

Regeringens proposition

1976/77:132

om ändring i utlänningslagen (1954:193);

beslutad den 24 mars 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

OLA ULLSTEN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås bl. a. sådana ändringar i avvisningsbestämmelserna att utlännings som saknar pass och föreskrivet tillstånd (18 §) skall kunna avvisas, inte endast i samband med ankomsten utan även i visst annat fall. Har utlännings inte inresekontrollerats skall avvisning enligt 18 § kunna ske när han första gången uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter. Möjligheterna till omedelbar verkställighet av avvisningsbeslutet vidgas i motsvarande mån.

Det ansvariga statsrådet eller tjänsteman föreslås få rätt att besluta om förhör och utse förhörmyndighet i utlänningsärenden hos regeringen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1977.

**Förslag till
Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)**

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

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

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

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

39 §

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

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

¹ Lagen omtryckt 1975: 1358.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 §

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

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

Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

57 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-03-10

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Ullsten

Lagrådsremiss om ändring i utlänningslagen (1954:193)

1 Inledning

Utlänningslagen (1954:193, ändrad senast 1976:662), UtlL, som tillkom år 1954, har ändrats vid flera tillfällen. Särskilt de senare ändringarna har varit omfattande och då framför allt den som trädde i kraft den 1 januari 1976 (prop. 1975/76:18 InU: 24, rskr 121). Reformarbetet fortsätter emellertid. Sålunda har utlänningslagkommittén (A 1975:04) nyligen fått i uppdrag att företa en översyn av utlänningslagen.

I skrivelse till regeringen den 14 oktober 1976 har statens invandrarverk (SIV) föreslagit ändringar i bl. a. avvisningsbestämmelserna, utan att dessförinnan resultatet av utlänningslagkommitténs arbete avvaktas.

Efter remiss har yttranden över SIV:s framställning avgetts av rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen, utlänningsnämnden, utlänningslagkommittén, Svenska kommunförbundet, Stockholms kommuns socialnämnd och Svenska flyktingrådet. Dessutom har Stockholms flyktingråd kommit in med ett yttrande.

2 Gällande ordning beträffande avvisning och verkställighet av avvisningsbeslut m. m.

I UtlL anges bl. a. förutsättningarna för att utlänning skall få resa in och uppehålla sig i riket samt i vilka fall utlänning kan avlägsnas ur riket. De nu berörda bestämmelserna innehåller i huvudsak följande. Utlänning som ankommer till riket eller uppehåller sig här skall vara försedd med pass, om regeringen har förordnat det (4 §). Vid inresan skall han, om regeringen inte har förordnat annat, uppvisa sitt pass för polismyndighet. Han skall

också lämna polismyndighet de upplysningar som begärs (5 § första stycket). Enligt 7 § kan regeringen förordna att utlänning inte utan tillstånd (visering eller uppehållstillstånd) får inresa eller uppehålla sig i riket. I 15 § anges att regeringen får förordna att utlänning inte utan tillstånd (arbetstillstånd) får här i riket inneha anställning eller, i annan egenskap än handelsresande, utöva verksamhet som föranleds av anställning utomlands. I utlänningskungörelsen (1969:136, omtryckt 1975:1359, ändrad senast 1977:36), UtIK, finns närmare bestämmelser i nu berörda hänseenden. I fråga om andra utlänningar än medborgare i de nordiska länderna innebär dessa bestämmelser bl. a., att utlänning som ankommer till riket eller uppehåller sig här skall inneha legitimationshandling som enligt kungörelsen gäller som pass. I kungörelsen anges vilka legitimationshandlingar som gäller som pass (hemlandspass). Vidare föreskrivs där att utlänning inte får resa in eller uppehålla sig i landet utan visering. Denna bestämmelse har emellertid försetts med undantag i sådan utsträckning, att viseringsfrihet gäller som huvudregel. Utlänning får inte uppehålla sig i riket längre tid än tre månader utan att inneha uppehållstillstånd. Utlänning som avser att ta anställning här i riket eller utöva verksamhet som föranledes av anställning utomlands skall regelmässigt ha ordnat arbetstillstånd i förväg. Avsaknad av arbetstillstånd utgör i detta fall hinder för inresa (13 § UtIL, jfr 46 § UtIK).

UtIL skiljer mellan fyra olika former för utlännings avlägsnande ur riket, nämligen avvisning, förpassning, förvisning och utvisning. Avvisning innebär att en utlänning antingen vid inresan hindras från att komma in i riket eller avlägsnas ur riket i omedelbar anslutning till eller viss kortare tid efter inresan. Skall utlänning först senare avlägsnas ur riket, sker detta genom förpassning, förvisning eller utvisning.

