

Regeringens proposition

1977/78: 90

om ändring i utlänningslagen (1954: 193), m. m.;

beslutad den 26 januari 1978.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

OLA ULLSTEN

Propositionens huvudsakliga innehåll

Handläggningen av utlänningsärenden tar ofta lång tid. I propositionen föreslås vissa ändringar i bl. a. utlänningslagen (1954: 193) som syftar till att förkorta väntetiderna i främst ärenden angående uppehålls- och arbetstillstånd samt förpassning.

I sammanhanget behandlas frågan om inrättande av en fristående slutlig besvärshinstans, som i regeringens ställe skulle pröva besvär över beslut av statens invandrarverk (SIV) i avvisnings- och förpassningsärenden samt vissa verkställighetsärenden. I propositionen förordas att regeringen liksom hittills prövar besvärshinstanserna.

Utlänningsnämnden har till uppgift bl. a. att avge yttrande i ärende hos SIV om förpassning av utlänning. Tidigare hade nämnden framför allt avgörande betydelse för utlänningens rätt att besvära sig över SIV:s beslut i avvisnings- eller förpassningsärenden. Genom införande fr. o. m. år 1976 av en allmän besvärshinstans bortföll det viktigaste motivet för att ha kvar utlänningsnämnden. Det föreslås därför i propositionen att nämnden avskaffas.

Förbättringar föreslås beträffande polisens utredning i avvisnings- och förpassningsärenden. Utlänningen skall i allmänhet kunna få offentligt biträde under polisutredningen.

Om en utlänning vägras uppehållstillstånd, kan det i dag dröja lång tid innan frågan om hans avlägsnande prövas. Den frågan prövas i ett nytt ärende. I propositionen förordas att SIV regelmässigt meddelar beslut om förpassning samtidigt med beslut att vägra begärt uppehållstillstånd. Utlänningen har som nämnts redan nu möjlighet att få förpassningsbeslutet överprövat av regeringen.

Beslut om verkställighet av förpassning beslutas nu av länsstyrelse men verkställigheten genomförs av polismyndighet. Det föreslås att polisen, på samma sätt som vid avvisning, också får fatta själva verkställighetsbeslutet vid förpassning. En annan nyhet är att länsrätt blir förhörsmyndighet i utlänningsärende som handläggs av regeringen eller SIV.

Slutligen behandlas i propositionen frågan om riktlinjer för uppehållstillstånd åt gäststuderande. De hittills gällande riktlinjerna preciseras i olika hänseenden.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1978.

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)

Härigenom föreskrives i fråga om utlänningslagen (1954: 193)¹
dels att 45 § skall upphöra att gälla,
dels att 3, 10, 11, 12, 21 a, 23, 39, 40, 42 a, 46, 47, 50, 58 och 69 a §§
skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Den kontroll över utlännningar, som erfordras för tillämpningen av denna lag skall, om ej annat följer av *tredje* stycket, utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet. Regeringen förordnar, vilken myndighet som skall vara central utlänningsmyndighet.

I ärende som avses i denna lag äger den centrala utlänningsmyndigheten inhämta yttrande från en nämnd (utlänningsnämnden). Nämnden skall bestå av tre ledamöter som, jämte en eller flera suppleanter för var och en av dem, utses av regeringen för viss tid. En av ledamöterna och suppleant för denne skall vara eller hava varit innehavare av domarämbete.

I fråga om utlännningar som avses i 15 § första stycket 2 utövas kontroll enligt första stycket under ledning av arbetsmarknadsstyrelsen.

10 §

Tidsbegränsat uppehållstillstånd medför rätt att vistas i riket den tid som angivits i tillståndet. Det innefattar icke rätt till inresa, om ej detta särskilt angivits. Tillståndet må begränsas till att avse uppehåll endast inom viss del av riket, dock ej mindre del än en kommun, samt förbindas med de föreskrifter i fråga om byte av bostad och arbetsanställning samt anmälningsskyldighet som i övrigt bedömas behövliga. Stannar utlänningskvar i riket efter det att hans tillstånd upphört att gälla, skall han, intill dess nya föreskrifter meddelas för honom, alltjämt vara underkastad de föreskrifter som voro förbundna med tillståndet.

¹ Lagen omtryckt 1975: 1358.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Beslut om tidsbegränsat uppehållstillstånd får innehålla föreskrift att utlännningen senast då tiden för tillståndet utgår skall utresa ur riket (utresebeslut).

Permanent uppehållstillstånd medför rätt att inresa och att vistas i riket utan tidsbegränsning. Den som innehar sådant tillstånd får uppehålla sig i riket, även om han saknar pass. Tillståndet får återkallas, om utlänningsens bosättning här upphör.

11 §

Visering och uppehållstillstånd meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten; denna myndighet beslutar även om återkallelse av permanent uppehållstillstånd.

Visering må ock meddelas av chefen för utrikesdepartementet samt, i den omfattning regeringen bestämmer, av diplomatisk eller konsulär myndighet eller polismyndighet. Om återkallelse av visering beslutar den myndighet, som meddelat viseringen; den centrala utlänningsmyndigheten äger jämväl återkalla visering, som annan myndighet meddelat, dock ej sådan som beviljats av chefen för utrikesdepartementet.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd må, i den omfattning regeringen bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. *Utresebeslut må meddelas endast av den centrala utlänningsmyndigheten.*

Tidsbegränsat uppehållstillstånd må, i den omfattning regeringen bestämmer, meddelas av polismyndighet; finner polismyndigheten att ansökan om uppehållstillstånd icke bör bifallas, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten.

12 §

Utresebeslut eller beslut, varigenom ansökan om uppehållstillstånd lämnas utan bifall på grund av omständighet som enligt 19 § första stycket 2—5 eller 29 § första stycket kan föranleda avvisning eller utvisning, må icke meddelas utan att yttrande inhämtats från utlänningsnämnden.

Uppehållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett polisdistrikt, må ej, utan att utlänningsnämndens yttrande inhämtats, meddelas för längre tid än ett år eller förlängas utöver nämnda tid. Finner nämnden att inskränkningen i utlän-

Uppehållstillstånd, som innebär rätt att vistas allenast inom en kommun eller ett polisdistrikt, må meddelas för högst ett år. Tillståndet må förlängas, dock högst ett år varje gång.

Nuvarande lydelse

ningens rätt att välja vistelseort icke är behövlig, skall frågan härom underställas regeringen.

Föreslagen lydelse

21 a §

Finner polismyndigheten skäl till avvísning föreligga i fall som avses i 18 eller 19 § men påstår utlänningen att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänning påstår sig icke vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, *efter utlänningsnämndens hörande*, besluta i ärendet så snart det kan ske. *Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvísning ej bör ske eller är ärendet synnerligen brådskande, må beslut meddelas utan att ytterligare inhämtas från utlänningsnämnden.*

Vad i första stycket sägs skall ock gälla, då anledning förekommer till avvísning enligt 19 § andra stycket ävensom då polismyndigheten finner det vara tveksamt, om utlänning, mot vilken avvísningsanledning förekommer, bör avvisas.

I fall som avses i 21 § andra stycket första meningen skall ärendet under de förutsättningar som anges i första stycket av förevarande paragraf hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet.

23 §

Beslut i förpassningsärende meddelas, *efter utlänningsnäm-*

Finner polismyndigheten skäl till avvísning föreligga i fall som avses i 18 eller 19 § men påstår utlänningen att han i det land, från vilket han kommit, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänning påstår sig icke vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Den centrala utlänningsmyndigheten har att besluta i ärendet så snart det kan ske.

Beslut i förpassningsärende meddelas av den centrala utlän-

Nuvarande lydelse

dens hörande, av den centrala utlänningsmyndigheten. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att förpassning ej bör ske eller föreligger beslut som avses i 12 § första stycket, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas av utlänningsnämnden.

Föreslagen lydelse

ningsmyndigheten. Lämnas ansökan om uppehållstillstånd utan bifall, skall den centrala utlänningsmyndigheten samtidigt meddela beslut om förpassning, om ej synnerliga skäl föreligga däremot.

39 §²

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.

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

40 §³

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 förhørsmyndighet.

Utlänningsnämnden äger uppdraga åt ledamot eller suppleant att hålla förhör.

Förhör skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. Den centrala utlänningsmyndigheten äger dock i ärende, som myndigheten handlägger, överlämna åt länsrätt 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 förhørsmyndighet.

42 a §

Hålles förhör med utlänningsnämnden får denne tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, i den mån det med hänsyn till hans ekonomiska förhållanden, den tid han vistats i riket samt omständigheterna i övrigt finnes skäligt. Förskott på ersättningen får beviljas.

Har annan än utlänningsnämnden på förhørsmyndighetens kallelse inställt sig för att höras, har han rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad för sin inställelse. På ersättning för kostnad för resa och uppehälle får förskott beviljas.

Allmänt ombud eller tolk äger av allmänna medel erhålla arvode samt gottgörelse för kostnad och tidsspilla, om ej uppdraget fullgjorts i tjänsten.

² Senaste lydelse 1977: 483.

³ Senaste lydelse 1977: 483.

Nuvarande lydelse

Fråga om ersättning eller förskott prövas av förhörsmyndigheten. På utlänningsnämndens vägnar får beslut om förskott fattas av ordföranden. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Föreslagen lydelse

Fråga om ersättning eller förskott prövas av förhörsmyndigheten. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

45 §

Innan den centrala utlänningsmyndigheten meddelar beslut i avvisningsärende, som efter besvär kommit under myndighetens prövning, skall utlänningsnämnden höras. Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att avvisning ej bör ske, må beslut meddelas utan att yttrande inhämtas från utlänningsnämnden.

46 §

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning eller förpassning så ock dess beslut i tillståndsärende, i vilket utlänningsnämndens yttrande inhämtats på grund av 12 § första stycket, må klagan föras av utlänningsnämnden. Klagan föres hos regeringen genom besvär.

Vad sålunda stadgats skall ej gälla beslut om förpassning i fall då utlänningsnämndens yttrande i ärendet ej fordras.

Över den centrala utlänningsmyndighetens beslut om avvisning eller förpassning eller dess beslut i fråga som avses i 12 § må klagan föras av utlänningsnämnden. Klagan föres hos regeringen genom besvär.

47 §

Den centrala utlänningsmyndigheten äger, om den finner särskilda skäl föreligga därtill, överlämna ärende till regeringens avgörande. Sådant överlämnande skall ske, då utlänningsnämnden hemställt därom.

Den centrala utlänningsmyndigheten äger, om den finner särskilda skäl föreligga därtill, överlämna ärende till regeringens avgörande.

Överlämnas ärende till regeringens avgörande, skall den centrala utlänningsmyndigheten bifoga eget utlåtande.

50 §

Har utlänningsnämnden beslut om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd

Har utlänningsnämnden beslut om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd

Nuvarande lydelse

mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift eller svikligen förtigit visst förhållande och har han därigenom föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, *efter utlänningsnämndens hörande*, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

Föreslagen lydelse

mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift eller svikligen förtigit visst förhållande och har han därigenom föranlett att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

58 §

Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av *förpassning*, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse. I fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket 5 äger regeringen förordna annorlunda.

Påstår utlänningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall, utom i fall som avses i 20 § och 29 § första stycket 5, ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänningsnämnden påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att, *efter utlänningsnämndens hörande*, besluta i ärendet så snart det kan ske. *Finner den centrala utlänningsmyndigheten uppenbart att verkställighet ej bör ske eller är*

Avvisning *och förpassning* skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse. I fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket 5 äger regeringen förordna annorlunda.

Påstår utlänningen att han i det land, till vilket han skulle befordras, löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller risk att sändas till krigsskådeplats eller straffas för att han övergivit krigsskådeplats eller eljest vägrat fullgöra krigstjänstgöring eller ock att han där icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk, och är påståendet icke uppenbart oriktigt, skall, utom i fall som avses i 20 § och 29 § första stycket 5, ärendet underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Detsamma skall gälla när utlänningsnämnden påstår sig ej vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter han åberopar till stöd härför icke kan lämnas utan avseende. Underställning skall dock ej ske, om påståendet enligt det beslut som förekommer till verkställighet redan är prövat. Den centrala utlänningsmyndigheten har att besluta i ärendet så snart det kan ske.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*ärendet synnerligen brådskande,
må beslut meddelas utan att yt-
rande inhämtas från utlännings-
nämnden.*

Framställer utlännningen i fall som avses i 20 § eller 29 § första stycket 5 sådant påstående som avses i andra stycket av förevarande paragraf, skall ärendet hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, som med eget yttrande underställer regeringen ärendet. Vad nu sagts skall dock ej gälla i ärende om verkställighet av beslut varigenom påståndet redan prövats.

Avser verkställighet, som enligt andra stycket underställts den centrala utlänningsmyndigheten, förpassning och har förhör icke hållits i förpassningsärendet, skall, om utlännningen begär det, förhör hållas. Det åligger den centrala utlänningsmyndigheten att, innan ärendet avgöres, underrätta utlännningen om hans rätt att påkalla förhör. I ärende som enligt tredje stycket prövas av regeringen skall förhör hållas.

Finner den centrala utlänningsmyndigheten anledning till verkställighet enligt 54 §, skall frågan härom underställas regeringen.

69 a §

Bestämmelserna i 15 § förvaltningslagen (1971: 290) äga tillämpning i ärende om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd, arbetstillstånd och återkallelse av permanent uppehållstillstånd endast om utlännningen är bosatt eller eljest vistas inom riket.

Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1971: 290) äga icke tillämpning beträffande beslut angående visering och arbetstillstånd och ej heller beträffande beslut angående tidsbegränsat uppehållstillstånd i annat fall än som avses i 12 § första stycket.

Bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1971: 290) äga icke tillämpning beträffande beslut angående visering och arbetstillstånd och ej heller beträffande beslut angående tidsbegränsat uppehållstillstånd i annat fall än som avses i 12 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

Har före ikraftträdandet beslut om förpassning överlämnats till länsstyrelse för verkställighet, gäller beträffande verkställigheten äldre bestämmelser.

2 Förslag till

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429)

Härigenom föreskrives att 41 och 42 §§ rättshjälpslagen (1972: 429)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

41 §

Offentligt biträde kan förordnas i mål eller ärende

1. hos utskrivningsnämnd eller psykiatriska nämnden angående intagning enligt 8 eller 9 § eller utskrivning enligt 16 eller 19 § lagen (1966: 293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall,

2. hos beslutsnämnd eller psykiatriska nämnden angående inskrivning i eller utskrivning från vårdhem eller specialsjukhus enligt lagen (1967: 940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda eller placering av särskolelev enligt 28 § samma lag,

3. hos förvaltningsdomstol angående tvångsintagning i allmän vårdanstalt för alkoholmissbrukare enligt 18 eller 55 § lagen (1954: 579) om nykterhetsvård eller kvarhållande enligt 45 § samma lag,

4. angående omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § barnavårdslagen (1960: 97) eller utredning enligt 30 § samma lag eller angående sådan samhällsvårds slutliga upphörande enligt 42 § samma lag,

5. hos förvaltningsdomstol angående intagning i eller utskrivning från ungdomsvårdsskola enligt barnavårdslagen (1960: 97),

6. hos utlänningsnämnden enligt utlänningslagen (1954: 193),

7. angående förpassning eller utvisning enligt utlänningslagen (1954: 193),

8. angående avvisning enligt utlänningslagen (1954: 193), dock ej hos polismyndighet, såvida icke utlänningsen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen (1954: 193), om *underställning skett hos centrala utlänningsmyndigheten* med stöd av 58 § andra stycket eller *hänskjutits dit* med stöd av 58 § tredje stycket samma lag eller om

6. angående förpassning enligt utlänningslagen (1954: 193) samt vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om förpassning,

7. angående utvisning enligt utlänningslagen (1954: 193),

8. angående avvisning enligt utlänningslagen (1954: 193), dock ej hos polismyndighet, såvida icke *anledning föreligger att underställa ärendet den centrala utlänningsmyndigheten eller utlänningsen* enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

9. angående verkställighet enligt utlänningslagen (1954: 193), om *anledning föreligger att underställa ärendet den centrala utlänningsmyndigheten* med stöd av 58 § andra stycket *samma lag* eller *hänskjuta ärendet dit* med stöd av 58 §

¹ Lagen omtryckt 1976: 626.

Nuvarande lydelse

utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

10. *angående uppehållstillstånd, om utlänningsnämndens yttrande på grund av 12 § första stycket utlänningslagen (1954: 193) skall inhämtas,*

11. *angående föreskrifter som meddelas enligt 10 §, 34 § eller 51 § femte stycket utlänningslagen (1954: 193),*

12. *angående hemsändande av utlännning med stöd av 71 § första stycket utlänningslagen (1954: 193),*

13. *angående förverkande av villkorligt medgiven frihet enligt 26 kap. brottsbalken,*

14. *angående återintagning i anstalt enligt 29 eller 30 kap. brottsbalken,*

15. *angående verkställighet utomlands av frihetsberövande påföljd enligt lagen (1963: 193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m. m. eller lagen (1972: 260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom,*

16. *angående utlämning enligt lagen (1970: 375) om utlämning till Danmark, Finland, Island eller Norge för verkställighet av beslut om vård eller behandling,*

17. *angående kastrering enligt lagen (1944: 133) om kastrering, om giltigt samtycke till åtgärden ej lämnats,*

18. *hos regeringen enligt 1 § andra stycket lagen (1975: 1360) om tvångsåtgärder i spaningsssyfte i vissa fall.*

Föreslagen lydelse

tredje stycket samma lag eller om utlännningen enligt 35 § samma lag hållits i förvar längre än en vecka,

42 §

Offentligt biträde skall utses för den som åtgärden avser, om det behövs för tillvaratagande av dennes rätt. Vid bedömningen av behovet skall särskilt beaktas om i väsentligt hänseende motstridiga sakuppgifter lämnats under utredningen eller betydelsefulla sakförhållanden i övrigt är oklara.

I ärende som anges i 41 § 1—5 och 13—17 skall offentligt biträde utses för den som åtgärden avser, om det behövs för tillvaratagande av dennes rätt. Vid bedömningen av behovet skall särskilt beaktas om i väsentligt hänseende motstridiga sakuppgifter lämnats under utredningen eller betydelsefulla sakförhållanden i övrigt är oklara.

