.

Har frågan om verkställighet av ett beslut om avvísning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 86 eller 89 § eller övertagits av invandrarverket enligt 90 a § och finner invandrarverket att beslutet inte bör verkställas, får verket upphäva beslutet eller besluta anstånd med verkställigheten. Frågor om upphävande av beslut som anges i denna paragraf eller anstånd med verkställigheten av ett sådant beslut kan prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 §.

Om frågan om verkställighet av ett beslut om avvísning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38 § överlämnats till statens invandrarverk enligt 85, 86 eller 89 §, får invandrarverket upphäva beslutet eller besluta anstånd med verkställigheten om verket finner att beslutet inte bör verkställas. Detsamma gäller om frågan om verkställighet övergått till invandrarverket enligt 89 a § eller övertagits av invandrarverket enligt 90 a §.

Frågor om upphävande av beslut som anges i andra stycket eller anstånd med verkställigheten av ett sådant beslut kan prövas av regeringen endast då invandrarverket med stöd av 69 § har överlämnat verkställighetsärendet till regeringen eller då verkets beslut har överklagats enligt 90 §.

82 §

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget, *om detta skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden*. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till fartyget eller luftfartyget. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlänningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

Första stycket gäller även verkställighet av utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 §, om utlänningen har underlåtit att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndigheten och utvisningsbeslutet har meddelats inom sex månader efter inresan.

Första och andra styckena gäller inte om fartyget eller luftfartyget skall avgå till ett land dit utlänningen enligt 77–80 §§ inte får sändas.

89 a §

En polismyndighets beslut att inte överlämna eller hänskjuta ett verkställighetsärende enligt 85–87 §§ får överklagas av utlänningen genom besvär hos statens invandrarverk. Även beslut att inte överlämna ett verkställighetsärende enligt 89 § får överklagas av utlän-

ningen i samma ordning under förutsättning att fråga uppkommit om avlägsnandebeslutet skall verkställas eller ej. Vid bifall till besvären övergår verkställighetsärendet till invandrarverket. Invandrarverkets beslut att inte bifalla besvären får inte överklagas.

Verkställigheten får genomföras utan hinder av besvär enligt första stycket, om inte invandrarverket förordnar annat. Invandrarverket skall skyndsamt ta ställning till om verkställigheten tills vidare skall inställas samt även skyndsamt pröva besvären.

90 §

Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 § eller om ärendet har överlämnats på annan grund eller övertagits enligt 90 a § och utlänningen i ärendet har anfört omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.

Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får överklagas av utlänningen, om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §. *Detsamma gäller om ett verkställighetsärende överlämnats till invandrarverket på annan grund eller övergått enligt 89 a § eller övertagits enligt 90 a § och utlänningen i ärendet har anfört omständigheter som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärenden som där avses överlämnas till verket.*

Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986. Bestämmelserna i 82 § i dess nya lydelse tillämpas inte beträffande utlänning som ankommit till Sverige dessförinnan.

lag om ingivande av besvär över statens invandrarverks
beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen (1980: 376) m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Statens invandrarverks beslut i frågor som anges i 65 och 90 §§ utlänningslagen (1980: 376) eller i utlänningsförordningen (1980: 377) överklagas skriftligt. I skrivelsen skall klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär.

Skrivelsen ges in till invandrarverket. Den skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

2 § Statens invandrarverk prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall invandrarverket avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skrivelsen skall inte avvisas, om förseningen beror på att invandrarverket har lämnat klaganden en felaktig underrättelse om hur man överklagar.

Skrivelsen skall inte heller avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till regeringens kansli. I sådana fall skall skrivelsen vidarebefordras till invandrarverket med uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till kansliet.

3 § Om skrivelsen inte avvisas enligt 2 §, skall statens invandrarverk överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till regeringen.

4 § Om statens invandrarverk efter överklagande ändrar sitt beslut så som den klagande begär, skall överklagandet inte leda till ytterligare åtgärder. I så fall tillämpas inte 2 och 3 §§.

Ändrar invandrarverket beslutet på annat sätt än klaganden begär, skall överklagandet anses omfatta det nya beslutet, om inte avvisning skall ske enligt 2 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986 och gäller till utgången av år 1986.

Innehåll

Prop. 1985/86: 133

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
1. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)	2
2. Förslag till lag om ingivande av besvär över statens invandrarverks beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen (1980: 376) m. m.	6
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1986-02-13	7
1 Inledning	7
2 Utgångspunkterna för mina förslag	8
3 Allmän motivering	10
3.1 Klagomöjlighet i verkställighetsärenden	10
3.2 Omhändertagande av pass	15
3.3 Tagande av fingeravtryck och fotografi	17
3.4 Transportörers skyldighet att medföra en utlänning från Sverige	19
3.5 Omprövning	21
4 Upprättade lagförslag	25
5 Specialmotivering	25
5.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)	25
5.2 Förslaget till lag om ingivande av besvär över statens invand- rarverks beslut i vissa ärenden enligt utlänningslagen (1980: 376) m. m.	31
6 Hemställan	32
7 Beslut	32
Utdrag ur lagrådets protokoll 1986-02-20	33
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1986-03-13	34
Bilaga 1 Sammanfattning av asylutredningens delbetänkande	35
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttrandena över asylutredning- ens förslag	38
Bilaga 3 Promemorian Sanktioner i utlänningslagen mot transport- företag m. m.	43
Bilaga 4 Sammanställning av remissyttrandena över promemorian	64
Bilaga 5 Lagrådsremissens lagförslag	71