I 18 och 19 §§ UtIL regleras förutsättningarna för att en utlänning skall få avvisas. 18 § innehåller endast formella avvisningsgrunder. Enligt paragrafen får avvisning ske av utlänning som saknar godtagen legitimationshandling eller föreskrivet inresetillstånd eller som i övrigt åsidosätter UtIL:s föreskrifter angående inresan, exempelvis genom att försöka undandra sig att visa upp pass och lämna begärda upplysningar eller genom att lämna oriktiga uppgifter. I 19 § finns däremot avvisningsgrunder av materiell karaktär. Utlänning får enligt 19 § första stycket avvisas bl. a. om han kan antas komma att sakna behövliga medel för sin vistelse här i riket eller, om han tänker besöka Danmark, Finland, Island eller Norge, för sin vistelse där samt för sin hemresa. Avvisning kan vidare ske om han avser att söka sitt uppehälle inom något av de nordiska länderna och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligt försörja sig. Detsamma gäller om han under de senast förflyttna två åren har yrkesmässigt bedrivit otukt m. m. eller om han tidigare inom eller utom riket har dömts till frihetsstraff och det skäligen kan befaras, att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet inom något av de nordiska länderna. Även i det fall då det med

hänsyn till utlänningens föregående verksamhet eller i övrigt skäligen kan befaras att han kommer att här eller i något av de övriga nordiska länderna bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet kan avvisning ske enligt 19 §. På begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i Danmark, Finland, Island eller Norge får utlänning även i annat fall avvisas, om det kan antas att han annars beger sig till det land som framställt sådan begäran. Den som innehar visering eller uppehållstillstånd får inte avvisas enligt 19 §. I 20 § finns bestämmelser om avvisning av terrorist.

Beslut om avvisning enligt 18 eller 19 § meddelas av polismyndighet (21 § första stycket). Avvisning skall enligt samma lagrum ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter. I fall som avses i 19 § får avvisning dock ske intill tre månader efter ankomsten. Om utlänningen påstår att han i det land han kommer från löper risk för politisk förföljelse eller riskerar att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han har övergett krigsskådeplats eller vägrat att fullgöra krigstjänstgöring eller också att han där riskerar att sändas vidare till land där han löper sådan risk, får polismyndighet inte besluta om avvisning, om inte påståendet är uppenbart oriktigt. I stället skall ärendet underställas SIV (21 a §). Underställning skall ske också i det fall då en utlänning påstår att han på grund av de politiska förhållandena i hemlandet inte vill återvända dit och de omständigheter som han åberopar inte kan lämnas utan avseende. I ärendet skall SIV normalt höra utlänningsnämnden.

I fråga om verkställighet gäller enligt 57 §, att avvisningsbeslut som har meddelats av polismyndighet vid utlänningens ankomst till riket eller omedelbart därefter skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Detta gäller oavsett om avvisning har skett med stöd av 18 eller enligt 19 §.

3 SIV:s framställning om ändring av 21 § UtL m. m.

SIV har i skrivelsen den 14 oktober 1976 hemställt om ändring av 21 och 57 §§ UtL. Förslaget syftar till att avvisning i fall då utlänningen saknar pass eller tillstånd eller då det föreligger annan i 18 § angiven orsak skall kunna ske i större utsträckning än vad som nu är möjligt. Förslaget innebär vidare att avvisningsbeslut skall kunna verkställas utan hinder av anförda besvär i vissa fall där detta enligt gällande lag inte kan ske. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

I 21 § första stycket UtL föreskrivs bl. a. att avvisning enligt 18 § samma lag skall ske vid utlännings ankomst till riket eller omedelbart därefter. Enligt en långvarig och fast praxis anses uttrycket "omedelbart därefter" innebära att avvisning skall ske inom åtta dagar efter ankomsten till Sverige. Beslut om avvisning med stöd av 18 § kan alltså inte fattas senare än under den åttonde dagen från utlänningens ankomst till landet. Avvisningsbeslut med stöd av 19 § kan visserligen fattas upp till tre månader efter inresan, men det är av stor betydelse när inom tremånadersperioden

beslutet fattas. I 57 § föreskrivs nämligen att beslut om avvisning som har meddelats av polismyndighet vid utlänningsens ankomst till riket eller omedelbart därefter skall gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Också i detta fall har "omedelbart därefter" i praxis kommit att avse åtta dagar.

Under senare år – särskilt det senaste – har det enligt SIV visat sig att flertalet av de utläningar som kommer till Sverige utan uppehålls- och arbetstillstånd och som önskar få stanna här undviker att ta kontakt med polismyndighet förrän minst ett tiotal dagar har förflutit från ankomsten. De förefaller enligt SIV ha klart för sig att den som omedelbart går till polisen för att söka uppehålls- och arbetstillstånd löper risk att polismyndigheten meddelar beslut om avvisning och att detta verkställs utan hinder av anförda besvär. SIV anför vidare att flertalet utläningar tycks känna till att det i det fall då polismyndighet inte längre kan meddela omedelbart verkställbart beslut om avvisning normalt tar mycket lång tid innan det föreligger ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut som kan verkställas. Enligt verket har många utläningar den uppfattningen att möjligheterna att slutligt få stanna i Sverige ökar för den som lyckas skjuta upp det slutliga avgörandet.