I ärende som anges i 41 § 6—9, 11, 12 och 18 skall offentligt biträde utses, om det ej måste antagas att behov av biträde saknas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

3 Förslag till

I lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt

Härigenom föreskrives att 6 § lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §²

Skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt är domför med ordföranden ensam

1. när åtgärd som avser endast måls beredande vidtages,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan skatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt,
2. vid sådant förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av annan skatterätt, fastighetstaxeringsrätt eller länsrätt *samt vid sådant förhör i ärende enligt utlänningslagen (1954: 193) som begärts med stöd av 40 § samma lag,*

3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende,

4. vid beslut, såvitt gäller svenskt körkort, trafik kort eller traktorkort, om återkallelse tills vidare eller, såvitt gäller utländskt körkort, om vägran tills vidare att godkänna körkortet, när det är uppenbart att sådant beslut bör meddelas,

5. vid annat beslut som ej innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det ej är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt domför med ordföranden ensam vid beslut som ej innefattar prövning av målet i sak.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande av

1. mål om utdömande av vite,
2. mål enligt bevissäkringslagen (1975: 1027) för skatte- och avgiftsprocessen, om handlings undantagande från taxeringsrevision, skatterevision eller annan granskning och om befrielse från skyldighet att lämna kontrolluppgift enligt taxeringslagen (1956: 623),
3. mål om omhändertagande för utredning enligt 30 § barnavårdslagen (1960: 97),
4. mål enligt uppbörds- och folkbokföringsförfattningarna med undantag av mål om arbetsgivares ansvarighet för arbetstagares skatt,
5. mål om uppdelning av taxeringsvärde enligt 8 § 3 mom. sista stycket kommunalskattelagen (1928: 370),
6. mål som avser ändring av taxerad inkomst med högst 500 kronor,
7. mål enligt skatte- och taxeringsförfattningarna i vilket beslutet överensstämmer med parternas samstämmiga mening,
8. mål i vilket saken är uppenbar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1973: 1108.

² Senaste lydelse 1975: 1033.

Utdrag

ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL

vid regeringssammanträde
1977-12-15

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

Föredragande: statsrådet Ullsten

**Lagrådsremiss med förslag till ändring i utlänningslagen
(1954: 193), m. m.**

1 Inledning

Omfattande reformer har under senare år genomförts på utlänningslagstiftningens område. Åtskilliga frågor kvarstår emellertid att lösa och reformarbetet fortsätter. Utlänningslagkommitten¹ avgav i april 1977 delbetänkandet (SOU 1977: 28) Kortare väntetider i utlänningsärenden.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, kammarrätten i Stockholm, justitiekanslern (JK), rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen, universitets- och högskoleämberetet (UHÄ), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), utlänningsnämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Östergötlands samt Uppsala län, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), domstolsverket, 1975 års polisutredning (Ju 1975: 08), decentraliseringsutredningen (Kn 1975: 01), länsdomstolskommittén (Kn 1977: 01), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska flyktingrådet och Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer.

Yttranden har överlämnats, av UHÄ från rektorsämbetena vid Uppsala, Lunds och Umeå universitet, av länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelserna i Stockholms och Södertälje polisdistrikt samt Stockholms kommunstyrelse, av länsstyrelsen i Malmöhus län från polisstyrel-

¹ Kammarrättspresidenten Carl Axel Petri, förbundsjuristen Kerstin Gustafsson, riksdagsmannen Olle Göransson samt sekreterarna Urs Hauser och Monica Werenfels-Röttorp.

serna i Helsingborgs, Lunds och Malmö polisdistrikt samt av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län från polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt.

Yttranden över betänkandet har dessutom avgetts av Chilekommittén, Juristforum AB och Folkpartiets ungdomsförbund samt suppleanten i utlänningsnämnden Harry Tjernberg.

SIV har i skrivelse den 4 maj 1976 föreslagit ändrade bestämmelser om uppehållstillstånd för gäststuderande. Över skrivelsen har yttranden avgetts av RPS, stiftelsen Svenska Institutet, dåvarande universitetskanslersämbetet (UKÄ), skolöverstyrelsen, AMS, utlänningsnämnden, folkhögskoleutredningen (U 1972: 08), styrelsen för internationellt bistånd (SIDA), svenska kommunförbundet, LO, Centralorganisationen SACO/SR och Sveriges förenade studentkårer (SFS).

Yttranden har överlämnats av UKÄ från rektorsämbetena vid Uppsala, Lunds, Stockholms, Göteborgs och Umeå universitet, högskolan i Luleå, Tekniska Högskolan i Stockholm och Chalmers tekniska högskola.

2 Huvuddragen av gällande ordning enligt utlänningslagen och utlänningskungörelsen

2.1 Upphålls- och arbetstillstånd m. m.

År 1966 infördes i vårt land reglerad invandring av arbetskraft. Det skedde mot bakgrund av de stora sociala problem som orsakades av den ökande invandringen av arbetskraft från Sydeuropa. Den reglerade invandringen innebär i princip att utlännningar tillåts slå sig ned och söka sin utkomst i Sverige endast i den omfattning som bedöms förenlig med landets resurser och den politik som förs inom andra samhällsområden. Syftet är att invandrade utlännningar skall kunna leva på samma nivå som övrig del av befolkningen. Ordningen med en reglerad arbetskraftsinvandring har bekräftats av statsmakterna vid olika tidpunkter. Av särskild vikt är de riktlinjer för utlänningspolitiken som statsmakterna antog år 1968 (prop. 1968: 142, SU 196, rskr 405). Dessa riktlinjer gäller fortfarande och har år 1975 (prop. 1975: 26, InU 6, rskr 160) kompletterats med riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m. Även vid detta senare tillfälle fastslogs att invandringen i fortsättningen skall vara reglerad.

Bestämmelserna i utlänningslagen (1954: 193 — UtIL) och utlänningskungörelsen (1969: 136 — UtIK) om uppehålls- och arbetstillstånd innebär i huvudsak följande.

Regeringen får enligt 7 § UtIL förordna att utlännning inte utan tillstånd får resa in eller uppehålla sig i vårt land. Sådant tillstånd meddelas som visering, från vilken här kan bortses, eller *uppehållstillstånd*.

Uppehållstillstånd kan meddelas för viss tid eller, för den som är fast bosatt här, som permanent uppehållstillstånd (9 §). Tillstånd meddelas av SIV (11 §). I anslutning till de nämnda bestämmelserna finns närmare föreskrifter i 32—41 c §§ UtIK. Av 32 § framgår att utlänning inte får uppehålla sig i landet längre tid än tre månader från inresan utan att ha uppehållstillstånd. Undantagna är medborgare i annat nordiskt land samt ogift utländskt barn under 16 år, om barnets vårdnadshavare eller någon av dem antingen är svensk medborgare eller är bosatt här och har uppehållstillstånd. Ansökan om uppehållstillstånd görs hos polismyndigheten i den ort där utlänningen bor (35 §). Polismyndigheten gör utredning om utlänningens försörjningsförmåga och personliga förhållanden (36 §). Ärendet prövas därefter av SIV. Är utlänningen fast bosatt i landet och är det uppenbart att han inte kan vägras fortsatt uppehållstillstånd av s. k. vandelsskäl får permanent uppehållstillstånd meddelas (41 a §). Med vandelsskäl avses sådana omständigheter som enligt 19 § första stycket 2—5, 20 § eller 29 första stycket UtIL kan föranleda avvisning eller utvisning.

I UtIL eller UtIK anges inte — annat än beträffande utländsk studerande — under vilka förutsättningar uppehållstillstånd får meddelas. I den nyss nämnda prop. 1968: 142 ges vissa riktlinjer för den centrala utlänningsmyndighetens tillståndsprövning. För att få uppehållstillstånd för stadigvarande vistelse krävs i regel att sökandens försörjning är tryggsad antingen genom eget arbete eller på annat sätt. Eftersom försörjningen i allmänhet endast kan tryggas genom eget arbete får arbetstillståndet en avgörande betydelse för frågan om uppehållstillstånd skall beviljas. Kan utlänningen få arbetstillstånd, anses försörjningskravet uppfyllt och uppehållstillstånd kan beviljas. Under vissa förutsättningar kan uppehållstillstånd beviljas trots att försörjningskravet inte är uppfyllt. Sålunda kan make och oförsörjda barn till utlänning, som har tillstånd att vistas och arbeta här, få uppehållstillstånd utan prövning av försörjningsförmågan. Motsvarande gäller utlänningens eller hans makes föräldrar eller annan nära släkting, men bara om föräldrarna eller släktingen är väsentligt beroende av den härvarande för sin försörjning och denne har ekonomiska möjligheter att svara för försörjningen. Uppehållstillstånd kan vägras på grund av utlänningens personliga förhållanden. Därvid får endast beaktas sådana omständigheter som kan medföra avvisning enligt 19 § första stycket 2—5 eller 20 § UtIL eller utvisning enligt 29 § första stycket UtIL.

Bestämmelser om arbetstillstånd finns både i UtIL och UtIK. Enligt 15 § första stycket UtIL får regeringen förordna att utlänning inte utan arbetstillstånd får inneha anställning här i riket eller, med visst undantag, utöva verksamhet som föranleds av anställning utomlands. I 13 § ges vidare regeringen befogenhet att föreskriva att utlänning, som avser att ta sådan anställning eller utöva sådan verksamhet som kräver arbets-

tillstånd, inte får resa in i riket förrän tillståndet har meddelats. Föreskrifter i nämnda hänseenden lämnas i 42—54 §§ UtIK.

Den grundläggande bestämmelsen för den reglerade invandringen återfinns i 46 § UtIK. Bestämmelsen innebär att utlänning som kommer hit för att arbeta, i regel skall ha ordnat arbete och arbetstillstånd före inresan. Tillståndet meddelas i princip av SIV sedan yttrande inhämtats från AMS. Avgörandet av frågan om arbetstillstånd grundas på en arbetsmarknadsbedömning som görs av arbetsmarknadsverket och arbetsmarknadens parter. Bostadsfrågan måste också vara löst. AMS följer praktiskt taget alltid arbetstagarorganisationens uppfattning. SIV följer i sin tur så gott som undantagslöst AMS rekommendation. När arbetstillstånd beviljas ges det i allmänhet första gången för ett år och är begränsat till visst yrke. Däremot är det inte knutet till viss arbetsgivare, inte ens till den arbetsgivare som lämnat anställningserbjudandet. Uppehållstillstånd beviljas samtidigt för motsvarande tid. Efter ett år i Sverige får invandraren arbetstillstånd utan yrkesbegränsning. Han kan vid den tidpunkten också få permanent uppehållstillstånd som ersätter både tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Från huvudregeln att den som vill invandra till Sverige måste ha sin tillståndsfråga löst före inresan finns vissa undantag (46 § UtIK). Till en början är vissa utlänningar undantagna från skyldighet att ha arbetstillstånd eller kan befrias från den skyldigheten (42 § andra stycket, 42 a §, 43 och 44 §§ UtIL). Undantagna från sådan skyldighet är bl. a. nordbo och innehavare av permanent uppehållstillstånd. Den som är gift med svensk medborgare är likaså undantagen från skyldighet att ha arbetstillstånd men måste ha uppehållstillstånd, vilket kan beviljas även efter inresan. Arbetstillstånd kan beviljas efter inresan när sökanden har rest in för att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här eller det föreligger "annat särskilt skäl". Sådana särskilda skäl föreligger framför allt när utlänningen är politisk flykting eller i övrigt omfattas av 2 § UtIL.

Av det senast sagda framgår att invandring i viss utsträckning tillåts vid sidan av den reglerade invandringen. Detta gäller som nämnts i första hand beträffande *politiska flyktingar* (2 § första och andra styckena UtIL). Till denna grupp hör också krigsvägrare samt utlänningar som på grund av de *politiska förhållandena* i hemlandet inte vill återvända dit och som kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta (2 § tredje stycket UtIL). Även i vissa andra mycket begränsade undantagsfall kan *humanitära skäl* leda till att uppehålls- och arbetstillstånd meddelas den som rest in utan att ha ordnat arbetstillstånd i förväg (se SOU 1977: 28 s. 47).

En annan grupp utgörs av de s. k. *anknytningsfallen*. Den som kommer hit för att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här kan, som nyss nämnts, beviljas arbetstillstånd efter inresan. Som

familjemedlem har i praxis ansetts dels make, dels annan person som sökanden sammanbott med under äktenskapsliknande former, dels under vissa förutsättningar "hemmavarande" barn som vid föräldrarnas flyttning till Sverige inte följde med, dels annan nära släkting under förutsättning att släktingen i hemlandet har tillhört samma familjegemenskap som den härvarande familjemedlemmen. Giftna barn har i allmänhet inte bedömts tillhöra samma familjegemenskap som föräldrarna. När det gäller "sista länken" i en familj, dvs. en eller undantagsvis flera personer vilkas samtliga nära släktingar är bosatta här, har "särskilt skäl" att ge arbetstillstånd bedömts föreligga trots att familjegemenskap ej rått.

Särskilt skäl att ge arbetstillstånd efter inresan har i praxis även ansetts föreligga för den som har ingått äktenskap och/eller sammanbor med här bosatt person i fall där anknytningen har uppkommit efter utlänningens inresa i riket. Om omständigheterna ger anledning misstänka att förhållandet är en konstruktion, beviljas tillstånd endast för kortare tid — regelmässigt sex månader. I tveksamma fall kan tillståndet förlängas i flera sexmånadersperioder. Den definitiva invandringsprövningen kan då komma att ske först sedan sökanden vistats här två år. Föreligger sådana omständigheter att det förefaller vara ett skenförhållande och kan någon rimlig förklaring inte lämnas, vägras tillstånd även om äktenskap ingåtts.

Slutligen skall nämnas att särskilda bestämmelser gäller beträffande gäststuderande. Utlänning som är inskriven vid svensk läroanstalt och har sin försörjning tryggad under studietiden genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt får enligt 37 § UtlK inte utan särskilda skäl vägras uppehållstillstånd under studietiden. Särskilt skäl att vägra uppehållstillstånd anses föreligga, när sökanden har för avsikt att stanna kvar i landet efter studietidens slut.

2.2 Avlägsnande av utlänning från Sverige

2.2.1 Avlägsnandeformer

Utlänningskontrollen är uppbyggd enligt två principer, dels som en individuell kontroll, dels som en generell kontroll. Den individuella kontrollen avser att förhindra att en icke önskvärd utlänning vistas i landet. Han kan antingen avvisas, utvisas eller förvisas enligt bestämmelser i UtlL.

Den generella utlänningskontrollen avser att reglera tillströmningen av invandrare. Detta åstadkommes genom att regeringen har fått rätt att förordna att utlänning inte utan tillstånd får resa in, uppehålla sig eller arbeta i landet. Utlänning kan avvisas om han inte har erforderligt pass och tillstånd att resa in i landet. Han kan förpassas om han vistas här utan tillstånd.

Bestämmelser om *avvisning* finns i 18—21 a §§ UtL. Utlänning kan enligt 18 § UtL avvisas på formella grunder. Det får ske när utlänningen inte då så fordras har pass och tillstånd att resa in i landet och, om han avser att besöka annat nordiskt land, även tillstånd att resa in dit. Detsamma gäller om han försöker undvika att vid inresan visa upp sitt pass för polismyndighet och lämna begärda upplysningar eller om han vid inresan mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift som kan inverka på hans rätt att resa in eller svikligen förtiger sådant förhållande.

Utlänning kan vidare avvisas på materiella grunder. Enligt 19 § första stycket UtL får han avvisas 1) om han kan antas komma att sakna erforderliga medel för sin vistelse här i landet eller, om han ämnar besöka annat nordiskt land, för sin vistelse där samt för sin hemresa, 2) om han ämnar söka sitt uppehälle här i landet eller i annat nordiskt land och det skäligen kan antas att han inte kommer att ärligen försörja sig, 3) om han, enligt vad som är känt, under de senast förflutna två åren yrkesmässigt bedrivit otukt, yrkesmässigt utnyttjat annans otuktiga levnads-sätt eller yrkesmässigt bedrivit olovlig införsel eller utförsel, 4) om han tidigare inom eller utom landet blivit dömd till frihetsstraff och det skäligen kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller i annat nordiskt land, 5) om det med hänsyn till hans föregående verksamhet eller eljest skäligen kan befaras att han kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet här i landet eller i annat nordiskt land eller 6) om i lag eller med stöd av lag bestämmelse har meddelats om avvisning med anledning av resolution, som har antagits av Förenta Nationernas säkerhetsråd. Utlänning kan på begäran av den centrala utlänningsmyndigheten i annat nordiskt land avvisas också i annat fall, om det kan antas att han annars beger sig till det land som framställt sådan begäran. Avvisning enligt 19 § UtL kan icke ske av utlänning, som har visering eller uppehållstillstånd. I 20 § finns bestämmelser om avvisning av terrorist.

Avvisning enligt 18 § skall ske vid utlänningsans ankomst till riket eller inom en vecka därefter (21 § UtL). Efter lagändring gäller sedan den 1 juli 1977, att avvisning enligt 18 § i vissa fall kan ske senare (prop. 1976/77: 132, AU 31, rskr 320, SFS 1977: 483). Har utlännings rätt att resa in i riket inte prövats vid ankomsten, får avvisning ske när utlänningen första gången uppsöker eller anträffas av polismyndighet eller inom en vecka därefter men inte senare än tre månader efter ankomsten. Avvisning med stöd av 19 § skall ske vid ankomsten eller inom tre månader från den.

Det är enligt 21 § polismyndighet som beslutar om avvisning. I avsevärd utsträckning är dock polismyndigheten skyldig att underställa SIV avvisningsfrågan. Det skall ske om utlänning påstår att han är politisk flykting eller krigsvägrare och påståendet inte är uppenbart oriktigt. Likaså skall underställning ske om utlänning i övrigt åberopar politiska

skäl mot att vilja återvända till hemlandet och omständigheterna, som åberopas till stöd därför, inte kan lämnas utan avseende (21 a § första stycket UtL). Detsamma gäller om polismyndighet finner det tveksamt om utlännning, mot vilken avvisningsanledning förekommer, bör avvisas eller om avvisning skall ske på begäran av central utlänningsmyndighet i annat nordiskt land (21 a § andra stycket UtL).

Polismyndighets beslut om avvisning kan överklagas hos SIV (44 § första och andra styckena UtL). Talan mot SIV:s beslut förs hos regeringen (46 § första stycket UtL). Avvisningsbeslut, som har meddelats av polismyndighet vid utlänningsanskomst till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av besvär (57 § första stycket UtL). Detsamma gäller avvisningsbeslut som har meddelats när en utlännning, vars rätt att inresa inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av polismyndighet eller inom en vecka därefter. Om utlännningen anför besvär kan han samtidigt hos besvärsmyndigheten begära att den avbryter verkställigheten till dess beslut meddelats i avvisningsärendet (inhibition).

Den avläsnandeform som används för den generella utlänningskontrollen är som nämnts *förpassning*. Utlännning kan förpassas ur landet om han uppehåller sig här utan att ha erforderligt pass och tillstånd att vistas här (22 § UtL). Till förpassningsbeslutet kan knytas ett förbud för utlännningen att under viss tid återvända till landet utan tillstånd av den centrala utlänningsmyndigheten (24 § UtL). Förpassningsbeslut meddelas av SIV (23 § UtL), vars beslut normalt kan överklagas hos regeringen.