Det är enligt SIV:s mening i sig mycket otillfredsställande, att den enskilde utläningen genom att undvika att ta kontakt med myndigheterna inom viss tid skall kunna tvinga fram tids- och kostnadskrävande utredningar samt besluts- och besvärsgångar i ett ärende som i annat fall skulle ha kunnat slutföras på mycket kort tid. Härtill kommer samhällets kostnader för utlänningsens uppehälle under den tilltvingade vistelsen här i landet. Verket menar att man skulle kunna komma till rätta med missförhållandena, om den tidsperiod inom vilken avvisning enligt 18 § skall ske fick räknas från den dag då utläningen uppsöker eller anträffas av polisen. På motsvarande sätt borde verkställighet utan hinder av anförda besvär enligt 57 § kunna ske, om avvisningsbeslutet har meddelats i samband med utlänningsens ankomst till riket eller omedelbart efter det att utläningen har uppsökt eller anträffats av polismyndigheten.

SIV säger sig inte i detta sammanhang ha anledning att föreslå ändring av bestämmelsen i 21 § första stycket UtIL, att avvisning med stöd av 19 § skall ske inom tre månader från utlänningsens ankomst hit. Denna fråga anges få övervägas av den nyligen tillsatta utlänningslagkommittén i samband med att eventuella ändringar i övrigt av avlägsnandebestämmelserna behandlas. SIV anser dock samtidigt, att det inte skulle vara logiskt att låta beslut om avvisning med stöd av 18 § få meddelas senare än tre månader efter ankomsten. 21 § bör enligt verket därför samtidigt ändras så, att det framgår att beslut om avvisning med stöd av 18 eller 19 § inte får meddelas senare än inom tre månader från utlänningsens ankomst hit.

4 Remissyttranden

SIV:s förslag har fått ett i huvudsak positivt mottagande vid remissbehandling. Det tillstyrks uttryckligen av *RPS*, *socialstyrelsen* och *utlänningslagkommittén*. *Svenska kommunförbundet* har lämnat förslaget utan erinran. *Utlänningsnämnden* anser i likhet med SIV att det är otillfredsställande att en utlänning genom att undvika att kontakta myndigheterna inom viss tid kan undandra sig ett i lagen föreskrivet avvisningsförfarande. Med hänsyn till de allmänna olägenheter som följer av ofta förekommande ändringar i en lag ifrågasätter nämnden emellertid, om tillräckligt behov finns att genomföra SIV:s förslag utan att först avvakta pågående översyn av utlänningslagstiftningen. I stället borde förslaget hänskjutas till utlänningslagkommittén för att beaktas i kommitténs arbete. *Stockholms sociala centralnämnd*, *Svenska flyktingrådet* och *Stockholms flyktingråd* har avstyrkt de föreslagna ändringarna.

Av de remissinstanser som har tillstyrkt förslaget är det endast *RPS* och utlänningslagkommittén som närmare utvecklar sina ståndpunkter. *RPS* vitsordar vad SIV anför om de olägenheter och missförhållanden som nuvarande bestämmelser i 21 och 57 §§ utlänningslagen ofta leder till. Det är enligt *RPS* väsentligt att bestämmelserna snarast ändras så, att möjligheterna till förhållning av förfarandet i klara avvisningsfall elimineras. *Utlänningslagkommittén* anser att SIV:s förslag ligger väl i linje med kommitténs uppdrag att undersöka möjligheterna till snabbare handläggning av utlänningsärenden. Enligt kommitténs uppfattning framstår det som otillfredsställande att en utlänning, som söker arbetstillstånd efter inresan till Sverige utan att åberopa andra skäl än att han önskar arbeta här, skall kunna, genom att hålla sig undan mer än åtta dagar, omöjliggöra att avlägsnandet från landet sker snabbt. Man pekar i detta sammanhang på att det i lagen finns inbyggda garantier för att sådana skäl som kan medföra rätt för utlänningen att stanna i landet prövas efter noggrann utredning och på ett betryggande sätt. Detta gäller inte minst den som åberopar politiska skäl för sin önskan att stanna kvar. Vidare erinras om möjligheten för utlänningen att i samband med besvär över polisens avvisningsbeslut begära inhibition. *Socialstyrelsen* understryker vikten av en noggrann behandling av de fall då utlänningen begär asyl.