Utlännning kan med stöd av 29 § UtL *utvisas* ur landet, 1) om han yrkesmässigt bedriver otukt eller annars underlåter att efter förmåga söka ärligt försörja sig, 2) om han är hemfallen åt alkoholmissbruk eller narkotikamissbruk och därför farlig för annans personliga säkerhet eller om han för ett grovt störande levnadssätt, 3) om han av tredska eller uppenbar vårdslöshet gång efter annan undandrar sig att uppfylla sina förpliktelser mot det allmänna eller mot enskild person eller 4) om han under loppet av de senast förflutna fem åren utomlands genom dom som äger laga kraft blivit dömd till frihetsstraff för brott, för vilket utlämning får ske enligt svensk lag, eller undergått honom omedelbart ådömt frihetsstraff för sådant brott och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här.

Vid bedömande om utlännning bör utvisas skall hänsyn tas till utlänningsans levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid som han har vistats i riket. Utlännning som sedan minst ett år har permanent uppehållstillstånd eller sedan minst fem år tillbaka är bosatt i landet får utvisas endast om det föreligger synnerliga skäl.

Utlännning kan vidare enligt 34 § UtL utvisas genom beslut av rege-

ringen om det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, s. k. politisk utvisning. Detta har mycket sällan förekommit.

Beslut om utvisning meddelas på två undantag när av länsrätt (30 § första stycket UtL). Länsrätts beslut överklagas enligt förvaltningsprocesslagens (FPL) regler hos kammarrätt, vars beslut kan överklagas hos regeringsrätten (44 § tredje stycket UtL).

Om utlänning åberopar politiska skäl mot att återvända till hemlandet eller påstår att han är krigsvägrare, skall påståendet prövas först i samband med verkställigheten av utvisningsbeslutet (30 § första stycket UtL).

Avlägsnande av utlänning med anledning av brott sker genom *förvisning*. Utlänning kan enligt 26 § UtL förvisas, om han har begått brott på vilket kan följa fängelse i mer än ett år eller om villkorlig dom eller skyddstillsyn som har ådömts honom för sådant brott undanröjs och det på grund av gärningens beskaffenhet och övriga omständigheter kan befaras att han kommer att fortsätta brottslig verksamhet här i landet eller om brottet annars föranleder att han inte bör få stanna kvar. Utlänning kan vidare enligt 27 § UtL förvisas om han har begått brott, på vilket enligt UtL eller enligt författning som utfärdats med stöd av UtL kan följa fängelse samt omständigheterna vid gärningens begående är försvårande, eller om han under de före gärningen senast förflutna två åren har funnits skyldig till brott av samma slag.

På samma sätt som vid utvisning skall vid bedömande om utlänning bör förvisas tas hänsyn till utlänningens levnads- och familjeförhållanden samt till längden av den tid han vistats i riket. Utlänning, som hade permanent uppehållstillstånd sedan minst ett år när åtalet väcktes eller som då var bosatt i riket sedan minst fem år, får förvisas endast om det föreligger synnerliga skäl. Dom eller beslut om förvisning skall enligt 28 § UtL innehålla förbud att återvända till Sverige. Förbudet kan tidsbegränsas. Allmän domstol beslutar om förvisning. Talan mot beslut om förvisning förs enligt rättegångsbalkens (RB) regler hos hovrätt och högsta domstolen (44 § fjärde stycket UtL).

2.2.2 Verkställighet

Bestämmelser om verkställighet av avlägsnandebeslut finns i 53—62 §§ UtL. De inledande paragraferna, 53, 54 och 54 a §§, behandlar de s. k. politiska verkställighetshindren. Politisk flykting får inte vid verkställighet av avlägsnandebeslut befordras till land där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse eller till land där han inte kan vara säker på att inte sändas till land där han löper sådan risk. Från bestämmelsen görs undantag i vissa fall då utlänningen utgör en fara för vårt land. Ett liknande skydd gäller för krigsvägrare.

Enligt 55 § UtL bör utlänning som avvisas sändas till land varifrån han har kommit hit. Utlänning som förpassas, förvisas eller utvisas bör

sändas till sitt hemland eller, om detta inte kan bestämmas, till land från vilket han har kommit hit. Möter hinder mot verkställighet till land som nu har nämnts eller föreligger annars särskilda skäl mot verkställighet dit kan utlännningen befordras till det land som är lämpligast. Utlänning, som har kommit från något av de övriga nordiska länderna, kan sändas dit.

Tidigare har nämnts att avvisningsbeslut i vissa fall kan verkställas utan hinder av besvärstalan (2.2.1). I övrigt krävs att dom eller beslut om avlägsnande har vunnit laga kraft eller att utlännningen har avgett nöjdförklaring för att myndighet skall få verkställa beslutet (jfr 57 §). Avvisning skall så snart det kan ske verkställas av polismyndighet. Verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning ankommer på länsstyrelse (58 § första stycket UtIL). Polismyndighet och länsstyrelse får meddela anstånd viss kort tid med verkställighet, om utlännningen begär det för att ordna enskilda angelägenheter eller av annan godtagbar orsak eller myndigheten av annat skäl finner att anstånd bör meddelas (66 § tredje stycket och 67 § fjärde stycket UtIK).

På samma sätt som beträffande beslut om avvisning skall verkställighetsärende i vissa fall underställas SIV. Det skall ske om utlännningen påstår sig vara politisk flykting eller krigsvägrare och påståendet inte är uppenbart oriktigt samt när utlännningen i övrigt åberopar politiska skäl mot att bli sänd till sitt hemland och de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. En förutsättning för underställning är att skälen inte tidigare har prövats (58 § andra stycket UtIL). Vidare skall underställning ske bl. a. om svårighet möter vid verkställighet eller det är tveksamt hur verkställighet skall ske (60 § första stycket UtIL).

SIV:s beslut om verkställighet som underställts på grund av åberopade politiska skäl kan överklagas hos regeringen (59 § UtIL).

Enligt 60 a § UtIL skall ett avlägsnandebeslut anses verkställt när utlännningen har lämnat riket efter att ha fått del av beslutet. Normalt sker dock verkställighet genom myndighets försorg. Vid förpassning meddelas verkställighetsbeslutet av länsstyrelse, medan polismyndighet har hand om det praktiska genomförandet av verkställighetsbeslutet. Beträffande handläggningen av verkställighet av bl. a. sådant beslut gäller följande. Det lagakraftvunna förpassningsbeslutet sänds till vederbörande länsstyrelse för (67 § tredje stycket UtIK) att verkställas så snart som möjligt. Detta kan ske genom att utlännningen åläggs att inom viss kort tid lämna landet om det är sannolikt att han rättar sig därefter utan att tvångsåtgärder vidtas mot honom. I sådant fall utfärdar länsstyrelsen resebesked med bl. a. föreskrift om den tid inom vilken utlännningen skall ha lämnat landet och den gränsort över vilken utresan skall företas (68 § UtIK). Kopia av resebeskedet sänds till polismyndigheten i utreseorten (69 § första stycket UtIK). Utlännningen skall vid utresan lämna resebeskedet till polismyndigheten i utreseorten, som vidarebefordrar det till

länsstyrelsen (70 § första och andra styckena UtIK). Om utlänningen inte har rest ut inom föreskriven tid underrättar polismyndigheten i utreseorten omedelbart länsstyrelsen om detta (71 § UtIK). Om länsstyrelse inte anser det sannolikt att utlänningen reser ut självmant, skall han föras ur landet. Länsstyrelsen bestämmer sättet och vägen för resan (73 § första stycket UtIK). Innan länsstyrelsen meddelar beslut inforas i allmänhet yttrande av polismyndighet om hur verkställigheten bör ske. Sedan beslutet har meddelats anmodas polismyndighet att genomföra verkställigheten (se vidare SOU 1977: 28 s. 53 och 54).

2.3 Handläggningen av utlänningsärenden

En utförlig beskrivning av olika myndigheters befattning med utlänningsärenden finns i kommittébetänkandet (SOU 1977: 28 s. 55—65). Redogörelsen, till vilken hänvisas, har begränsats till att avse fall då utlänningen har sökt uppehålls- och arbetstillstånd efter inresa i landet. I det följande anges endast översiktligt vilken befattning skilda myndigheter har med frågor om uppehålls- och arbetstillstånd samt med frågor om avvisning och förpassning.

2.3.1 Polismyndighet

Polismyndighet är både utredande och beslutande myndighet i utlänningsärenden och har i vissa fall underrättelseskyldighet. Vidare har myndigheten hand om delgivnings- och verkställighetsfrågor. Polismyndighet är sålunda *utredande myndighet* i tillståndsärenden samt i avvisnings- och förpassningsärenden. Utredningen i ärenden om uppehållstillstånd skall avse utlänningsens försörjningsförmåga och personliga förhållanden (36 § UtIK). SIV har i samråd med RPS och i vissa delar med AMS meddelat föreskrifter om polismyndighets handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd m. m. för utlännningar. Enligt föreskrifterna kan utredningarna vara av tre slag:

grundutredning, som i princip skall göras endast en gång beträffande varje utlänningsärende, nämligen då han första gången i Sverige ansöker om tillstånd,

standardutredning, som huvudsakligen används vid ansökan om förlängt tillstånd, samt

förpassningsutredning, som skall göras då fråga har uppkommit om utlännings förpassning ur landet. Av tillägg den 6 februari 1973 till de nämnda föreskrifterna framgår att grundutredningen fortsättningsvis regelmässigt skall kunna fungera även som förpassningsutredning och skall utformas så att detta blir möjligt.

Till polismyndighet har SIV delegerat rätt att i viss utsträckning *besluta* om förlängning av tillstånd. Som redan har angivits (2.2.1) kan polismyndighet meddela beslut om avvisning enligt 18 eller 19 § UtIL. Po-

lismyndighet kan enligt 35 § UtL i vissa fall ta utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt.

Avvisningsbeslut *verkställs* av polismyndighet. Denna ombesörjer vidare på anmodan av länsstyrelse det praktiska genomförandet av länsstyrelsens beslut om verkställighet av förpassnings-, utvisnings- och förvisningsbeslut.

I åtskilliga fall skall polismyndighet lämna *underrättelse* till annan myndighet. Föreligger anledning att ta upp till prövning fråga om förpassning av utlänning, skall polismyndighet underrätta SIV. Motsvarande gäller i förhållande till länsrätt när anledning finns att pröva om utlänning skall utvisas. Underrättelse skall vidare lämnas till SIV om avvisningsbeslut och till SIV och länsstyrelse sedan avlägsnandebeslut har verkställts. Polismyndighet svarar slutligen för delgivning av bl. a. SIV:s beslut.

2.3.2 Statens invandrarverk

SIV inrättades år 1969 som ett centralt ämbetsverk. Verket leds av en styrelse. Ledamöter av styrelsen är verkets generaldirektör, som är styrelsens ordförande, samt sex andra ledamöter, som utses av regeringen. Styrelsen är parlamentariskt sammansatt. Det ankommer på verket att bl. a. fullgöra de uppgifter som enligt utlänningslagstiftningen ankommer på den centrala utlänningsmyndigheten.

Beslut i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd meddelas av SIV. Som framgått sker utredningen hos polismyndighet, som med eget yttande överlämnar ärendet till verket.

SIV beslutar vidare i ärenden om avvisning som har underställts verket (2.2.1) och i ärenden om förpassning. Fråga om förpassning kan anhängiggöras genom att polisen anmäler till SIV att förpassningsanledning föreligger i fråga om viss utlänning. SIV kan också på eget initiativ ta upp frågan om förpassning. Det sker t. ex. i de fall då SIV har meddelat avslag på ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd, men utlännningen vid delgivningen av beslutet har uppgett att han inte avser att resa ut. Innan SIV fattar beslut i förpassningsärendet skall utlänningsnämnden höras, om det inte är uppenbart att utlännningen skall få stanna i landet. I de fall då polisen redan i samband med att en förstagångsansökan om uppehålls- och arbetstillstånd överlämnas till SIV för avgörande anmäler att förpassningsansledning föreligger meddelas vid avslag på ansökningen samtidigt ett förpassningsbeslut. Fråga om hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslut föreligger eller inte kan komma under SIV:s bedömning. Både länsstyrelse och polismyndighet har skyldighet att underställa SIV sådant ärende under vissa förutsättningar (2.2). SIV kan enligt 47 § UtL överlämna ärende till regeringen för avgörande, om särskilda skäl föreligger. Verket kan enligt 35 § UtL besluta att ta utlännningen i förvar eller ställa honom under uppsikt.

2.3.3 Utlänningsnämnden

Nämnden är ett rådgivande organ som administrativt är knutet till SIV. Den består av tre ledamöter som jämte en eller flera suppleanter för var och en av dem utses av regeringen för viss tid. En av ledamöterna och suppleant för denne skall vara eller ha varit domare (3 § andra stycket UtIL). Enligt instruktionen för SIV tillhandahåller verket sekreterare och annan personal åt utlänningsnämnden.

Nämnden fyller i första hand funktionen som rådgivande organ. Den inrättades bl. a. för att vara ett språkrör för den allmänna uppfattningen i svårbedömda och allmänt uppmärksammade fall. Nämndens ställningstagande kan också direkt avgöra frågan om ett ärende skall underställas regeringen eller ej. Innan allmän besvärsmätt infördes i avlägsnandebörenden var besvärsmätten beroende av nämndens ställningstagande.

Utlänningsnämnden skall i åtskilliga fall höras innan SIV avgör ärende. Det gäller normalt i bl. a. ärenden om avvisning (21 a § första och andra styckena samt 45 § UtIL) och förpassning (23 § UtIL) samt i vissa underställda verkställighetsärenden (58 § UtIL).

Utlänningsnämnden anlitas i viss utsträckning för att hålla förhör, exempelvis i ärende hos regeringen.

2.3.4 Regeringen

Regeringen beslutar i ett fåtal ärenden som första och enda instans t. ex. i fråga om politisk utvisning eller utvisning av terrorist. I övrigt kan ett utlänningsärende komma under regeringens prövning genom besvär, underställning eller ansökan om återbrytning av lagakraftvunnet beslut. Beslut om förvisning kan dessutom bli föremål för nåd om nådönsökan avser både den dömda brottspåföljden och förvisningen.

Sedan den 1 januari 1976 föreligger allmän besvärsmätt över SIV:s avvisnings- och förpassningsbeslut. Besvär kan också föras över SIV:s beslut i ärende om verkställighet av avlägsnandebeslut, som underställs SIV på grund av åberopade politiska skäl. Slutligen kan i två undantagsfall besvär föras över SIV:s beslut i tillståndsärenden.

SIV får som nämnts överlämna ärende till regeringens avgörande om verket finner särskilda skäl till detta. Sådant överlämnande skall alltid ske då utlänningsnämnden har begärt det. I vissa fall skall ärende underställas regeringen.

Regeringen kan helt eller i viss del upphäva beslut om förvisning, om beslutet inte kan verkställas eller skäl i övrigt föreligger att beslutet inte längre skall lända till efterrättelse, vare sig det har verkställts eller ej (51 § första stycket UtIL). Detsamma gäller beslut om avvisning, förpassning och utvisning om beslutet inte längre bör lända till efterrättelse på grund av omständighet som inte tidigare har prövats (51 § andra stycket UtIL).

Regeringen kan i stället för att upphäva avlägsnandebeslutet medge

att utlänningen utan hinder av beslutet får vistas i landet. Detta förekommer praktiskt taget endast i fråga om förvisningsbeslut och vissa utvisningsbeslut.

När regeringen handlägger ärenden om avlägsnande eller verkställighet av avlägsnandebeslut får regeringen under vissa förutsättningar förordna att utlänningen tas i förvar eller ställs under uppsikt (35 § UtIL).

2.3.5 Övriga myndigheter

Länsrätt handlägger ärenden om utvisning. Polismyndighets beslut om förvar får överklagas av utlänningen hos länsrätt (48 a § UtIL). Allmän domstol beslutar om förvisning. Besvärsrätten regleras i rättegångsbalken (RB). Regeringen kan förordna att förhör hålls vid allmän underrätt om utredning vid domstol fordras rörande omständighet av betydelse för ett ärendes avgörande. Länsstyrelse handhar som framgått verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning. I samband därmed får länsstyrelsen ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt (35 § UtIL).

2.4 Rättshjälp i utlänningsärenden

Enligt rättshjälpslagen (1972: 429; omtryckt 1976: 626) har utlänning möjlighet att få *offentligt biträde* i bl. a. förpassningsärende och i avvisningsärende som handläggs av SIV. Detsamma gäller avvisningsärende som handläggs av polismyndighet men endast i det fall då utlänningen enligt 35 § UtIL har hållits i förvar längre än en vecka.

En allmän förutsättning för rätt till offentligt biträde är att biträdet behövs för att tillvarata utlänningens rätt (42 § rättshjälpslagen). Offentligt biträde förordnas av rättshjälpsnämnd efter ansökan av utlänningen eller anmälan av den myndighet som handlägger ärendet (43 § rättshjälpslagen). Över ansökan om förordnande av offentligt biträde i ärende som handläggs av SIV skall rättshjälpsnämnden inhämta yttrande av SIV (25 § rättshjälpskungörelsen). Mot rättshjälpsnämndens beslut angående offentligt biträde kan talan föras hos domstolsverket. Över domstolsverkets beslut kan talan ej föras (49 § rättshjälpslagen).

3 Utlänningslagkommitténs betänkande

3.1 Inledning

Kommittén pekar inledningsvis på att antalet avlägsnandenärenden hos SIV har ökat kraftigt under treårsperioden 1974—1976, främst beroende på att utlänningar i större utsträckning än tidigare söker sig till vårt land utan att tillståndsfrågan har lösts i förväg. Antalet ansökningar om ar-

betstillstånd efter inresan i landet uppgick sålunda år 1973 till ca 6 000, medan antalet hade stigit till ca 11 700 år 1976.

I betänkandet understryks att det tar allt längre tid att handlägga avlägsnandeärenden, låt vara att detta till en del förklaras av de problem som SIV:s utflyttning till Norrköping förorsakade.

Genom omdisponering av personal och personella förstärkningar hos SIV har statsmakterna sökt att i möjlig mån motverka denna tendens. Möjligheterna att göra ytterligare rationaliseringsvinster inom ramen för gällande bestämmelser bedöms av kommittén som mycket små. Enligt kommittén är väntetiderna i utlänningsärenden, trots att åtgärder vidtagits för att påskynda handläggningen, fortfarande alltför långa. Utvecklingen anses dessutom peka mot allt längre väntetider, till nackdel för såväl det allmänna som den enskilde.