Stockholms sociala centralnämnd anför som skäl för sitt avstyrkande bl. a., att man i första hand bör söka att kraftigt förstärka SIV:s insats i prövningsförfarandet för att man skall komma till rätta med de problem som SIV tar upp. *Svenska flyktingrådet*, som anser att SIV:s förslag bör avstyrkas redan därför att UtlL är föremål för översyn, kan inte godta SIV:s påstående, att de flesta utlänningar avsiktligt håller sig undan viss tid och att detta har samband med den nämnda åttadagsperioden. Det finns enligt rådets uppfattning många naturliga och rimliga förklaringar till att polisen kontaktas först efter utgången av den perioden. Bl. a. nämns att utlänningen inte känner till bestämmelserna om uppehållstillstånd och ar-

beställstånd samt att utlänningen ofta känner en förklarlig oro inför första polisförhöret. De utläningar som drar fördel av gällande ordning utan att ha starka skäl för att få stanna här torde enligt rådet utgöra en mycket begränsad grupp, varför någon skärpning av lagstiftningen inte behövs. Svenska flyktingrådet anför vidare, att det av rättstrygghetsskäl är olämpligt att polismyndighet beslutar om och verkställer avvisning, när utlänning åberopar politiska eller humanitära skäl för att få stanna i Sverige. Utgången blir i dessa fall beroende av om polismyndigheten finner att utlänningens påståenden är uppenbart oriktiga eller inte samt, när fråga är om sådan utlänning som avses i 2 § tredje stycket UtlL, huruvida de omständigheter som åberopas kan lämnas utan avseende eller inte. De skäl som SIV har åberopat bör enligt rådet vägas mot risken för att de utläningar, som verkligen undviker att uppsöka polisen omedelbart efter inresan av fruktan för att bli avvisade utan hinder av anförda besvär, kan komma att söka hålla sig undan, inte bara i åtta dagar utan under hela den tremånadersperiod under vilken avvisning kan ske.

Den lagtekniska utformningen av SIV:s förslag berörs särskilt av ett par remissinstanser.

Utlänningslagkommittén säger sig utgå från att avsikten med förslaget är att avvisning enligt 18 § skall ske antingen vid ankomsten till riket eller vid utlänningens första kontakt i övrigt med polismyndighet. Om utlänningen har kontrollerats redan vid ankomsten till riket eller omedelbart därefter, bör han alltså inte kunna avvisas med stöd av 18 § vid en senare kontakt med polismyndighet. Polismyndighet bör emellertid ha möjlighet att ta upp frågan om avvisning enligt 18 § inte bara vid eller omedelbart efter ankomsten utan också vid utlänningens första kontakt med myndigheten eller omedelbart därefter, om den kontakten äger rum först senare. Vidare bör det enligt kommittén i lagtexten direkt anges vad som avses med uttrycket "omedelbart därefter". Diskussionerna under årens lopp om begreppets innebörd sågs visa, att ett klagorand är erforderligt. Kommittén föreslår att det i lagtexten anges att fråga om avvisning skall kunna tas upp inom sju dagar efter ankomsten till riket eller utlänningens första kontakt med polismyndighet. Motsvarande föreslås gälla beträffande möjligheten att verkställa avvisningsbeslut utan hinder av anförda besvär. I detta sammanhang framhåller kommittén, att det f. n. krävs att avvisningsbeslutet skall ha hunnit meddelas senast omedelbart efter ankomsten för att verkställighet skall få ske utan hinder av anförda besvär. Enligt kommitténs mening måste det vara tillräckligt att frågan om avvisning har tagits upp till prövning under den tid av sju dagar som myndigheten har till sitt förfogande. Det kan nämligen enligt kommittén inte vara meningen, att tillämpningen av 18 § och 57 § första stycket skall omöjliggöras, om det i ett enskilt ärende krävs en grundligare utredning eller handläggningen försvåras på annat sätt.

Även enligt *RPS'* mening bör frågan om avvisning enligt 18 § UtlL kun-

na tas upp också i det fall då utlänningen, sedan han kommit in i riket utan att ha inresekontrollerats, första gången kommer i kontakt med polisen samt inom en vecka därefter. RPS anser liksom utlänningslagkommittén att uttrycket "omedelbart därefter" bör preciseras i lagen, förslagsvis till en vecka. Avgörande för frågan om verkställighet skall få ske utan hinder av anförda besvär bör även enligt RPS' uppfattning vara, att frågan om avvisning har tagits upp till prövning inom en vecka. Det bör alltså i fortsättningen inte krävas, att avvisningsbeslut har hunnit meddelas inom den tiden. Ofta krävs nämligen kompletterande utredning, vilken kan vara tidsödande, och det framstår enligt RPS som omotiverat, att den omständigheten skall få lägga hinder i vägen för verkställighet omedelbart efter det beslut om avvisning har meddelats.