De väsentligaste orsakerna till de långa handläggningstiderna i avlägsnandeärendena är enligt betänkandet följande.

1. Polisens utredningar i utlänningsärenden har inte alltid den kvalitet att de utan komplettering kan ligga till grund för SIV:s beslut. SIV måste i sådana fall begära kompletterande utredning antingen genom att begära sådan hos polisen, vilket är vanligast, eller genom att ta kontakt med utlänningen, som får lämna kompletterande upplysningar direkt till SIV. Komplettering av ett ärende leder till förlängning av handläggningstiden.

2. När en ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd — i vissa fall efter komplettering — har handlagts hos SIV och beslut har fattats i ärendet borde ärendet normalt sett vara slutbehandlat. Så torde numera vara fallet endast om beslutet går i positiv riktning för sökanden. Den som vägrats tillstånd vistas visserligen här illegalt men någon möjlighet att tvinga honom att lämna landet finns inte förrän det föreligger ett avlägsnandebeslut. Det förflyter ofta lång tid mellan beslutet att vägra uppehållstillstånd och ett förpassningsbeslut. Under tiden uppkommer nya omständigheter, vilka utlänningen åberopar som skäl för att få stanna.

3. Om SIV vid en första prövning av avlägsnandeärendet finner att utlänningen sannolikt bör avlägsnas ur landet måste *utlänningsnämnden* höras i ärendet. Ärendet remitteras till utlänningsnämnden för yttrande. Samtidigt underrättas utlänningen i vanligt brev om att ärendet har remitterats till nämnden. Även om ärendet behandlas relativt snabbt hos nämnden, medför skyldigheten att inhämta nämndens yttrande en avsevärd fördröjning av handläggningstiden.

4. Som tidigare har nämnts (2.4) är det rättshjälpsnämnd som förordnar offentligt biträde. En prövning av behovet av offentligt biträde måste ske i varje ärende där det inte vid en preliminär granskning framstår som klart att vederbörande skall få stanna i landet. Det fördröjer sakärendet. Avstyrker SIV en ansökan om offentligt biträde efter remiss

från rättshjälpsnämnd fördröjs ärendet ytterligare. Rättshjälpsnämndens beslut måste ju avvaktas. Dessa ärenden är emellertid numera ganska få. Även om ansökningen tillstyrks kan avsevärd tidsutdräkt uppstå, om SIV har inlett handläggningen av sakärendet. Ärendet har inte sällan redan sänts till utlänningsnämnden för yttrande, när en remiss från rättshjälpsnämnd kommer in till SIV. Sakärendet måste då tas tillbaka från utlänningsnämnden för att verket skall kunna besvara remissen från rättshjälpsnämnden. Sakärendet vilar i avvaktan på att offentligt biträde utses.

5. Beslut om verkställighet av förpassning fattas som tidigare nämnts av länsstyrelse, medan beslut om verkställighet av avvisning fattas av polismyndighet. Polismyndigheten ombesörjer emellertid även den praktiska verkställigheten av förpassningsbeslut på uppdrag av länsstyrelsen. Denna ordning medför enligt kommittén en onödig komplicering av handlägningsrutinen och en ytterligare tidsutdräkt.

Utlänningslagkommittén lämnar i betänkandet en beskrivning av hur en vanlig ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd kan utvecklas till ett utdraget avlägsnandeärende med de möjligheter nuvarande bestämmelser ger (SOU 1977: 28 s. 73—77).

Utlänningslagkommittén framhåller att en utlänning ofta får vänta mellan ett och två år här i landet innan han får ett slutligt besked om sin rätt att stanna här. Denna väntetid är pressande, både på grund av osäkerheten om framtiden och genom att utlänningen inte får arbeta utan är hänvisad till en relativ sysslolöshet med allt vad detta innebär av otrivsel och påfrestningar. Om utlänningen arbetar utan tillstånd, kommer han i ett helt otillfredsställande beroendeförhållande till arbetsgivaren. Under väntetiden får utlänningen ofta en ökad anknytning till landet. Detta gör enligt kommittén frågan om hans rätt att vistas och arbeta här än mer komplicerad. Ju längre utlänningen vistas här desto svårare bedömningar uppstår i avlägsnande frågan. Själva väntetiden ger enligt kommittén upphov till nya problem.

En betydande anledning till de långa väntetiderna är enligt kommittén det nuvarande omständliga förfarandet i samband med prövningen av utlänningsansökningar att få vistas och arbeta i landet. Kommittén säger sig ha sett som sin väsentligaste uppgift att med bibehållen — och helst ökad — grad av rättssäkerhet åstadkomma ett enklare och mer koncentrerat prövningsförfarande. Man anger också principerna för detta (SOU 1977: 28 s. 84).

Kommittén har, på sätt redovisas i det följande, gått igenom de olika leden i det nuvarande förfarandet vid prövning av utlänningsansökan om rätt att vistas och arbeta i landet och därvid undersökt i vad mån förfarandet kan effektiviseras.

3.2 Allmänna synpunkter vid remissbehandlingen

Kommitténs förslag till åtgärder för att minska handläggningstiderna i utlänningsärenden har fått ett mycket positivt mottagande av remissinstanserna. I ett stort antal yttranden understryks att det är angeläget att snarast komma till rätta med rådande missförhållanden. *Socialstyrelsen* framhåller att de alltför långa väntetiderna har fått såväl sociala som medicinska konsekvenser för den enskilde asylsökande. De har även skapat problem för de kommunala myndigheterna med hänsyn till bl. a. kraven på bostadsanskaffning, barnens skolgång osv. Det är därför från flera synpunkter angeläget att väntetiderna förkortas. *AMS* betonar att den rådande tendensen att alltfler utländska arbetssökande reser in i Sverige utan arbetstillstånd måste brytas samtidigt som åtgärder i detta syfte givetvis inte får hindra att personer som av politiska eller humanitära skäl behöver en fristad kan få resa in i landet och få sin sak prövad av myndigheterna. En viktig faktor när det gäller att upprätthålla respekten för gällande bestämmelser är enligt *AMS*, att det finns enkla och klara regler för handläggningen av utlänningsärenden och att beslutet kan fattas snabbt. Med de nuvarande långa väntetiderna frestas de sökande av ekonomiska skäl att söka arbete utan arbetstillstånd i den mån de inte nödgas söka hjälp hos kommunernas socialnämnder. De olika förslag som kommittén har lagt fram är enligt remissinstanserna i allmänhet väl ägnade att åstadkomma en bättre ordning. *Svea hovrätt* anför att nuvarande ordning medför lidande och psykiska påfrestningar för utlänningsärenden samt olägenheter och kostnader för det svenska samhället och att det därför har framstått som nödvändigt för kommittén att komma fram till och föreslå åtgärder för att förkorta väntetiderna. Enligt hovrättens mening har kommittén löst denna uppgift väl. *Kammarrätten i Stockholm* säger sig vara helt införstådd med att det nuvarande tidskrävande förfarandet i samband med prövningen av utlänningsansökningar att få vistas och arbeta i landet liksom proceduren i därmed sammanhängande frågor är i starkt behov av förenklingar och rationaliseringar. *Kammarrätten* anser att de förslag som kommittén framlagt är väl ägnade att tillgodose detta syfte och att de även uppfyller de krav på rättssäkerhet som kan göras gällande i sammanhanget. Enligt *LO:s* mening tillfredsställer förslaget i stor utsträckning kraven på en markant förkortning av väntetiderna vid ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd utan att för den skull göra avkall på rättstryggheten för den enskilde tillståndssökaren. *LO* ser den föreslagna förenklade och förkortade handläggningstiden som ett viktigt led i strävandena att minska de stora påfrestningar som den nuvarande lagstiftningen medför för både samhället och den enskilde tillståndssökaren. Liknande synpunkter framför *TCO*. De invändningar som förekommer avser enskildheter i kommittéförslaget.

3.3 Förfarandet hos polismyndighet

3.3.1 Kommittén

I betänkandet understryks att polismyndighet spelar en central roll i utlänningsärenden. Det är hos polisen som utlännningen får den första kontakten med svenska myndigheter och det är polisen som normalt tillhandahåller allt centralt utredningsmaterial. Det är därför viktigt att polisen har erforderliga resurser och lämpliga arbetsrutiner, om det skall vara möjligt att uppnå kortare handläggningstider med bibehållen rätts-säkerhet. I betänkandet erinras i detta sammanhang om de nyligen beslutade utredningscentralerna i Stockholm, Göteborg och Malmö (se prop. 1976/77: 100, bilaga 5 s. 32, JuU 27, rskr 224).

Härefter går kommittén in på frågan om polisutredningens innehåll. Man framhåller att polisen enligt gällande föreskrifter normalt skall göra endast en utredning i ett utlänningsärende men att utredningen ändå ofta sker i två steg — först i tillståndsärendet och sedan i förpassningsärendet. Detta anges fördröja ärendena. Kommittén understryker vikten av att polisen alltid gör en så fullständig utredning att den kan ligga till grund för ett samtidigt ställningstagande i tillstånds- och avlägsnandefrågan. I de fall då det inte är klart att ansökningen om tillstånd kan komma att bifallas bör polisen meddela utlännningen att ett avlägsnandebeslut kan komma att fattas. I samband med att polismyndigheten gör den bedömningen bör utlännningen få rätt till offentligt biträde (se vidare 3.4.1). Det anges ofta vara lämpligt att polisen — innan handlingarna sänds till SIV — delger biträdet allt material och frågar denne om han påkallar ytterligare utredning. Sedan ytterligare utredning gjorts kan handlingarna översändas till SIV som då bör ha förutsättning att ta ställning både i tillståndsfrågan och i förpassningsfrågan. Förslaget att offentligt biträde skall förordnas redan när ärendet befinner sig hos polisen bör enligt kommittén ses också mot bakgrund av påståendena i den allmänna debatten om att utlännningar inte sällan känner misstro mot polisen.

Kommittén säger sig vid sina överväganden ha funnit att behovet av lekmannainsyn är särskilt påtagligt i utlänningsärenden och förordar att s. k. medborgarvittnen är närvarande vid polisförhör (se vidare SOU 1977: 28 s. 86). Utlänningsens kontakt med och förtroende för polismyndigheten skulle därigenom underlättas, vilket i sin tur skulle bidra till att utredningen från början kommer att omfatta alla skäl utlännningen önskar åberopa för att stanna i landet. Utlännningen skulle då också snabbarare få besked i sitt ärende utan den besvärande tidsutdräkt som förnyade utredningar innebär. En förutsättning anges vara att utlännningen inte motsätter sig närvaron av ett medborgarvittne. Mot denna bakgrund föreslås 1975 års polisutredning böra ingående överväga om medborgarvittnen skall kunna närvara under utredningen i utlänningsärenden.

3.3.2 Remissyttrandena

Förslaget att polisens första utredning görs så omfattande, att den kan tjäna som underlag såväl i tillståndsdelen som vid bedömningen av avlägsnande frågan tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna. *RÅ* framhåller att utredningen visserligen blir något mer omfattande än vad som är nödvändigt i de ärenden där tillstånd att uppehålla sig i riket meddelas direkt men att den ytterligare utredning som behöver verkställas inte torde vara så betungande att detta mot bakgrund av tidsvinsten inte kan accepteras.

I några yttranden framhålls värdet av de nyligen beslutade utredningscentralerna vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. *SIV* anför att det länge har varit ett angeläget önskemål att förbättra polisens utredningar. Invandrarverket ser därför mycket positivt på inrättandet av s. k. utredningscentraler med kunnig och erfaren personal. Verket tror inte att flertalet utredningar kommer att handhas av utredningscentralerna. Enligt verkets uppfattning torde utredningscentralerna endast kunna hinna med ett mindre antal av de mer kvalificerade utredningar där politiska skäl åberopas. Det skulle innebära att det stora flertalet utredningar, bland dem de s. k. anknytningsutredningarna, även fortsättningsvis kommer att handhas av personal vid de vanliga utlänningsavdelningarna inom polisen. Liknande synpunkter framförs av *RPS*. *Föreningen Sveriges polischefer* önskar att ytterligare en utredningscentral inrättas och placeras i Norrland. *Svenska flyktingrådets* principiella ståndpunkt är att utredning i utlänningsärenden borde vara en civil och inte en polisiär angelägenhet. Inom ramen för nuvarande system anser man dock att förslaget om utredningscentraler är en förbättring i förhållande till gällande ordning, eftersom mer kvalificerad och erfaren personal avses komma att arbeta där. Flyktingrådet anser emellertid att civil personal knuten till *SIV* skall kunna företa kompletterande utredning, om utlänningsärenden har åberopat skäl som avses i 2 § utlänningslagen. Även vid polisens utredningscentraler skall enligt flyktingrådets uppfattning finnas civil personal som kan utreda ärenden med politisk bakgrund.

Flera remissinstanser understryker nödvändigheten av att polisens personella resurser förstärks på utlänningsidan, om handläggningstiderna skall kunna förkortas så som kommittén har föreslagit. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför att utlänningspolisen måste rekryteras och utbildas med tanke på det särskilda komplex av författningar — nationella såväl som internationella — som reglerar utlänningsvistelse i Sverige m. m. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anser att en realistisk förbättring endast kan nås, om det i varje län inrättas en regioncentral som handhar samtliga ärenden i länet. Härigenom skapas enligt länsstyrelsen en grund för att dessa ofta svårbemästrade ärenden

skall handhas av kunnig och erfaren personal. Till en sådan central kan tolkar och s. k. medborgarvittnen på ett naturligt sätt knytas.

Den av kommittén aktualiserade frågan om medborgarvittnen berörs i flera yttranden. Dessa remissinstanser tillstyrker en sådan ordning. Enligt *SIV* torde systemet med medborgarvittnen leda till ett ökat förtroende mellan polisen och utlänningen och därigenom även till ett ökat förtroende för polisens utredningar. Vittnets närvaro vid utredningen måste då ses som så viktig att medborgarvittne alltid skall närvara vid utredningen oavsett vad utlänningen vill.

LO påminner om att utläningar ofta på grund av förhållanden i hemlandet känner stark misstro mot myndigheter och då i synnerhet polisen samt att ett medborgarvittnes närvaro skulle öka förtroendet mellan invandraren och polisen. Vittnet bör närvara vid alla polisförhör och inte endast när utlänningen önskar eller medger det. Liknande synpunkter framförs av *TCO*. *Svenska flyktingrådet* vill att regeln skall vara den att medborgarvittne skall vara närvarande såvida inte utlänningen uttryckligen förklarar att han inte önskar närvaro av medborgarvittne. 1975 års *polisutredning* instämmer i kommitténs uppfattning att det kan vara av värde att medborgarvittnen finns att tillgå när polisen handlägger utlänningsärenden. Betydelsen av kommitténs skäl till stöd för att anlita medborgarvittnen i utlänningsärenden sägs dock inte böra överbetonas. För en utlänning som inte känner närmare till svenska förhållanden torde det nämligen ställa sig svårt att omedelbart uppfatta den särskilda roll som medborgarvittnet har i förfarandet. Utlänningen torde i många fall utgå från att även vittnet är knutet till polisen. Ett system med medborgarvittnen sägs emellertid fylla en annan viktig funktion, nämligen att garantera en insyn från allmänhetens sida i polisverksamheten. Polisutredningen har i uppdrag att undersöka möjligheterna att införa ett system med medborgarvittnen i polisdistrikten. Man säger sig ännu inte ha närmare behandlat detta spörsmål och inte heller ha tagit ställning i de följdfrågor som därvid uppställer sig. 1975 års polisutredning anser emellertid att det principiellt sett skulle vara önskvärt att medborgarvittnen fanns att tillgå inom polisverksamheten och att det därvid skulle kunna vara en fördel, om verksamheten får omfatta även utlänningsärenden. Man anser det dock knappast tänkbart att medborgarvittnen skulle kunna medverka i så stor utsträckning som kommittén synes ha förutsatt. Ett samtycke från utlänningens sida bör vara en förutsättning. Ett mera allmänt system med medborgarvittnen beräknas inte komma till stånd redan till den 1 januari resp. den 1 juli 1978, då utlänningslagkommitténs förslag i övrigt är avsett att genomföras. Enligt *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer* är förslaget om medborgarvittnen bra, under förutsättning att varje utlänning blir informerad om denna rättighet och också upplyst om medborgarvittnets roll. Ett system med medborgarvittnen kan emellertid i vissa fall vara tveeggat

av vissa skäl. Dels kan den asylsökande uppleva vittnet som en polis-spion, dels är det viktigt att medborgarvittnen rekryteras på ett sådant sätt att de inte efter hand slentrianmässigt accepterar polisens förhörsmetoder.

Förslaget att rättshjälp i form av offentligt biträde normalt skall kunna förordnas redan när ärendet handläggs av polismyndighet tillstyrks allmänt.

3.4 Förfarandet hos statens invandrarverk

3.4.1 Kommittén

Utlänningslagkommittén tar först upp frågan om samtidig prövning av frågan om uppehålls- och arbetstillstånd samt förpassningsfrågan. Man framhåller att många som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd stannar kvar i landet under avsevärd tid. Eftersom de saknar arbetstillstånd har de inte möjlighet att försörja sig genom eget arbete. De flesta är därför under denna tid hänvisade till antingen socialhjälp eller illegalt arbete. Dessutom lever de enligt kommitténs mening oftast under svår psykisk press.

Den nämnda frågan har tidigare aktualiserats av SIV i skrivelser den 21 februari och den 6 december 1974. Verket föreslog att man borde försöka undvika väntetiden för utlänningen genom att beslut om förpassning meddelades samtidigt med att tillståndsansökan avslogs. Förslaget, som remissbehandlades år 1975 lämnades vid det tillfället utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanserna.

Utlänningslagkommittén understryker önskvärdheten av en koncentrerad handläggning av utlänningsärenden. Nuvarande ordning, där det ofta förekommer två prövningar av SIV — först i tillståndsfrågan och sedan i avlägsnandefrågan — ter sig enligt kommittén otillfredsställande, både humanitärt och förvaltningsorganisatoriskt. Den ger också alldeles för långa väntetider. Kommittén anser att utlänningen på en och samma gång bör få besked om han har rätt att vistas och arbeta här eller om han skall avlägsnas.

Liksom hittills bör enligt kommittén särskilt beslut meddelas i avlägsnandefrågan. Beslut att vägra uppehållstillstånd bör alltså inte kunna användas som underlag för avlägsnande av utlänningen från landet. Kommittén påpekar att det redan nu föreligger laglig möjlighet att pröva förpassningsfrågan samtidigt som avslag ges på ansökan om uppehållstillstånd. Den möjligheten används dock nästan enbart i de ärenden där polisen, samtidigt som ansökningen om tillstånd överlämnas till SIV för avgörande, anmäler att anledning föreligger att förpassa utlänningen.

Kommittén framhåller emellertid, att det stöter på vissa svårigheter att normalt meddela förpassningsbeslut i samband med beslutet att vägra uppehållstillstånd. Utlänningsnämnden, som skall höras i förpass-

ningsärenden, är nämligen inte dimensionerad för det ökade antal ärenden som skulle bli följden av förslaget. Problemet kan enligt kommittén lösas antingen genom en utbyggnad av utlänningsnämnden eller genom att nämnden avskaffas. I ett följande avsnitt behandlar kommittén frågan om nämndens framtid och föreslår där att nämnden avskaffas.

Kommittén anser således att förpassningsbeslut skall meddelas i samband med att ansökan om uppehållstillstånd avslås. I anslutning till detta diskuterar kommittén om SIV bör kunna underlåta att meddela förpassningsbeslut i de fall där det är mycket sannolikt att sökanden kommer att resa ut efter ett avslagsbeslut. Eftersom det får antas vara mycket svårt att bedöma detta på förhand anser kommittén, att undantag från den samtidiga prövningen bör kunna ske endast om det föreligger synnerliga skäl. En sådan ordning antas inte medföra några nackdelar. Den som har för avsikt att resa ut kan givetvis fortfarande frivilligt lämna landet. Ett förpassningsbeslut anses nämligen enligt 60 a § UtlL verkställt, när utlännningen efter delgivningen av beslutet har lämnat landet. Enligt 68 § UtlK kan vidare beslut om förpassning verkställas genom att utlännningen åläggs att inom viss kort tid lämna landet. Ett sådant förfarande kan användas om det är sannolikt att utlännningen är villig att rätta sig efter beslutet utan att tvångsåtgärder behöver vidtas mot honom.

Kommittén tar i detta sammanhang också upp frågan om rättshjälp genom offentligt biträde i utlänningsärenden. Med hänvisning till vissa statistiska uppgifter (SOU 1977: 28 s. 68) anför kommittén att SIV numera i stor utsträckning antingen anmäler behov av offentligt biträde eller tillstyrker ansökningar härom. Antalet avstyrkta ärenden är förhållandevis litet. Det är enligt kommittén inte tillfredsställande att bestämmelserna om offentligt biträde har en sådan utformning, att handläggningstiden i sådana avlägsnandeärenden där SIV avstyrker ansökan om offentligt biträde kan förlängas med ca 2—3 månader. Även i sådana avlägsnandeärenden där ansökan om rättshjälp sedermera tillstyrks förlängs handläggningstiden avsevärt t.ex. genom att ärendena skickas fram och tillbaka flera gånger mellan SIV och utlänningsnämnden. En sådan ordning rimmar illa med kommitténs förslag till ändringar i UtlL, som syftar till ett mer koncentrerat och snabbare förfarande. Enligt kommitténs mening ger den allmänna rättshjälpen goda möjligheter att förbättra rättssäkerheten. För utlännningen — som i allmänhet är helt okunnig om förhållandena i landet och som saknar kunskaper i svenska — är det av yttersta vikt att på ett så tidigt stadium som möjligt få hjälp av en person som är insatt i reglerna om utlännings rätt att vistas och arbeta i landet. Få saker anges vara bättre ägnade att öka utlänningsen rättssäkerhet än att ge honom ett kunnigt biträde på ett tidigt stadium.

Mot den bakgrunden föreslår kommittén att rätten till offentligt biträde görs generösare än nu. Huvudprincipen bör vara att ingen — utom

såvitt det gäller de avvísningar som utan längre frihetsberövande beslutas av polisen — skall kunna avlägsnas ur riket utan att han erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Detta erbjudande skall enligt förslaget i princip ges honom så snart man börjar överväga att han skall avlägsnas, oavsett om detta sker när utredningen påbörjas hos polisen eller senare hos SIV. Sker detta på ett tidigt stadium förbättras enligt utredningens mening möjligheterna till en god och allsidig utredning och till en koncentrerad handläggning.

I betänkandet föreslås alltså att utlänningar, som söker uppehålls- och arbetstillstånd och som vill ha offentligt biträde, i allmänhet skall få sådant. Undantag bör göras när det står klart att ansökningen skall bifallas. Även om utlänningen endast åberopar omständigheter som inte kan leda till bifall av hans ansökning bör han ha rätt till offentligt biträde, eftersom han har ett behov av att bli upplyst om innehållet i svenska bestämmelser av någon som han litar på.

Vid sidan av de nu nämnda materiella ändringarna i rättshjälpslagen föreslår kommittén vissa ändringar i handläggningen av rättshjälpsärendena för att påskynda denna. Nuvarande ordning med ansökan hos rättshjälpsnämnd, remiss till SIV och därefter beslut av nämnden sägs vara onödigt byråkratisk och tidskrävande. I stället bör den myndighet som handlägger ärendet — SIV eller regeringen — själv besluta i frågan. Några betänkligheter mot detta anges inte föreligga, särskilt som reglerna bör ge utlänningen en automatisk rätt till biträde. I ett förpassningsärende bör frågan om offentligt biträde aktualiseras så snart förpassning bedöms som sannolik. Detta torde ofta bli fallet medan ärendet ännu är kvar för utredning hos polismyndighet. I det fallet föreslås SIV få förordna biträdet.

Kommittén finner, mot bakgrund av inhämtade statistiska uppgifter (SOU 1977: 28 s. 95), att kostnadsökningen för rättshjälpen vid en utvidgad rätt till offentligt biträde skulle bli måttlig. Mot de förhållandevis blygsamma kostnadsökningarna måste enligt kommittén — utöver de fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt som motiverat förslaget — ställas de vinster som en snabbare handläggning innebär. Kommittén erinrar om de sociala vådorna av väntetiderna och den osäkerhet som detta medför för den enskilde. Samtidigt understryks att vinster står att hämta från rent ekonomiska synpunkter, eftersom utlänningen får sin försörjning genom det allmänna under väntetiden.

3.4.2 Remissyttrandena

Utlänningslagkommitténs förslag att SIV skall *meddela förpassningsbeslut* i samband med att verket vägrar uppehållstillstånd har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser. SIV — som ursprungligen förde fram ett sådant förslag — instämmer helt i förslaget att förpassningsfrågan prövas samtidigt med avslag på ansökan om uppe-

hållstillstånd. Det gäller dock endast i det fall sökanden vistas i landet och vägrar att frivilligt resa ut. I vissa fall kan man enligt SIV inte pröva förpassningsfrågan samtidigt som avslag ges på ansökan om uppehållstillstånd. Det kan givetvis inte ske då sökanden inte befinner sig här. Inte heller är det möjligt att pröva förpassningsfrågan i samband med att avslag ges på ansökan om uppehållstillstånd från person som visserligen befinner sig i landet men har s. k. UD-visering. Det förekommer också fall då man med säkerhet vet att sökanden reser ut frivilligt efter att ha fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Det vore då enligt SIV felaktigt att samtidigt besluta om förpassning. *Svenska flyktingrådet* tillstyrker förslaget under förutsättning att övriga föreslagna reformer genomförs samtidigt och att följande beaktas. Flyktingrådet anser att SIV bör avstå från att meddela förpassningsbeslut om utlänningsen är villig att lämna landet på egen hand. Kommitténs förslag att detta endast skall kunna ske om synnerliga skäl föreligger är alltså alltför restriktivt. Om sannolika skäl finns för att utlänningsen frivilligt lämnar landet skall han inom en viss tidsfrist kunna göra detta utan förpassningsbeslut. Detta kan i många fall vara av stor betydelse för utlänningsen, eftersom ett förpassningsbeslut kan uppfattas som en prickning.

I betänkandet rekommenderas som nämnts, att *rätten till offentligt biträde* görs generösare än f. n. och att ingen — utom såvitt gäller de avvisningar som utan längre frihetsberövande beslutas av polisen — skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha getts möjlighet att anlita offentligt biträde. Det understryks vidare i betänkandet att biträde bör förordnas på ett tidigt stadium. Kommitténs förslag i dessa delar har mottagits mycket positivt av remissinstanserna. I ett stort antal yttranden framhålls de fördelar som står att vinna genom generösare bestämmelser om rättshjälp.

SIV säger sig sålunda helt instämma i förslaget att offentligt biträde förordnas redan när ärendet befinner sig hos polisen, i de fall det är sannolikt att det blir avslag på ansökningen om uppehållstillstånd. Med en sådan ordning och med systemet med medborgarvittnen ökar enligt verket möjligheterna att minska den misstro utlänningsen ofta hyser mot myndigheter i allmänhet och polisen i synnerhet. Förslaget anges dock framför allt medföra en betydande tidsvinst, genom att biträdet kan sätta sig in i ärendet från början och i anslutning till polisutredningen begära att denna kompletteras. Det bör även få till följd att kvaliteten ökar på såväl polisutredningarna som biträdenas inlagor. Det förutsätts då att det finns tillgång till kunniga biträden. *SIV* tillstyrker vidare i princip att utlänningsen söker uppehållstillstånd och anser sig vara i behov av juridiskt biträde får sådant. Offentligt biträde bör dock enligt verket inte förordnas för den som man vet kommer att få ett positivt svar på sin ansökan, utan förordnande av biträde skall ske i de fall i vilka det kan komma att bli ett avslag. Enligt *SIV:s* uppfattning kommer

de kostnadsökningar som de generösare rättshjälpsreglerna medför att bli måttliga och man kommer att totalt sett vinna betydligt mer genom att väntetiderna förkortas. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anför att det inte sällan händer, att utredningsarbetet måste kompletteras eller göras om och därigenom försenas, därför att utlänningen inte har förstått innebörden av utredarens fråga eller därför att han helt förnekar vissa delar av förhöret. Länsstyrelsen vill därför understryka vikten av att offentliga biträden förordnas i större utsträckning och på ett tidigare stadium än vad som f. n. sker. I *domstolsverkets* yttrande framhålls att vid behovsprövningen någon större hänsyn inte har brukat tagas till sådana omständigheter som språksvårigheter, bristande kunskap om gällande regler och andra förhållanden som är hänförliga till den enskildes personliga situation. Bl. a. av den anledningen framstår en ytterligare uppmjukning av den senare tidens något liberalare praxis önskvärd. Domstolsverket vill emellertid inte förorda en ovillkorlig rätt för utlänningen att få offentligt biträde. En viss prövning av biträdesbehovet är nödvändig i dessa ärenden liksom på andra områden inom förvaltningsrätten. En utlänning som tidigare har förpassats ur riket och då har biträts av ett offentligt biträde bör enligt verket inte automatiskt få biträdeshjälp, om han återvänder och på nytt försöker få uppehållstillstånd i landet. Så bör enligt verket inte heller vara fallet om utlänningen endast återoppar omständigheter som inte kan leda till bifall av hans ansökan, t. ex. en allmän opreciserad önskan att få arbeta i landet. Om utlänningen begär att få stanna kvar lite längre i landet än vad som är tillåtet för att t. ex. vistas hos en bekant, bör heller inte behov anses föreligga av biträdesförordnande. Enligt *advokatsamfundet* kan de tidsvinster i handläggningen som kan göras om offentligt biträde inträder redan vid polisutredningen ofta räknas i månader. Med hänsyn framför allt till kostnaderna för socialhjälp till tillståndssökande utlänningar under väntetiden kan tidsvinsterna också innebära en betydande samhällsekonomisk besparing. Samfundet framhåller vidare att även andra otypligheter i det nuvarande systemet bör undanröjas. Man pekar på att samma ärende med nuvarande ordning kan kräva tre olika förordnanden av rättshjälpsnämnden efter avvaktan av yttrande från berörda myndigheter, vilket innebär en tidsödande omgång. För att få ett rättshjälpsystem som fungerar för såväl utlänningarna som för deras biträden är det enligt samfundet inte tillräckligt att offentligt biträde förordnas redan i tillståndsärendet, utan förordnandet måste bestå till dess ärendet blivit slutligt avgjort och innefatta alla åtgärder som vidtas för att tillvarata utlänningens rätt inför hotet om ett avlägsnande, t. ex. ansöka om resedokument i samband med en flyktingskapsbedömning eller i ett besvärssärende återopa omständighet som inte tidigare varit känd. *Sveriges domareförbund* framhåller att många missförstånd kan undanröjas, om offentlig försvarare eller offentligt biträde förordnas på ett tidigt stadium

av utredningen. När det gäller utlänningsärenden bör särskilt beaktas att en utlänning ofta är misstänksam mot den polisman som utreder ärendet. Mot denna bakgrund bör biträde förordnas i alla ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd där det inte från början framstår som sannolikt att ansökningsen skall bifallas. *Svenska flyktingrådet* menar att huvudprincipen bör vara att utlänning inte skall kunna avlägsnas ur riket utan att han erhållit bistånd av ett offentligt biträde. En utlänning skall dessutom ha ovillkorlig rätt till offentligt biträde så snart han önskar det. Myndighet skall alltid försäkra sig om att utlänningen får upplysning om denna rätt. Flyktingrådet anser att de eventuella olägenheter som kan uppstå i form av ökade kostnader för samhället inte får ha någon avgörande betydelse i denna fråga.

Utlänningslagkommitténs *förslag att biträde skall förordnas av SIV* i ärende hos verket eller hos polismyndighet och av regeringen i ärende som handläggs hos denna godtas däremot i allmänhet inte av remissinstanserna. Såväl *Svea hovrätt* som *domstolsverket*, *advokatsamfundet*, *Sveriges domareförbund* och *Svenska flyktingrådet* uttalar sig för att, i vart fall tills vidare, behålla nuvarande ordning. *Hovrätten* pekar på att kommittéförslaget innebär ett enstaka undantag från huvudregeln att rättshjälpsnämnd förordnar biträde. Den anser det vara mindre lämpligt att på detta sätt bryta ut ett enda slag av förordnanden. Eftersom en utvidgad rätt till offentligt biträde i utlänningsärenden föreslås av kommittén, torde enligt hovrätten syftet med den föreslagna ordningen, nämligen större snabbhet vid förordnande av offentligt biträde, kunna uppnås även om ansökan insändes till rättshjälpsnämnd med SIV:s yttrande bifogat redan från början. Enligt SIV vinner man ingenting på att överföra denna uppgift på invandrarverket från rättshjälpsnämnderna, som på alla andra områden handhar rättshjälpen. Om rättshjälpsnämnderna även i fortsättningen förordnar offentliga biträden i utlänningsärenden blir ordningen den att polismyndigheten anmäler behov av biträde till närmaste rättshjälpsnämnd som beslutar utan att tillfråga SIV. För en sådan ordning talar enligt SIV att det i rättshjälpsnämnderna finns en organisation som är geografiskt fördelad och därigenom har närmare kontakter med polismyndigheter och biträden. Dessutom finns hos rättshjälpsnämnderna redan personal, rutiner, erfarenhet, kontakter med biträden etc. För invandrarverket skulle det vara en kännbar ökning av arbetsbelastningen att överta uppgiften att förordna offentliga biträden, vilket sannolikt även skulle innebära att verket övertar handläggningen av kostnadsräkningarna. *Domstolsverket* har ingen erinran mot att SIV eller regeringen själv förordnar biträde, under förutsättning att utlänningen skall ha en automatisk rätt till offentligt biträde. Skall däremot en viss behovsprövning företas i dessa ärenden vill domstolsverket ifrågasätta om inte rättshjälpsnämnden, som inte har att ta ställning till det bakomliggande

ärendet, av principiella skäl skall besluta i frågan. Därutöver måste utlänningen ha rätt att besvara sig om offentligt biträde har vägrats honom. Besvären bör liksom nu handläggas av besvärsnämnden för rättshjälpen. Domstolsverket framför vidare som sin mening att SIV bör i större omfattning än vad som tycks vara fallet undersöka utlännings behov av biträde och, om sådant föreligger, ex officio anmäla detta till rättshjälpsnämnden. *Advokatsamfundet* menar att den allvarligaste invändningen mot förslaget är av principiell art. Många utlännningar som söker tillstånd att få vistas i vårt land uppfattar nämligen utlänningsmyndigheten som sin motpart och dess tjänstemän som negativt eller likgiltigt inställda. Detta gäller särskilt i de fall där avlägsnande ur riket kan komma i fråga. I utlänningsärenden liksom i många andra förvaltningsrättsliga ärenden kan myndigheten sägas ha den dubbla funktionen av motpart och domstol. Det är då tveksamt med hänsyn till föreställningen om ombudens oberoende och klienternas förtroende för dessa om biträde skall förordnas av myndigheten. Även *Sveriges domareförbund* anför att en utlännning kan få större förtroende för ett biträde, om denne har utsetts av en annan myndighet än den som skall pröva hans begäran att få stanna i Sverige. Mycket talar sålunda för att behålla det nuvarande beslutsförfarandet. Liknande synpunkter framförs av *Svenska flyktingrådet*.

Utlänningsnämnden tar upp en annan aspekt. Man framhåller att det inte räcker med att proceduren när det gäller förordnande av offentligt biträde förenklas. Biträdena tar ofta alltför lång tid på sig för att inkomma med sina synpunkter. Det medför att ärenden kan försenas flera månader. En bättre ordning torde inte kunna uppnås om inte den handläggande myndigheten förelägger den längsta tid biträdet har till sitt förfogande. I föreläggandet bör anges att underlåtenhet att efterkomma föreläggandet inte hindrar ärendets slutliga prövning.

Ett stort antal remissinstanser berör problemet med att få tillgång till kunniga biträden i tillräckligt antal. Det understryks att förhållandena f. n. är starkt otillfredsställande. Man förutsätter bl. a. att en omfattande utbildningsverksamhet inleds på utlänningsrättens område, vilket anges vara nödvändigt, om de föreslagna reformerna skall kunna förverkligas.

3.5 Utlänningsnämnden

3.5.1 Kommittén

I betänkandet erinras om att nämnden år 1937 inrättades som ett rådgivande organ åt socialstyrelsen i samband med att socialstyrelsen övertog handläggningen av ett flertal typer av utlänningsärenden. Nämnden skulle bl. a. vara ett språkrör för den allmänna uppfattningen i svårbedömda och allmänt uppmärksammade fall. Nämnden har spelat en betydelsefull roll när det gällt att bevaka flyktingars intresse av rättsskydd.

Kommittén pekar vidare på att behovet av att höra nämnden radikalt har förändrats sedan allmän besvärsmätt i avlägsnandeärenden infördes den 1 januari 1976. Utlänningen kan nu få sitt ärende fullständigt prövat i två instanser. Tidigare förutsattes för rätt till fullföljd, att ledamot i nämnden hade annan uppfattning än utlänningsmyndigheten.