Svenska kommunförbundet framhåller att de bestämmelser som reglerar statens och kommunernas ekonomiska ansvar för invandrares uppehälle i avvaktan på arbets- och uppehållstillstånd måste ses över och justeras med anledning av den föreslagna lagändringen. Kommunförbundet förutsätter att överläggningar med förbundet rörande detta kommer att tas upp av främst socialstyrelsen, RPS och arbetsmarknadsstyrelsen.

5 Föredraganden

5.1 Statens invandrarverks (SIV) framställning

Bestämmelserna i utlänningslagen (1954:193, ändrad senast 1976:662), UtlL, om avlägsnande av utlänningar från vårt land har inte ändrats i något väsentligt hänseende under de drygt 20 år som lagen har varit i kraft. I samband med ankomsten till Sverige avlägsnas en utlänning genom avvisning. Avlägsnande av utlänning som finns i landet sker genom förpassning, förvisning eller utvisning.

Gränsen mellan avvisning och förpassning drogs ursprungligen på sådant sätt att avvisning fick ske vid utlänningens ankomst till riket eller omedelbart därefter. År 1964 ändrades bestämmelserna så, att avvisning enligt 19 § UtlL blev möjlig intill tre månader efter utlänningens ankomst. Detta gäller exempelvis när avvisning sker på grund av att utlänningen saknar medel för sin vistelse här. I de fall då avvisningsgrunden är den att utlänningen saknar pass och tillstånd att resa in (18 §) gäller dock fortfarande att avvisning får användas endast vid ankomsten till riket eller omedelbart därefter. Detsamma gäller när avvisning sker därför att utlänningen vägrar att visa sitt pass eller lämna polismyndighet begärda upplysningar eller också att han lämnar oriktiga uppgifter (18 §). I fråga om verkställighet gäller enligt 57 § UtlL, att beslut om avvisning som har meddelats av polismyndighet vid utlänningens ankomst till riket eller omedelbart därefter skall gå i verkställighet utan hinder av att besvär har anförts mot beslutet. Bestämmelsen utgör undantag från huvudregeln i UtlL, att verkställighet

får ske först sedan beslutet har vunnit laga kraft. Det finns anledning att betona att omedelbar verkställighet dock inte får ske när utlänningen gör invändning om politiskt flyktingskap. I sådana fall skall nämligen ärendet enligt 58 § underställas statens invandrarverk (SIV). Jag återkommer till denna fråga.

Som jag förut har nämnt har SIV föreslagit att avvisning enligt 18 § skall få ske inte bara som hittills i samband med ankomsten till riket utan även vid det första tillfälle då utlänningen uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller omedelbart därefter. Bestämmelserna i 57 § föreslås i konsekvens härmed bli ändrade så, att omedelbar verkställighet blir möjlig även i fall där avvisning har skett när utlänningen har uppsökt eller anträffats av polismyndighet eller omedelbart därefter. Avvisning skall dock inte få ske senare än tre månader efter ankomsten till riket. Bakgrunden till SIV:s framställning anges vara, att bestämmelserna om omedelbar avvisning har kommit att sättas ur spel genom att flertalet utlänningar som kommer hit utan uppehålls- eller arbetstillstånd undviker att ta kontakt med polismyndighet förrän minst tio dagar har förflutit från ankomsten. Detta leder enligt SIV till ett tids- och kostnadskrävande förfarande i från början klara avvisningsfall, med åtföljande kostnader för samhället. Förslaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissinstanser. Från ett par håll har dock riktats stark kritik mot de föreslagna ändringarna.

För egen del vill jag till en början erinra om att vi i vårt land sedan länge tillämpar en reglerad invandring. Riktlinjerna har lagts fast främst i prop. 1968:142 och går ut på att invandrare skall kunna leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. I det syftet har i utlänningskungörelsen (1969:136, omtryckt 1975:1359, ändrad senast 1977:36), UtlK, föreskrivits, att annan utlänning än nordbo, som kommer hit för att arbeta, i princip skall ha ordnat arbete och arbetstillstånd före inresan. Normalt får utlänningen inte resa in i landet utan sådant tillstånd. Så länge han är kvar här kan i princip inget tillstånd beviljas (46 § UtlK). Undantag gäller i vissa speciella fall. Sålunda är exempelvis den som är gift med svensk medborgare och har uppehållstillstånd undantagen från skyldighet att ha arbetstillstånd. Arbetstillstånd kan meddelas efter inresan i särskilda fall t. ex. när utlänningen har rest in för att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här. När en utlänning tillåts stanna i vårt land av politiska eller av humanitära skäl, beviljas han också arbetstillstånd. Jag vill emellertid understryka att de nu nämnda fallen avses utgöra undantag. En utlänning som i annat fall utan ett i förväg ordnat arbetstillstånd reser in i Sverige för att stanna kvar och försörja sig genom arbete här måste räkna med att bli avlägsnad härifrån. Frågan är endast hur lång tid som skall få förflyta innan detta sker.

Frågor om skyndsamt handläggning av ärenden som rör utlännings rätt att stanna kvar i vårt land utreds f. n. med förtur av utlänningslagkommittén (A 1975:04). I direktiven till kommittén påpekades bl. a. de betydande olägenheter, inte minst för utlänningens del, som följer av en lång handläggningstid i dessa fall. I brist på arbetstillstånd är utlänningen ofta hänvisad till socialhjälp eller ser sig tvingad att ta illegal arbetsanställning, med allt vad detta innebär av otrygghet och andra sociala påfrestningar. Jag vill för egen del starkt understryka att det är viktigt både för den enskilde och för samhället att frågor om utlännings rätt att stanna kvar avgörs skyndsamt.

Självfallet får inte önskemålet om snabbhet tillgodoses på bekostnad av kravet på rättssäkerhet. Som även framhålls av utlänningslagkommittén i dess yttrande över SIV:s förslag i ämnet innehåller UtIL bestämmelser som i flera hänseenden garanterar ett rättssäkert förfarande i samband med prövning av fråga om avvisning liksom vid verkställighet av avvisningsbeslut. Enligt 21 a § skall polismyndighet underställa SIV fråga om avvisning när utlänningen åberopar politisk förföljelse eller påstår sig löpa risk att bli sänd till krigsskådeplats eller straffas för att han är krigsvägrare, så snart påståendet inte är uppenbart oriktigt. Detsamma gäller när utlänningen påstår sig inte vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter som han åberopar inte kan lämnas utan avseende. Enligt 58 § skall underställning ske av verkställighetsärendet i motsvarande fall. Det kan tilläggas att avvisningsfrågan skall underställas SIV också i andra fall än förut har nämnts, nämligen om polisen anser det vara tveksamt om utlänning, beträffande vilken det finns avvisningsskäl, verkligen skall avvisas (60 §).

Det är mot denna bakgrund som SIV:s framställning skall bedömas. Jag delar i likhet med flera remissinstanser SIV:s uppfattning, att det inte är önskvärt att sådana utlännningar som enligt gällande bestämmelser saknar rätt att stanna kvar i vårt land, kan göra detta genom att undvika att ta kontakt med polisen vid inresan och under viss tid därefter. Detta gäller naturligtvis i första hand i sådana fall där en utlänning avsiktligt avvaktar en tidpunkt, då ett omedelbart verkställbart beslut inte längre kan meddelas. Men även om väntan har andra grunder, är det enligt min mening otillfredsställande att tiden för ärendets handläggning därigenom förlängs. I de fall utlänningen saknar pass eller behövliga tillstånd, exempelvis arbetstillstånd, och inga sådana särskilda skäl föreligger som gör att han ändå har möjlighet att få stanna, måste det enligt min mening vara en avgjord fördel för utlänningen och för samhället att avvisningsfrågan avgörs omedelbart och beslutet verkställs utan hinder av förd klagan. I övriga fall, t. ex. då utlänningen åberopar politiska skäl för att få stanna här, ger lagen garantier för att ärendet prövas i annan ordning.

Vad SIV har anfört om de olägenheter som uppkommer genom den nuvarande utformningen av 21 och 57 §§ vinner stöd i vad som har framkom-

mit under remissbehandlingen. Jag delar SIV:s uppfattning, att en bättre ordning skulle kunna åstadkommas genom att möjlighet införs till s. k. korta avvisingar också i samband med att utlänningen tar den första kontakten med eller anträffas av polisen efter det att han har rest in i Sverige. Det kan självfallet övervägas om någon ändring av avvisingens bestämmelserna skall genomföras redan nu eller om resultatet av utlänningslagkommitténs arbete först skall avvaktas. Med hänsyn till att nuvarande regler medför betydande och tilltagande olägenheter och att utlänningslagkommittén har tillstyrkt ändringsförslaget anser jag det vara väl befogat att nu genomföra de föreslagna ändringarna.