Kommittén säger sig ha funnit att SIV genomgående har varit liberalare i sin uppfattning än utlänningsnämnden. Antalet ärenden där skilda uppfattningar har redovisats är emellertid litet i förhållande till det totala antalet ärenden som nämnden handlagt. Utlänningsnämnden sägs också genom en av sina ledamöter representera ett lekmannainflytande som är viktigt i dessa frågor. I varje sammanträde deltar en lekman.

Samtidigt konstaterar kommittén att det inom SIV redan finns ett lekmannainflytande. Dess styrelse omfattar nämligen — förutom verksamhetschefen — sex lekmanaledamöter och två personalrepresentanter. Styrelsen har möjlighet att genom riktlinjer och principbeslut vägleda övriga beslutsfattare på verket. Så har också skett alltsedan verkets tillkomst. I styrelsen föredras också enskilda ärenden.

Kommittén understryker att utlänningsnämnden har förlorat sin betydelse för rätten att anföra besvär samt att den endast i något enstaka fall på senare tid har använt sig av sin möjlighet att begära underställning till regeringen. Möjligheten att utnyttja nämnden som förhållningsorgan anges relativt sällan ha använts. Utlänningsnämnden kan enligt kommittén fortfarande ha betydelse genom det inslag av lekmannainflytande och den kunskap som nämnden representerar. Lekmannainflytandet är emellertid enligt kommittén delvis tillgodosett genom sammansättningen av SIV:s styrelse och den prövning ärendet får hos regeringen. Även kommitténs förslag om medborgarvittnen är avsett att medföra ökad lekmannainsyn. Kommittén anser vidare att bortfallet av den kunskap som nämnden representerar fullt ut torde uppvägas av de åtgärder för att stärka rättssäkerheten som kommittén föreslår i betänkandet. Man framhåller också att handläggningstiderna otvivelaktigt kan förkortas betydligt, om nämnden avskaffas. Kommittén anser därför övervägande skäl tala för att inte längre behålla utlänningsnämnden och föreslår att den avskaffas.

3.5.2 Remissyttrandena

Förslaget att avskaffa utlänningsnämnden har lämnats utan erinran. Endast några få remissinstanser kommenterar förslaget. Det gäller i första hand *utlänningsnämnden* själv. Nämnden anför att den under sin 40-åriga verksamhetstid torde ha haft betydelse när det gällt att på olika sätt bevaka flyktingars berättigade intressen. Det är enligt nämnden inte bara en fråga om rättstillämpning när det gäller att pröva huruvida en person är flykting. Utlänningsärendena väcker ofta stort intresse hos allmänheten och är dessutom — med hänsyn till sin skiftande beskaffenhet

— inte sällan svåra att bedöma med ledning endast av författningstext och förarbeten. Det framstår därför som angeläget att det inom systemet för prövning av dessa ärenden finns ett inslag av lekmän och expertis, som kan utgöra en garanti för att allmänt vedertagna värderingar blir framförda och beaktade. Utrymme för lekmannainflytande bör därför finnas men lekmannainflytandet kan enligt nämnden tillgodoses i annan form än som nu sker. Det är emellertid viktigt att institutet får en lämplig utformning. Liksom hittills bör viss expertis i internationella rättsfrågor vara företrädd. I anslutning till dessa synpunkter säger sig nämnden inte kunna dela uppfattningen, att det lekmannainflytande nämnden nu representerar är tillgodosett genom sammansättningen av invandrarverkets styrelse och förslaget om att införa medborgarvittnen vid polisförhören. Erfarenheten anges visa att styrelsen endast i undantagsfall tar ställning i enskilda utlänningsärenden, vilket är en förutsättning för att styrelsens lekmannainslag skall kunna göra sig gällande. Skall lekmannainflytandet tillgodoses i framtiden blir det enligt utlänningsnämnden nödvändigt att styrelsen eller en grupp ur denna själv prövar enskilda ärenden, i vilka flyktingfrågan eller starka humanitära skäl är av avgörande betydelse. Detta anges vara så mycket viktigare som medborgarvittnena inte kan få något direkt inflytande vid förhören utan blir en garanti för att allt går rätt till. *Svenska flyktingrådet* anser att lekmannainflytandet i SIV:s styrelse bör utvidgas. Bland lekmännen bör ytterligare ledamöter ingå med erfarenheter av invandrar- och flyktingfrågor. Avlägsnandeärenden bör i större utsträckning än vad som nu är fallet kunna hänskjutas till styrelsen för avgörande.

3.6 Verkställighet

3.6.1 Kommittén

Länsstyrelse beslutar i frågor om verkställighet av förpassning, utvisning och förvisning medan polismyndighet beslutar i frågor om verkställighet av avvisning (2.2.2). I vissa fall skall ärendet underställas SIV.

Kommittén har haft till uppgift att undersöka om verkställigheten av avlägsnandebeslut generellt kan överföras till polismyndighet.

Bakgrunden till kommitténs uppdrag i denna del är den, att riksdagens revisorer i skrivelse till regeringen den 20 september 1973 har tagit upp frågan om överflyttning av beslutanderätten från länsstyrelse till polismyndighet i ärenden om verkställighet av förpassning och utvisning. Skrivelsen var i sin tur föranledd av en granskningspromemoria som hade upprättats inom revisorernas kansli (granskningspromemoria nr 1/1973). I promemorian ifrågasattes om inte länsstyrelsens medverkan medförde en onödig komplicerad av handläggningsrutinerna med därav följande tidsutdräkt. Man fann knappast anledning anta att länsstyrelsen skulle kunna tillföra ett ärende något nytt omedelbart efter det att SIV

såsom fackmyndighet fattat ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Utlänningslagkommittén har tills vidare behandlat endast frågan om verkställighet av *förpassningsbeslut* och avser att senare återkomma beträffande utvisnings- och förvisningsbeslut.

Kommittén erinrar om att det enligt UtIL fordras för att förpassa en utlänning såväl ett beslut om förpassning som ett särskilt beslut om verkställighet. Sedan ett förpassningsbeslut har meddelats och vunnit laga kraft skall länsstyrelsen avgöra om det är sannolikt att utlänningen reser ut utan att tvångsåtgärder vidtas mot honom. I annat fall skall han föras ut. Länsstyrelsen bestämmer sättet och vägen för resan i ett s. k. verkställighetsbeslut. Kommittén anser det vara mest rationellt att behålla ordningen med två skilda beslut. Endast på så sätt kan sättet och vägen för resan bestämmas i så nära anslutning till resan som möjligt. Detta hindrar emellertid enligt kommitténs mening inte att SIV i ökad utsträckning använder rätten att meddela anvisningar i verkställighetsfrågor i samband med att verket meddelar ett avlägsnandebeslut.

Frågan vilken myndighet som skall verkställa förpassningsbeslut bör enligt utredningen ses mot bakgrund av vad kommittén i övrigt har föreslagit. Sålunda skall beslutet ha föregåtts av en koncentrerad utredning, utförd av kunnig och erfaren personal. Utlänningen skall ha biträts av ett offentligt biträde. Full besvärsmätt till regeringen över SIV:s förpassningsbeslut föreligger redan nu. Enligt kommitténs mening borde därför på verkställighetsstadiet normalt endast återstå att bestämma vägen och sättet för utresan. Enligt kommittén finns följaktligen inte något behov av att på verkställighetsstadiet föra in ytterligare en myndighet, som skall bedöma ärendet ur rättslig synpunkt. I stället bör polismyndighet ensam ha hand om verkställigheten. Polismyndighet har f. ö. redan erfarenhet av verkställighet av avvisningsbeslut, även i de fall då SIV eller regeringen meddelat beslutet.

Kommittén hänvisar vidare till att det i UtIL finns åtskilliga bestämmelser enligt vilka verkställighetsärende skall underställas SIV. Detta gäller inte minst när utlänningen åberopar politisk förföljelse och påståendet inte är uppenbart oriktigt. Mot bakgrund av detta och utlänningens möjligheter att söka återbrytning av beslutet och därvid få verkställigheten inhiberad finner kommittén inga invändningar från rättssäkerhetssynpunkt mot att överflytta rätten att besluta om verkställighet av förpassning från länsstyrelse till polismyndighet. Kommittén utgår därvid från att RPS kommer att tillse att ärendena — även i de mindre polisdistrikten — handläggs av därtill väl skickad personal. Närmare föreskrifter för handläggningen bör enligt kommittén kunna meddelas av RPS i samråd med SIV.

I anslutning härtill framhåller kommittén att verket i högre grad än tidigare bör använda sig av möjligheten att i samband med avlägsnande-beslutet meddela anvisningar om verkställigheten. Frågor som kräver

kontakt med utländska ambassader m. m. bör enligt kommittén i allmänhet handhas centralt av SIV, som vid meddelande av förpassningsbeslut bör undersöka om utlänningen har giltigt pass och om särskilda tillstånd krävs för genomresa av andra länder på väg till destinationslandet.

3.6.2 Remissyttrandena

Under remissbehandlingen har framkommit delade meningar beträffande förslaget att polismyndighet skall besluta angående verkställighet av förpassningsbeslut. *SIV, länsdomstolskommittén, SAF, advokatsamfundet och länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län* tillstyrker förslaget. *Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Uppsala län och Svenska flyktingrådet* vill att länsstyrelserna även i fortsättningen skall pröva verkställighetsfrågorna. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* föreslår att frågan utreds vidare.

SIV:s uppfattning är att den nuvarande ordningen är ganska omständlig genom att länsstyrelsen kopplas in som beslutande myndighet och i sin tur uppdrar åt polismyndighet att utföra verkställigheten. Det vore därför enligt verket från praktisk synpunkt betydligt enklare, om polismyndigheterna övertog beslutanderätten från länsstyrelserna. Några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt behöver man enligt *SIV:s* mening inte ha med hänsyn till de garantier som utlänningslagens regler ger för underställning i det fall nya omständigheter åberopas på verkställighetsstadiet. *SIV* pekar vidare på att polisen redan har hand om verkställigheten av avvisningsbeslut, vilket starkt talar för att polisen bör ta hand om praktiska frågor även vid verkställighet av förpassningsbeslut, t. ex. kontakter med utländska ambassader. Verket anser inte att det finns anledning att överföra sådana arbetsuppgifter på verket när de redan nu i stor utsträckning handhas av polisen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att dess roll i dessa verkställighetsärenden närmast är av formell art. Det sägs ligga i sakens natur att det nuvarande förfarandet medför onödig tidsutdräkt i ett läge då skyndsamhet är påkallad. *Länsstyrelsen* ansluter sig därför till kommitténs förslag att polismyndigheten ensam bör ha hand om verkställigheten av förpassningsbeslut och anför att några betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt inte torde kunna resas häremot, förutsatt att prövningen hos polismyndigheten sker av personal med erforderliga kvalifikationer. *Länsdomstolskommittén* framhåller att arbetssituationen vid länsstyrelserna inte skulle påverkas annat än marginellt av att dessa ärenden utgår. Kommittén anser en överflyttning av ärendena till polismyndighet sakligt motiverad. *Advokatsamfundet* vill understryka angelägenheten av att — sedan verkställigheten övergått på polismyndighet — frågan om inhibition i återbrytnings- eller besvärärenden automatiskt tas upp av regeringen eller *SIV* utan särskild ansökan.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län riktar däremot en omfattande kritik mot förslaget. Man anför att svårigheterna när det gäller att verkställa avlägsnandebeslut har tilltagit under senare år. Ärendena kan därför inte handläggas rutinmässigt. Länsstyrelsen säger sig vid sin handläggning av dessa ärenden ofta möta ett starkt engagemang mot verkställigheten inte bara från utlänningen själv och hans eventuella släktingar utan också från andra, enskilda eller grupper som utlänningen hunnit få kontakt med. Länsstyrelsen bedömer att handläggningstakten i tillståndsärendena även i fortsättningen medför att motsvarande anknytningsmöjligheter kommer att finnas i betydande omfattning. Under sådana förhållanden måste enligt länsstyrelsen verkställighetsärendena handläggas av en myndighet som har de erforderliga juridiska resurserna. Länsstyrelsen tror inte att invandrarverket med anvisningar kan täcka alla situationer som kan uppstå vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* medför den föreslagna överflyttningen av beslutsfunktionen i verkställighetsärendet från länsstyrelsen till polismyndigheten inte sådan tidsvinst i handläggningen att det är motiverat att ändra en väl fungerande handläggningsrutin. Länsstyrelsen säger sig prioritera ärenden angående verkställighet av beslut enligt utlänningslagen, vilket innebär att den sammanlagda handläggningstiden sällan torde överskrida en vecka. Kommittén sägs ha underskattat betydelsen av länsstyrelsens befattning med verkställighetsärendena. Verktälligheten är ofta kombinerad med tvångsåtgärder av olika slag mot utlänningen, bl. a. frihetsberövande. Från rättssäkerhetssynpunkt är det av väsentlig betydelse att en myndighet med den erfarenhet och juridiska kompetens som länsstyrelsen förfogar över granskar och prövar polismyndighetens åtgärder och förslag och fattar beslut. Övervägande skäl sägs därför tala för att verkställighetsärendena — såsom mera tillhörande en förvaltningsmyndighet än en polismyndighets verksamhetsområde — även i fortsättningen bör ligga kvar hos länsstyrelsen. I yttrandet tilläggs att det inte är helt riktigt att åberopa polismyndighetens befattning med avvisningsärendena till stöd för en överflyttning, eftersom utlänningens sociala situation i dessa fall inte hunnit bli densamma som i förpassningsfallen. *Svenska flyktingrådet* anser förslaget vara ett steg bakåt i gällande utlänningsrätt. Flyktingrådet säger sig upprepade gånger ha krävt att polismyndighet inte skall verkställa avvisning då utlänning åberopar skäl enligt 2 § utlänningslagen. I sådana ärenden skall enligt rådet underställning hos SIV alltid ske. Flyktingrådet framhåller vidare att SIV alltid bör meddela anvisning om hur verkställighet skall ske. Därigenom undviks svåra gränsdragningsproblem och tidsvinster kan göras eftersom underställning i verkställighetsfrågan som regel då ej behöver ske. Sådana anvisningar utgör också viktig information för utlänningen.

3.7 Förhörmyndigheter

3.7.1 Kommittén

Enligt UtL *skall* förhör hållas i vissa i lagen närmare angivna fall. Skyldighet att hålla förhör är bl. a. föreskriven vid förlängning av förvarstagande. Förhör skall även hållas i vissa fall vid underställning av verkställighet av förpassning när politiska skäl har åberopats av utlänningsnämnden. Förutom de fall då skyldighet att hålla förhör föreligger kan det i ärende hos regeringen, SIV, utlänningsnämnden eller länsstyrelse i annat fall finnas anledning att hålla förhör, exempelvis när motstridiga uppgifter har lämnats.

F. n. gäller att SIV, utlänningsnämnden och länsstyrelse kan hålla förhör. SIV kan överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för utlänningsärenden, eller tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhör och utse förhörmyndighet.

Kommittén understryker vikten av att förhör äger rum med den berörde utlänningsnämnden. Man anser också att SIV i högre grad än hittills borde använda sig av möjligheten att hålla egentliga förhör. I ärende som regeringen handlägger måste förhör dock alltid hållas av annan myndighet. SIV anges i sådant fall vara mindre lämplig som förhörmyndighet, eftersom det i regel gäller ärenden som SIV tidigare har handlagt och som har anhängiggjorts hos regeringen antingen genom underställning eller genom besvär. I vissa fall kan även SIV ha behov av att anlita en regional myndighet för att hålla förhör.

Utlänningslagkommittén har föreslagit att utlänningsnämnden avskaffas (3.5.1). Därmed försvinner en förhörmyndighet som bl. a. består av jurister med lång domstolsvana. Som regional förhörmyndighet återstår länsstyrelserna. Kommittén undersöker till en början om dessa kan ersätta utlänningsnämnden som förhörmyndighet (SOU 1977: 28 s. 124). Man nämner i det sammanhanget att förhör vanligen har hållits av det skälet, att motstridiga uppgifter har lämnats. Därför krävs stor erfarenhet och insikt av förhørsledaren. Speciella kunskaper om utlänningsnämndens hemländer anges vara nödvändiga för att kunna bedöma och i förekommande fall bemöta vad utlänningsnämnden vill göra gällande i olika avseenden. Förhör i utlänningsärenden kan vara särskilt känsliga med hänsyn till att utlänningsnämnden kan ha sådana erfarenheter från sitt hemland att han finner det svårt att samarbeta med myndigheterna.

Mot den bakgrunden och med hänsyn till att handläggningen hos länsstyrelse i princip är skriftlig har kommittén ansett sig böra överväga, om inte annan myndighet vore bättre lämpad som förhörmyndighet.

Kommittén har därefter övervägt möjligheten att använda länsrätt som förhörmyndighet. Man framhåller att de utlänningsärenden som ankommer på länsstyrelse visserligen handläggs på länsstyrelsens all-

männa enhet, vilken utgör kansli för länsrätten. Principiella skäl sägs emellertid tala för att förhören hålls i länsrätten, med hänsyn till att muntlighet ingår som ett naturligt inslag i domstolens handläggning. Om förhör i utlänningsärenden hålls av länsrätt, kan enligt utredningen den erfarenhet av muntliga förhandlingar som genom åren har byggts upp hos länsrätterna komma förhören tillgodo. Kommittén föreslår därför att länsrätt anlitas som förhørsmyndighet i utlänningsärenden. I vissa fall sägs dock kunna finnas skäl att fortfarande använda länsstyrelse som förhørsmyndighet.

3.7.2 Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget att länsrätt görs till förhørsmyndighet i utlänningsärenden. *Länsstyrelsen i Uppsala län* anför således, att länsrätten är lämplig att hålla dessa förhör med hänsyn till denna domstols vana vid muntliga förhandlingar. Skulle verkställighetsärendena bli kvar hos länsstyrelsen anges det emellertid kunna ifrågasättas om inte länsstyrelsen bör vara förhørsmyndighet. *Länsdomstolskommittén* har inget att erinra mot förslaget att länsrätterna anlitas som förhørsmyndighet och att rätten vid sådant förhör är domför med ordföranden ensam. Eftersom det emellertid i vissa situationer kan te sig opraktiskt att endast ha regionala förhørsmyndigheter, borde enligt kommittén möjligheten att anlita tingsrätterna som förhørsmyndighet beaktas. *Svenska flyktingrådet* anser att SIV bör hålla förhören i första hand, men tillstyrker att förhör även skall kunna hållas av länsrätt i stället för som nu av länsstyrelse.

SIV och *några andra remissinstanser* understryker att verket i större utsträckning än nu borde använda sig av sin rätt att hålla förhör. Det skulle vara lättare för utlännningen att föra fram de synpunkter han har vid utredningen. Den handläggande tjänstemannen skulle få större möjlighet att direkt få de uppgifter som är av betydelse för bedömningen av ärendet. Vidare skulle den omedelbara kontakten med utlännningen kunna innebära att personalen på verket får större förståelse och insikt i de frågor den har att bedöma.