RPS och utlänningslagkommittén understryker att möjligheterna till avvisning enligt 18 § dels i samband med inresan, dels vid det tillfälle då utlänningen uppsöker eller anträffas av polisen måste göras alternativa. I de fall då utlänningen har inresekontrollerats vid inresan bör alltså liksom hittills gälla att avvisning med stöd av 18 § får ske endast vid utlänningens ankomst eller omedelbart därefter. Har däremot utlänningen rest in i landet utan att ha inresebehandlats, bör möjlighet finnas att senare ta upp frågan om avvisning enligt 18 §. I detta sammanhang vill jag erinra om att passkontroll vid gränserna mellan de nordiska länderna normalt inte förekommer. I stället är varje nordiskt land enligt den s. k. passkontrollöverenskommelsen förpliktad att för sin del bevaka det nordiska områdets yttergräns. Om man bortser från fall där en utlänning reser in i Sverige från utomnordiskt land eller då han inresekontrolleras vid stickprovvis anordnad passkontroll vid gräns till annat nordiskt land, är det alltså i första hand utlänningen själv som avgör när den första kontakten med polisen skall ske. I likhet med vad SIV har föreslagit bör möjlighet införas till avvisning enligt 18 § också vid detta tillfälle.

Enligt gällande bestämmelser får avvisning enligt 18 § ske inte bara vid ankomsten utan även omedelbart därefter. Enligt stadgad praxis avses därmed en tidrymd av en vecka från ankomsten, inresedagen oräknad. Samma uttryckssätt som nyss nämnts används i 57 §. Enligt denna paragraf skall beslut om avvisning som meddelas av polismyndighet vid utlänningens ankomst till riket eller omedelbart därefter gå i verkställighet utan hinder av anförda besvär. Det saknar för bestämmelsens tillämpning betydelse om avvisning har skett enligt 18 eller 19 §. Även i detta fall anses i praxis begreppet omedelbart därefter innefatta en vecka från inresan. Under remissbehandlingen har framförts önskemål om en precisering av den tid inom vilken avvisning skall få ske i fall som avses i 18 §. En sådan precisering är starkt motiverad från rättssäkerhetssynpunkt och är därför enligt min mening i hög grad önskvärd. Detta gäller i särskild grad med hänsyn till att gränsdragningen är avgörande för om verkställighet skall få ske, trots att beslutet inte har vunnit laga kraft. Någon anledning att ändra gällande praxis föreligger inte. I lagen bör därför ordet omedelbart bytas ut mot den bestämda tidsangivelsen en vecka. Därmed erhålls även den för-

delen att beräkningen av tiden skall ske enligt lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid (ändrad senast 1974:756). Det innebär att avvisningsbeslut får meddelas senast den dag som bär samma namn som inresedagen. Om den dag då beslutet senast skall meddelas är en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, får avvisningsbeslutet meddelas nästa vardag (2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid). Den nu nämnda tidrymden om en vecka för beslut om avvisning enligt 18 § resp. för omedelbar verkställighet enligt 57 § bör gälla såväl i förhållande till inresedagen som till den dag då utlännningen annars första gången uppsöker eller anträffas av polismyndighet.

RPS och utlänningslagkommittén tar upp frågan, om det bör fordras att beslut faktiskt har meddelats inom den nyss angivna tiden, för att omedelbar verkställighet skall få ske enligt 57 §. RPS pekar på att det i avvisningsärenden ofta krävs kompletterande utredning innan beslut kan meddelas. En sådan utredning kan bli tidsödande, inte minst när det gäller att fastställa utlänningsens identitet eller kontrollera hans uppgifter. Båda remissinstanserna menar att det med hänsyn till sådana situationer måste anses tillräckligt, att avvisningsfrågan har tagits upp till prövning inom den ifrågavarande tiden. Jag har viss förståelse för dessa synpunkter. Å andra sidan kan göras gällande, att rättssäkerhetsintresset kräver att möjligheten till omedelbar verkställighet begränsas till beslut som har meddelats vid inresan eller i nära anslutning till denna.

De fall där svårigheterna att identifiera utlännningen är så stora, att avvisning kan meddelas först efter utgången av den första veckan torde vara få. I dessa och andra liknande fall är det ovisst om beslut kan meddelas inom ett par veckor eller kanske först efter avsevärt längre tid. En ordning som innebär att rätten till omedelbar verkställighet är bevarad så snart ärendet har tagits upp till prövning inom föreskriven tid utan att någon bestämd gräns anges för beslutets meddelande bör enligt min mening inte förekomma. Inte heller är det från rättssäkerhetssynpunkt rimligt med en ordning som innebär att beslutsfristen förlängs när särskild anledning föreligger och att rätten till omedelbar verkställighet av ett sent meddelat beslut beror på, om det vid beslutstillfället fanns tillräckliga förutsättningar för att utnyttja den längre fristen. Jag menar att det i nu berörda fall är nödvändigt med enkla och klara regler för att tillgodose rättssäkerhetens krav, även om detta medför vissa nackdelar från praktiska synpunkter. För rätt till omedelbar verkställighet av polismyndighets avvisningsbeslut bör därför krävas att beslutet har meddelats senast inom en vecka efter inresan eller, om utlännningen då inte har haft kontakt med polismyndighet, efter första kontakten med polismyndighet. Inte heller bör polismyndighet kunna meddela beslut om avvisning med stöd av 18 § efter utgången av nu angiven tid. I den mån avvisningsskäl som anges i 19 § inte föreligger, får avlägsnande i stället ske genom förpassning.

Sammanfattningsvis innebär mitt förslag detta.

Avvisning enligt 18 § skall ske vid utlänningens ankomst till riket eller inom en vecka efter ankomstdagen. Vidare bör gälla att utlänning som inte har inresebehandlats skall kunna avvisas enligt 18 § när han första gången uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter. I inget fall får avvisningen ske senare än inom tre månader från ankomsten. Beslut om avvisning med stöd av 19 § skall meddelas vid ankomsten men skall, liksom hittills, alltid kunna meddelas inom tremånaderstiden.

Verkställighet av polismyndighets anvisningsbeslut bör ske utan hinder av anförda besvär om beslutet har meddelats, antingen vid utlänningens ankomst till riket eller inom en vecka därefter eller också när utlänningen första gången har uppsökt eller anträffats av polismyndighet eller inom en vecka från den dagen. Detta bör gälla oavsett om avvisning sker enligt 18 eller 19 §.

Jag vill emellertid på nytt erinra om att polismyndighet har ålagts en mycket långtgående underställningsskyldighet. Den innebär bl. a. att varje avvisnings- och verkställighetsärende i vilket uppkommer fråga om politisk förföljelse eller påföljder vid krigsvägran m. m. skall avgöras av SIV och inte av polismyndighet. Detta gäller även fall där utlänningen åberopar andra politiska skäl än sådana som konstituerar flyktingskap och de åberopade omständigheterna inte av polisen kan lämnas utan avseende. Även i övrigt skall SIV och inte polismyndighet ta ställning när avvisningsfrågan är tveksam.

Frågor om avvisning och om verkställighet av avlägsnandebeslut skall som jag nämnde ingående övervägas av utlänningslagkommittén. Det arbetet kan komma att inverka även på de nu föreslagna, begränsade ändringarna i UtL.

5.2 Förhör i ärende som handläggs av regeringen

I UtL föreskrivs för åtskilliga fall att förhör skall hållas med utlänning, i vissa fall först efter begäran av denne. Även i övrigt får regeringen, SIV, utlänningsnämnden eller länsstyrelse hålla förhör i utlänningsärende. I 40–42 a §§ finns bestämmelser om vad som skall gälla vid förhör. Normalt skall förhör hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Enligt 40 § får SIV överlåta åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I fråga om ärende som handläggs av regeringen föreskrivs, att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer utser förhörmyndighet. Bestämelsen fick sin nuvarande lydelse år 1975.

Den ordning som gäller beträffande förhör i utlänningsärende som handläggs av regeringen vållar betydande olägenheter. Själva beslutet att förhör skall hållas i visst fall, liksom beslutet vilken myndighet som skall hålla förhöret fattas av regeringen vid regeringssammanträde. Om utlänningen har tagits i förvar, kan beslut behöva fattas så skyndsamt, att närmaste ordinarie regeringssammanträde inte kan avvaktas. Extra regeringssamman-

träde blir då nödvändigt. En sådan ordning bör enligt min mening inte längre behållas. De frågor det här gäller har karaktär av led i departementets beredning av utlänningsärendet. Med hänsyn härtill bör frågor som rör förhör i ärendet kunna avgöras av det för dessa ärenden ansvariga statsrådet, med rätt för statsrådet att delegera frågan till tjänsteman som statsrådet bestämmer. Bestämmanderätten bör omfatta inte bara utseende av förhörsmyndighet utan även rätt att besluta att förhör skall hållas samt att avgöra övriga med förhöret sammanhängande frågor. Jag vill erinra om att det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet redan tidigare fått rätt meddela inhibitionsbeslut i ärende hos regeringen (51 a §).

6 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom arbetsmarknadsdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1954:193).

Förslaget bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.¹

7 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslaget.

Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

¹ Bilagan har uteslutits här. Förslaget är likalydande med det som är fogat till propositionen.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1977-03-22

Närvarande: F. d. justitierådet Edling, regeringsrådet Nordlund samt justitieråden Ulveson och Erik Nyman.

Enligt utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 10 mars 1977 har regeringen på hemställan av statsrådet Ullsten beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

lag om ändring i utlänningslagen (1954:193).

Förslaget, som finns bilagt detta protokoll, har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gerhard Wikrén.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde
1977-03-24

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Troedsson, Mundebo, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Ullsten

Proposition om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1954:193).

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat lagförslaget utan erinran och hemställer att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget.

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

¹ Beslut om lagrådsremissen fattat vid regeringssammanträde den 10 mars 1977.