3.8 Slutlig besvärinstans i utlänningsärenden

3.8.1 Kommittén

Kommittén har i enlighet med sina direktiv övervägt möjligheten att inrätta ett särskilt besvärsgorgan med uppgift att vara slutlig besvärinstans i utlänningsärenden. Den stannade för att inte föreslå att ett sådant besvärsgorgan inrättas. I betänkandet lämnas emellertid förslag till utformning av och uppgifter för ett sådant besvärsgorgan. I denna del hänvisas i första hand till betänkandet (SOU 1977: 28 s. 99—117).

I sina huvuddrag innebär förslaget följande. Mot bakgrund av bl. a.

de begränsningar som på senare tid har genomförts i den enskildes fullföljdsrätt till regeringen resp. till högsta domstolen (HD) och regeringsrätten anser kommittén att något avgörande hinder från *förvaltningsrättsliga* utgångspunkter eller från *rättssäkerhetssynpunkt* inte föreligger mot att besvär i utlänningsärenden slutligt avgörs av ett särskilt besvärsorgan under regeringen. En förutsättning för att en sådan ordning skall kunna komma i fråga är dock att organet har den kvalitet och den organisation som fordras för att ansvaret skall kunna läggas på den. En närmare granskning av de typer av besvärsärenden som besvärsinstansen skulle få att avgöra leder kommittén till slutsatsen, att besvärsorganets uppgifter får anses mera ha karaktär av lämplighetsbedömning — inom givna ramar — än av rättstillämpning i egentlig mening. På utlänningsområdet är det nämligen inte — i vart fall inte generellt — fråga om att med ledning av lagstiftning och praxis finna ut om en person är berättigad till en viss förmån. Detta gäller möjligen beträffande en sådan fråga som den om utlänningsen är asylberättigad eller om det föreligger vandelsskäl att vägra uppehållstillstånd. I det stora flertalet ärenden anges emellertid tyngdpunkten ligga på tillståndsprövningen som utgörs av en lämplighetsbedömning, vilket medför att verksamheten i besvärsinstansen till övervägande del blir av diskretionär natur. Enligt kommitténs mening talar därför övervägande skäl för att ett eventuellt besvärsorgan utformas som något slags besvärsnämnd.

Kommittén granskar därefter utformningen av besvärs-, underställnings- och återbrytningsrätten efter ett eventuellt inrättande av en slutlig besvärsnämnd. Man understryker att möjligheterna för regeringen att överpröva nämndens beslut om avlägsnande m. m. måste utformas på sådant sätt, att en verklig avlastning uppnås för regeringens del. I annat fall sägs nackdelarna med en särskild besvärsinstans komma att starkt överväga, genom att ett extra led skjuts in i instansordningen. Regeringen skall dock ha möjlighet att ta ställning i frågor av betydande samhällsekonomisk och utrikespolitisk betydelse. I fråga om besvärsrätten undersöker kommittén olika typfall, exempelvis besvär på grund av önskan om ny prövning i allmänhet, besvär vid åberopat flyktingskap m. m. Kommittén kommer till slutsatsen att någon besvärsrätt till regeringen mot en eventuell slutlig besvärsnämnds beslut i avlägsnandebärenden inte bör finnas. Beträffande rätten till återbrytning anför, att någon effektiv begränsning av utlänningsärendena i regeringskansliet inte kan ske på annat sätt än genom att besvärsnämnden övertar även återbrytningsärendena, dvs. ärenden angående bl. a. upphävande av lagakraftvunnet avlägsnandebeslut. Skulle denna funktion ligga kvar hos regeringen, finns det nämligen en betydande risk för att möjligheten att hos regeringen begära upphävande av lagakraftvunnet beslut kommer att träda i stället för den upphävda besvärsrätten hos regeringen. Underställningsförfarandet bör enligt kommittén finnas kvar. Underställ-

ning bör kunna beslutas av SIV och av besvärsnämnden och bör i första hand ske vid avgöranden som kan antas få stor samhällsekonomisk betydelse. Undantagsvis kan det enligt kommittén finnas skäl att även i annat fall låta regeringen ge ett vägledande avgörande i frågor som rör flyktingskapsbedömning eller andra prejudikatfrågor. När avgörandet har större utrikespolitisk betydelse anges underställning i vissa fall vara lämplig. Kommittén föreslår dessutom att underställning från besvärsnämnden görs obligatorisk i fall då *mer än en ledamot* i nämnden har annan mening om utgången än majoriteten. Därigenom antas särskilt tvacksamma ärenden i viss omfattning komma att prövas av regeringen, även när frågan inte har exempelvis större samhällsekonomisk eller utrikespolitisk betydelse. En sådan ordning medför också att det för invandringspolitiken ansvariga statsrådet får en inblick i hur lagstiftning och av statsmakterna beslutade riktlinjer verkar i praktiken, samtidigt som den stora mängden av mera rutinbetonade ärenden slutligt avgörs av nämnden.

En eventuell slutlig besvärsnämnd bör enligt kommitténs majoritet ha följande sammansättning. Den bör bestå av sex ledamöter, nämligen ordförande, vice ordförande och fyra andra ledamöter. Till ordförande anges i första hand böra komma i fråga jurist och därvid företrädesvis person som har eller har innehaft domarämbete eller annan högre statlig tjänst. Motsvarande föreslås gälla beträffande vice ordföranden. Bland övriga ledamöter bör enligt kommittén i möjlig utsträckning finnas företrädare kunskaper och erfarenheter inom det utlänningspolitiska och utrikespolitiska området samt kännedom om arbetsmarknaden. Samtliga ledamöter bör utses av regeringen, varvid annan ledamot än ordförande och vice ordförande utses efter förslag av de politiska partierna.

Fastän kommittén inte anser hinder föreligga från *rättsliga* utgångspunkter mot att ett särskilt besvärsgörande inrättas, anser man det ändå inte lämpligt att detta sker. Sålunda framhålls att invandrings-, invandrar- och minoritetspolitiken innefattar viktiga frågor på alla samhällsområden och att redan ca 700 000 av landets invånare är utländska medborgare eller naturaliserade svenskar. För sin allt viktigare samordningsuppgift sägs det ansvariga statsrådet också behöva den inblick i invandringspolitikens effekter som endast kan erhållas genom ställningstagande till ett antal skiftande avlägsnandeärenden. Till detta kommer att sådana ärenden ofta har livsavgörande betydelse för den enskilde.

Kommittén menar därför att beslut i avlägsnandeärenden har så stor betydelse för både den enskilde och samhället, att de slutligt bör avgöras av en instans med politiskt ansvar för besluten. Samtidigt framhålls att en oundviklig effekt av de i betänkandet framlagda förslagen torde bli, att antalet avlägsnandebeslut kommer att öka. Det är enligt kommittén inte möjligt att nu förutse i vilken utsträckning besvärsrätten kommer att utnyttjas. Kommittén fäster emellertid avgörande betydelse vid att

regeringen så långt det är möjligt behåller besvärsprövningen och anser att detta bör ske även om antalet besvärssärenden skulle bli mellan två och tre gånger så stort som för närvarande. Mot bakgrund av dessa synpunkter förordar kommittén att fullföljd av talan i avlägsnandecärenden fortfarande skall ske hos regeringen.

Mot majoritetens förslag i denna del reserverade sig ledamöterna Petri och Werenfels-Röttorp. Dessa ledamöter erinrar inledningsvis om pågående decentraliseringssträvanden i syfte att koncentrera regeringens arbete på planerings- och ledningsfunktioner. Man pekar bl. a. på att en betydande utökning av regeringskansliet blir en följd av kommitténs förslag. Det ligger enligt reservanterna i öppen dag, att det ansvariga statsrådet vid en ökning av besvärssärendena till två eller tre gånger nuvarande antal inte kan ägna varje ärende mycken tid. Statsrådets tid bör ägnas åt de tunga och känsliga ärendena. Om en besvärsnämnd inrättas skulle däremot statsrådet kunna koncentrera sig på dessa ärenden, som enligt förslaget skulle komma att underställas honom, medan nämnden fick ägna tid åt och bära ansvar för övriga ärenden. Reservanterna anser därför att det är att föredra såväl från rättssäkerhetssynpunkter som från förvaltningsorganisatoriska synpunkter att en besvärsnämnd inrättas och att kommittén alltså hade bort förorda en sådan.

3.8.2 Remissyttrandena

Frågan om inrättande av en slutlig besvärsinstans i utlänningsärenden har av naturliga skäl tilldragit sig stort intresse bland remissinstanserna. I allmänhet inskränker de sig till att ta ställning för eller emot en sådan ordning. Enskildheterna i fråga om besvärsinstansens utformning och uppgifter kommenteras däremot i allmänhet inte. De remissinstanser som yttrar sig i frågan anser dock att en slutlig besvärsinstans bör utformas som en besvärsnämnd och inte ges domstolsprägel. I några yttrandena föreslås en annan sammansättning av nämnden, om denna inrättas, än vad kommittén har föreslagit.

Till kommittémajoritetens förslag ansluter sig *SIV* samt *statskontoret*, *socialstyrelsen*, *länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus* samt *Östergötlands län*, *LO*, *TCO*, *Föreningen Sveriges polischefer*, *Svenska flyktingrådet* och *Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer*. Flerparten av de remissinstanser som behandlar frågan tillstyrker dock reservanternas förslag att inrätta en besvärsnämnd. Dit hör *Svea hovrätt*, *RA*, *RPS*, *kammarrätten i Stockholm*, *JK*, *länsstyrelserna i Uppsala och Malmöhus län*, *domstolsverket*, *LON*, *länsdomstolskommittén*, *SAF* och *Sveriges domareförbund*. Hit torde få räknas även *utlänningsnämnden*. *Decentraliseringsutredningen* anser att utlänningslagkommitténs hittills redovisade överväganden om att överföra besvärsprövningen från regeringen till en särskild besvärsnämnd har ett begränsat intresse från decentraliseringssynpunkt. Man föreslår att utlänningslagkommittén får i

uppdrag att i sitt fortsatta arbete överväga ett alternativ med en till länsnivå decentraliserad handläggning och att pröva formerna för en förtroendemannamedverkan i arbetet. Resultatet av kommitténs diskussion är nämligen i båda fallen en prövning på central nivå. Det blir enligt utredningen en praktisk fråga om regeringskansliet skall belastas med den omfattande handläggningen av besvärssärendena eller inte. Principiellt sett anges det också vara nödvändigt att ta ställning till om beslutet i besvärssärendena bör fattas av ett politiskt ansvarigt organ. Utredningen säger sig sakna anledning på båda dessa punkter att bedöma utlänningslagkommitténs slutsatser och förslag. Även *länsstyrelsen i Stockholms län* för fram tanken på en decentralisering av SIV:s beslutsfattande till länsstyrelse.

Enligt *SIV:s* mening skulle åtgärden att skjuta in ett förvaltningsorgan mellan ett centralt ämbetsverk och regeringen vara ett så unikt ingripande i den centrala förvaltningens konstruktion, att det bara kan motiveras om det är det enda sättet att tillfredsställande lösa ett stort politiskt-administrativt problem. Innan en sådan åtgärd tillgrips bör man också beakta att ämbetsverkets ställning försvagas och acceptera att så sker. Det normala i statsförvaltningen är enligt verket att en central myndighets beslut kan överklagas hos regeringen. Undantagsvis är myndighetens prövning slutgiltig. Reservanternas förslag innebär enligt SIV ingenting annat än att utlänningsnämnden förstärks, byter namn till besvärsnämnd och flyttas upp ovanför invandrarverket i stället för att som nu vara en rådgivare till verket. Önskemålet att minska regeringskansliets och regeringens befattning med enskilda ärenden sägs i sig vara befogat, men en strävan dithän kan enligt SIV inte sättas före och över bedömningen att en viss typ av ärenden bör avgöras av regeringen. Ett växande antal besvärssärenden ökar enligt verket inte nödvändigtvis det ansvariga statsrådets arbetsbörda. De allra flesta fallen är rutinbetonade och kräver ingen uppmärksamhet från den politiska ledningen. Så länge ärendena bereds i departementet sker detta i den anda och med den inställning som skapas av den politiskt ansvarige. Denne kan också när som helst slumpmässigt välja ut enstaka rutinärenden för att kontrollera att hans intentioner följs, vilket är helt uteslutet om en besvärsnämnd inrättas. Till detta kommer att en viss avlastning från regeringskansliet skulle nås, om verket fick tillbaka den återbrytningsrätt som fanns före den 1 januari 1976. SIV tillägger att mycket talar för att en betydande oro bland invandrarna skulle följa på ett beslut att avskära utlännningar — invandrarernas landsmän — från rätten att vädja till regeringen. Det skulle vara svårt för dem att förstå att även vissa obetydliga frågor kan hänskjutas till regeringen för avgörande, medan ärenden som för dem ter sig livsavgörande avvisas. För det fall en slutlig besvärsnämnd skulle inrättas bör även återbrytning av förvisningsbeslut avgöras av besvärsnämnden.

Statskontoret är av den uppfattningen att det måste finnas ytterligt starka skäl för att inrätta ännu en administrativ nivå mellan ett statligt verk och regeringen. Behovet av resurser sägs vara lika oavsett om besvärssärenden behandlas i regeringens kansli eller i en särskild besvärsnämnd. Enligt statskontoret finns det därför inte av resursskäl någon anledning att inrätta ytterligare en administrativ nivå. Enligt statskontorets mening kan inte heller inrättandet av en särskild besvärsnämnd uppfattas som en decentraliseringsåtgärd som är ägnad att underlätta för den enskilde. Statskontoret anser dock att den sammansättning som anges för besvärsnämnden är lämplig för prövning av utlänningsärenden under regeringsnivå. Om en sådan representation idag inte finns i invandrarverkets styrelse bör man i första hand ändra dess sammansättning. LO vill framhålla den stora och ofta helt livsavgörande betydelse ett beslut i ett utlänningsärende har för den enskilde. Därför måste beslutet avgöras med humanitära och politiska överväganden som grund, något som klart talar för att denna typ av beslut måste träffas på politiskt ansvarigt håll. LO framhåller också att avskaffandet av möjligheten att vädja till regeringen kan upplevas av berörd persons vänner och landsmän i Sverige såsom ingrepp i svensk rättssäkerhet. LO delar därför kommittémajoritetens argumentation och förslag om regeringen som enda besvärnsinstans. Även TCO betonar den vikt som avlägsnandeärenden har för den enskilde och den grad av "skönsmässighet" som präglar besluten i ärenden av det här slaget. Därför bör en instans med politiskt ansvar fatta det slutgiltiga beslutet. Dessutom sägs många utlänningsärenden ha en sådan utrikespolitisk räckvidd att det avgörande ställningstagandet ändå bör fattas av regeringen. Det torde enligt TCO inte föreligga några oöverstigliga hinder mot att organisera handläggningen inom regeringens kansli på ett sådant sätt, att det ansvariga statsrådet inte skall behöva betungas allt för mycket av besvärssärenden av rutinartad karaktär. *Föreningen Sveriges polischefer* befarar att företrädare för utlänningarna, såsom vissa organisationer och påtryckningsgrupper, inte låter sig nöja med ett negativt ställningstagande från besvärsnämndens sida utan kommer att som en sista utväg söka påverka den högsta politiska instansen till ett ur deras synpunkt positivt beslut. Därigenom skulle enligt föreningen besvärsnämnden endast få en funktion som genomgångsinstans. Det borde i stället vara möjligt att inom departementets ram organisatoriskt anordna verksamheten så att de intentioner som talar för inrättande av en besvärsnämnd lika väl blir tillgodosedda. Enligt *Svenska flyktingrådet*s mening är det av stor betydelse att regeringen som ett politiskt ansvarigt organ för invandrar- och flyktingpolitiken avgör besvärssärenden.

Som tidigare nämnts anser dock ett stort antal remissinstanser fördelarna med en besvärsnämnd överväga. Enligt *RÅ* bör vid bedömande av frågan om regeringen eller en särskild besvärsnämnd skall vara slutlig

instans större tyngd läggas vid de skäl som talar för en decentralisering av olika ärenden från regeringen till förvaltningsmyndigheter. Det är enligt RÅ lämpligare att regeringen även inom detta område huvudsakligen sysslar med riktlinjer för den framtida verksamheten och med samordningsfrågor samt därvid endast upptar utlänningsärenden som har principiell betydelse. Den för departementschefen nödvändiga information som kan erhållas genom att ärendena handläggs hos regeringen kan enligt RÅ inhämtas på annat sätt. Inte heller torde avlägsnandeärendena ha den betydelse kommittén anför när det gäller att erhålla en överblick över hela invandrarproblematiken. Det torde enligt RÅ tvärtom föreligga risk för att alltför mycket tid och intresse går åt för handläggning av avlägsnandeärenden vilket kan medföra att överblicken blir lidande. *Svea hovrätt* erinrar om att antalet besvärärenden, som redan nu är stort, kan förväntas öka betydligt och att det ansvariga statsrådet i ett sådant läge inte kan ägna varje ärende mycken tid samt att statsrådets tid självfallet bör ägnas åt de tunga och känsliga ärendena. Vid en samlad bedömning talar enligt hovrättens mening övervägande skäl för inrättandet av ett särskilt besvärorgan, utformat som något slags besvärsnämnd av det slag som förordas av reservanterna. *Kamunnarrätten i Stockholm* anser att regeringen så långt möjligt bör befrias från ifrågasvarande ärenden och att den slutliga prövningen i stället anförtros åt en särskild nämnd. Det torde enligt domstolen inte finnas anledning att befara att en kvalificerad och väl sammansatt nämnd inte på ett tillfredsställande sätt skulle kunna avgöra besvär i dessa utlänningsärenden eller att nämnden inte, då så behövs, skulle överlåta prövningen till regeringen. Enligt *utlänningsnämnden* överensstämmer reservanternas förslag väl med de nuvarande decentraliseringssträvandena inom statsförvaltningen. Även om nämnden fullt ut inser att utrikespolitiska hänsyn och samhällsekonomiska förhållanden kan kräva att regeringen bibehåller sin möjlighet att styra utlänningsärendena, anser nämnden att rena arbetsbelastningsskäl framtvingar en utveckling i enlighet med minoritetsförslaget. Nämnden fäster i det sammanhanget stort avseende vid förslaget att såväl invandrarverket som besvärsnämnden kan underställa regeringen t. ex. avvisnings- och förpassningsärenden, när detta är påkallat av politiska och andra skäl. Även *domstolsverket* framhåller att antalet besvärärenden måste antas bli så stort, att det skulle medföra en orimlig arbetsbörda för det ansvariga statsrådet. Domstolsverket finner att övervägande skäl talar för minoritetens förslag på denna punkt. *Länsstyrelsen i Uppsala län* säger sig inte kunna dela kommitténs åsikt att ärendena i en eventuell besvärsnämnd skulle, allmänt sett, vara avsevärt viktigare än ärendena i den av kommittén nämnda värnpliktsnämnden. Många utlännningar som reser till Sverige utan arbetstillstånd gör enligt länsstyrelsen detta i medvetande om att uppehållstillstånd kan komma att vägras och att de måste återvända till sitt hemland. Frågor

om anstånd med eller befrielse från värnpliktstjänstgöring kan från principiella synpunkter ha mycket stor betydelse för samhället och för den enskilde vara av mycket ingripande art. Länsstyrelsen menar således att de synpunkter som varit vägledande för inrättande av värnpliktsnämnd även i huvudsak är gällande för en besvärnsnämnd i utlänningsärenden. De regler för underställning som kommittén skisserat tillförsäkrar vidare enligt länsstyrelsens mening regeringen prövningen av ärenden av politisk principiell betydelse eller av särskild känslig art i enskilda fall.

Advokatsamfundet inskränker sig till att lämna vissa synpunkter som inte har direkt kommit till uttryck i betänkandet. Man anför att rättssäkerheten för utlänningarna i ett känsligt politiskt läge kan bli större om besvären prövas av en särskild, från regeringen fristående besvärnsnämnd samt att kontinuiteten skulle kunna bevaras på ett annat sätt i en sådan nämnd än i regeringen, där sammansättningen kan skifta. I likhet med domstolarna och andra självständiga myndigheter skulle en sådan besvärnsnämnd på ett annat sätt än regeringen vara skyddad för påtryckningar utifrån. Samtidigt finns en viss risk att besvärnsnämnden utan insyn och kritik lätt skulle kunna utveckla en alltför stelbent praxis. Vidare pekar man på att det i utlänningsärendena finns en stark tendens att sökandena inte nöjer sig med negativa beslut utan driver ärendet så långt det är möjligt. Risken är därför stor att utlänningen fullföljer ärendet till regeringen, inte jämlikt 51 § utlänningslagen utan som egentlig nådeansökan. Det är enligt samfundet tveksamt om man verkligen kan nedbringa antalet ärenden i regeringen så att någon verklig avlastning av regeringen kan ske genom besvärnsnämndens inrättande.

4 Förslag av statens invandrarverk till ändrade bestämmelser rörande uppehållstillstånd för gäststuderande

4.1 Förslagen

Enligt 37 § UtlK får utlänning, som är inskriven vid läroanstalt här och vilkens försörjning under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium eller på annat liknande sätt, inte utan särskilda skäl vägras uppehållstillstånd för den tiden.

SIV erinrar inledningsvis om att gällande bestämmelser om uppehållstillstånd för gäststuderande tillkom under helt andra förutsättningar än som nu råder. Den reglerade invandringen hade exempelvis inte införts. Reglerna för tillträde till utbildning torde enligt SIV ha varit striktare än de nuvarande. Man utgick vid tillkomsten av bestämmelserna om gäststuderande sannolikt från, att de regler som begränsade tillträdet till utbildningen samtidigt utgjorde en effektiv reglering av tillströmningen av gäststuderande.

Den reglerade invandringen infördes fr. o. m. år 1966. Eftersom den innebar bl. a. att arbetstillstånd inte får meddelas efter inresan skulle en utländsk studerande, som fått uppehållstillstånd som gäststuderande, i regel bli tvungen att lämna Sverige efter kanske lång tids studier, trots att han eller hon hela tiden inriktat sig på att bosätta sig i landet och inrättat sig efter detta. Mot den bakgrunden fastlades genom ett avgörande av regeringen, att särskilt skäl att vägra uppehållstillstånd för gäststuderande skulle anses föreligga, när sökanden bedömdes ha för avsikt att bli kvar i Sverige efter studierna.

Enligt SIV:s uppfattning framstår de som söker uppehållstillstånd enligt 37 § UtIK ofta inte som gäststuderande. Detta är emellertid ofta svårt för verket att påvisa. I regel uppger de att de har försörjningen tryggad genom någon privatperson i eller utanför hemlandet. Även detta anges vara svårt för verket att bedöma. Antalet personer som får uppehållstillstånd som gäststuderande har enligt verket ökat mycket kraftigt under årens lopp. Skälet till detta anges vara att inskrivningsreglerna vid läroanstalterna inte fungerat som spärr i avsedd omfattning. Verket säger sig ha den uppfattningen, att utlänningar i stigande utsträckning söker utnyttja de generösa bestämmelserna för att få en fast anknytning i Sverige och därigenom kringgå bestämmelserna om reglerad invandring av arbetskraft.

I skrivelsen pekas även på att nuvarande ordning leder till svårigheter för den enskilde utlänningen. Detta beror i många fall på att han är alltför dåligt förberedd för studierna. Många har vaga eller inga begrepp om vad de skall studera i Sverige.

För att komma till rätta med nuvarande olägenheter föreslår SIV att gällande regler och praxis stramas upp. I första hand bör detta enligt verket ske genom att krav införs på att uppehållstillstånd för gäststudier måste sökas och beviljas före inresan till Sverige. Vidare föreslås att uppehållstillstånd för gäststudier endast beviljas den som fyllt 18 år, om inte synnerliga skäl föranleder annat. Uppehållstillstånd enligt 37 § UtIK skall, liksom nu, endast få ges den som avser att vistas här temporärt för studier. Enligt verket bör begreppet läroanstalt preciseras att avse läroanstalt för eftergymnasiala studier. Slutligen bör villkoret i 37 § om inskrivning vid läroanstalt ändras till krav på behörighet att skrivas in, något som redan har skett i praxis.

4.2 Remissyttrandena

SIV:s förslag har vid remissbehandlingen så gott som genomgående fått ett positivt mottagande. *Svenska institutet* vill emellertid särskilt peka på två kategorier av utländska studerande, nämligen sådana som tilldelats svenskt stipendium (t. ex. institutets gäststipendium) och sådana som följer vissa program eller kurser, vilka helt är avsedda för ut-

ländska studerande eller upplagda med hänsyn till utländska studerande. Dessa studenter har blivit uttryckligen erbjudna att studera i Sverige. Institutet föreslår att de föreslagna ändrade bestämmelserna kompletteras med bestämmelser om en snabb och förenklad procedur för tillståndsgivning åt dessa gäststuderande och åt gästforskare som erhåller svenskt stipendium respektive antas till speciella kurser och program. Över huvud taget ter det sig enligt institutet angeläget att åstadkomma en snabb handläggning av alla ansökningar om uppehållstillstånd för gäststuderande. Begränsningen till eftergymnasiala studier är inte angelägen från institutets synpunkt.

UKÄ ställer sig positivt till förslagen att uppehållstillstånd för studier skall sökas och beviljas före inresan till Sverige och att en prövning av behörigheten skall ersätta kravet på inskrivning. Däremot menar emellertid UKÄ i likhet med de myndigheter som yttrat sig till UKÄ, att det finns en rad ouppklarade frågeställningar som först måste lösas innan en ändring av bestämmelserna enligt SIV:s förslag kan genomföras. Hit hör frågan vilken handläggningsordning som bör utvecklas för att det skall bli möjligt att i ett sammanhang pröva behörigheten att studera och frågan om uppehållstillstånd. Hit hör även frågor som rör behovet av förbättrad information utomlands angående högre studier i Sverige samt de praktiska möjligheterna att bedöma utländsk förutbildning. Samråd mellan SIV och berörda myndigheter bör äga rum i dessa frågor.

SÖ föreslår att den ändrade bestämmelsen skall gälla, förutom för eftergymnasial utbildning, för studier för vuxenstuderande. Beträffande den föreslagna åldersgränsen 18 år, föreslår SÖ att uppehållstillstånd ges till den som uppfyller åldersvillkoren för antagning till den sökta utbildningen. SÖ pekar vidare på behovet av ingående information om vad studier i Sverige innebär. SÖ saknar detaljerade förslag om rutiner vid tillståndsgivningen. *Folkhögskoleutredningen* anser det önskvärt med en förändring av 37 § UtIK med tanke på gäststuderande på folkhögskola och tillstyrker det förslag till ändringar av 37 § UtIK som SIV utarbetat.

Utlänningsnämnden ifrågasätter om inte den som söker uppehållstillstånd för studier samtidigt borde avkrävas förklaring att han ej har för avsikt att bosätta sig i Sverige. Nämnden tillstyrker åldersgränsen 18 år med hänsyn till att individen bör erhålla sin grundläggande utbildning i den kulturkrets, där han i framtiden skall vistas. Nämnden understryker att studierna skall äga rum vid läroanstalt för postgymnasiala studier. Kravet på tryggad försörjning vill nämnden ha närmare preciserat.

SIDA föreslår att undantag från de föreslagna ändringarna i 37 § UtIK görs för SIDA-finansierad utbildning i följande avseenden. Upppehållstillstånd för gäststudier bör i dessa fall även i fortsättningen kunna ske efter inresa i Sverige. Vidare bör rätten till uppehållstillstånd på grund av studier som finansieras med biståndsmedel inte grundas på SIV:s bedömning av studieplan utan på en bedömning av de berörda

parterna, dvs. av det land som mottager svenskt bistånd, SIDA och den organisation som genomför programmet. Slutligen bör uppehållstillstånd i nu berörda fall kunna beviljas även för utbildning som inte sker på eftergymnasial nivå.

SFS har inte något att invända mot de framförda ändringsförslagen. SFS ser det som rimligt att en vag och oklar praxis ersätts med entydiga bestämmelser som inte ger möjlighet till godtycke eller ger vissa grupper möjlighet att kringgå bestämmelserna om reglerad invandring. SFS vänder sig dock mot den nuvarande långa handläggningstiden rörande tillstånd för gäststuderande. Vidare är SFS kritisk mot den information som sprids av den svenska utlandsrepresentationen. På grund av felaktig information händer det att utlänningar utifrån felaktiga premisser kommer till Sverige i syfte att bedriva studier.

SFS anser det vidare orimligt att den som önskar vara gäststuderande skall lämna en detaljerad studieplan enligt normal studiegång med angivande av yrkesinriktningen. Detta förutsätter ingående kännedom om svenskt utbildningsväsende. SFS kan inte heller acceptera att man som villkor för fortsatt vistelse uppställer att normal studiegång i stora drag följs. SFS stöds i denna sin uppfattning av Stockholms Universitets Studentkår. Beträffande frågan om tillståndsprövning före inresan till Sverige pekar SFS på risken att en sådan ordning verkar som en spärr för studier i Sverige, något som vore olyckligt med hänsyn till värdet av en internationalisering av utbildningsväsendet.

5 Föredraganden

5.1 Allmänna överväganden

Utlännings rätt att resa in och vistas i vårt land regleras i utlänningslagen (1954: 193, ändrad senast 1977: 483 — UtIL) och utlänningskungörelsen (1969: 136, ändrad senast 1977: 780 — UtIK). Utlänningslagstiftningen har under senare år varit föremål för omfattande reformer. Stora delar av UtIL och UtIK har sålunda fått nytt innehåll fr. o. m. den 1 januari 1976 (prop. 1975/76: 18, InU 1975/76: 24, rskr 1975/76: 121, SFS 1975: 1358 m. fl.). Då infördes i lagen bestämmelser om rätt till fristad här för krigsvägrare och för vissa utlänningar som, utan att vara politiska flyktingar, hade vägande politiska skäl för att få stanna (s. k. B-flyktingar). Vid samma tillfälle infördes full besvärsmätt i bl. a. avvisnings- och förpassningsärenden samt i vissa verkställighetsärenden. Regler infördes om preskription efter viss tid av icke verkställda beslut om avvisning, förpassning eller utvisning. Det tidigare bosättningsstillståndet ersattes med s. k. permanent uppehållstillstånd. De lagliga förutsättningar

arna för att ta utlänning i förvar skärptes.

Bestämmelserna om avvisning ändrades med verkan fr. o. m. den 1 juli 1977 (prop. 1976/77: 132, AU 31, rskr 320, SFS 1977: 483). De tidsfrister inom vilka avvisning får ske räknas därefter i vissa fall inte från inresan utan från den första kontakten med polismyndighet. Detta gäller i de fall då utlänningen har rest in i Sverige utan att ha inresekontrollerats. Reformen bör medföra en minskning av antalet fall då förpassning måste ske sedan en utlänning har vistats i landet under lång tid, med alla de personliga problem detta för med sig.

Även om utlänningslagstiftningen sålunda har reformerats på åtskilliga punkter återstår mycket att göra. En viktig fråga, som tilldrog sig intresse redan vid 1975 års reformarbete, är den hur de långa handläggningstiderna i utlänningsärenden skall kunna minskas. Andra frågor som kräver förnyade överväganden rör förvisningsinstitutets utformning och formerna för verkställighet av avlägsnandebeslut. Under sommaren 1976 tillsattes en kommitté, utlänningslagkommittén (A 1975: 04) med uppgift att fortsätta utredningsarbetet i dessa och andra frågor med sikte på att föreslå en helt ny utlänningslag. Kommittén fick emellertid i uppdrag att med förtur och skyndsamt utreda frågan om snabbare handläggning i främst förpassningsärenden samt frågan om eventuell ändring av utlänningsnämndens ställning och funktion. Denna nämnd skall för närvarande avge yttrande till SIV i bl. a. förpassningsärenden och utgör därmed en av de faktorer som inverkar på handläggningstidens längd. I detta sammanhang skulle kommittén slutligen överväga möjligheten att inrätta ett särskilt organ med uppgift att i stället för regeringen vara slutlig besvärinstans i utlänningsärenden.

Utlänningslagkommittén har nu avslutat den första etappen av sitt arbete. I april i år avlämnade kommittén delbetänkandet (SOU 1977: 28) Kortare väntetider i utlänningsärenden. I betänkandet visar kommittén på hur handläggningstiden kan begränsas i olika led av farandet. Jag återkommer till denna fråga.

Bakgrunden till reformbehovet bildar den ordning för invandring som vi tillämpar. Som en följd av en omfattande arbetskraftsinvandring under förra hälften av 1960-talet beslöt statsmakterna att reglera invandringen av utländsk arbetskraft. För att åstadkomma detta bestämdes — med verkan från den 1 januari 1966 — att arbetstillstånd i princip skulle ha ordnats före inresan i landet. På så sätt skulle utlänningar förhindras att söka sig till Sverige utan arbetserbjudande och utan ekonomiska möjligheter att klara sig här. UtIL anger inte under vilka förutsättningar tillstånd kan ges. År 1968 drog emellertid statsmakterna upp riktlinjer för tillståndsgivningen, vilka alltså gäller (prop. 1968: 142, SU 1968: 196, rskr 1968:405). Regleringen av arbetskraftsinvandringen har till syfte att göra det möjligt för oss att ge invandrarna tillgång till samma samhällsservice som gäller för övriga invånare i vårt land.

Utlänning som kommer hit för att arbeta skall alltså ha ordnat arbetstillstånd före inresan. Undantagna från skyldighet att ha arbetstillstånd är bl. a. innehavare av permanent uppehållstillstånd, medborgare i annat nordiskt land eller den som är gift med svensk medborgare. Annan utlänning som har rest in utan arbetstillstånd kan i princip inte få sådant medan han är kvar här. Detta är dock möjligt när sökanden har rest in för att förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt här eller när det föreligger annat särskilt skäl. Utvecklingen på arbetsmarknaden under senare år med tilltagande brist på arbetstillfällen har lett till att allt fler kommer hit utan att ha arbetstillstånd ordnat i förväg. Den tidigare rena arbetskraftsinvandringen har i ökad utsträckning kommit att ersättas av invandring av utlänningar som återoppar familjeanknytning till här stadigvarande bosatta utlänningar. Som jag redan angett är dock vissa grupper undantagna från skyldigheten att ha ordnat arbetstillstånd före inresan. Dit hör givetvis i första hand politiska flyktingar liksom krigsvägrare och s. k. B-flyktingar. Dit hör också, som redan nämnts, den som kommer hit för att förena sig med familjemedlem. Även i vissa andra fall görs av humanitära skäl undantag från kravet på arbetstillstånd före inresan när utlänning har stark anknytning till Sverige. Särskilda bestämmelser gäller för s. k. gäststuderande. Beträffande de nu berörda frågorna får jag i övrigt hänvisa till kommittébetänkandet (SOU 1977: 28 s. 43 ff).

När en utlänning som inte är politisk flykting eller i övrigt undantagen från den reglerade invandringen kommer hit för att stanna och förvärvsarbeta, skall han normalt vägras arbets- och uppehållstillstånd samt förpassas, vanligen till sitt hemland. Att en sådan ordning tillämpas konsekvent är en förutsättning för att en reglerad invandring skall kunna upprätthållas. Av vikt är också att besluten kan meddelas och verkställas skyndsamt. Verkligheten är emellertid en annan. Från det utlänningen kommer hit och till dess han lämnar landet tar det ofta mycket lång tid, ibland upp till ett par år. Handläggningstiden tenderar att öka ytterligare. Många faktorer samverkar till detta. Antalet avlägsnandeärenden har under tiden 1974—76 fördubblats. Förändringen av invandringens karaktär från ren arbetskraftsinvandring, med AMS som den myndighet som i praktiken avgör tillståndsfrågan, till flyktinginvandring, "anknytningsinvandring" och annan invandring utan arbetstillstånd, med SIV som beslutande myndighet, har avsevärt ökat SIV:s arbetsbörda.

En mycket viktig anledning till de långa handläggningstiderna ligger emellertid i den ordning som gäller för ärendenas handläggning. Utlänningslagkommittén framhåller mycket riktigt att man i en god önskan om rättssäkerhet för utlänningen har konstruerat ett invecklat maskineri med många myndigheter inblandade, ett maskineri som nästan nödvändigtvis måste leda till långa väntetider. Kommittén har vid sin ge-

nomgång av förfarandet funnit att de väsentligaste orsakerna till de långa handläggningstiderna är följande.

Polisens utredningar är inte alltid så fullständiga att de kan läggas till grund för SIV:s beslut. Komplettering fördröjer inte sällan ärendet mer än en månad. Av större betydelse är att ett vägrat uppehållstillstånd inte får till följd att utlänningen lämnar landet eller kan avlägsnas. Visserligen saknar utlänningen rätt att stanna kvar, men ett avlägsnande tvångsvis förutsätter ett särskilt förpassningsbeslut och denna fråga aktualiseras ofta långt senare. Ett avslag på ansökan om tillstånd tas enligt kommittén därför inte på allvar av sökanden. En tredje orsak till de långa handläggningstiderna anges vara att utlänningsnämnden måste höras och sökanden delges nämndens yttrande innan förpassningsbeslut meddelas. Vidare är nuvarande ordning för beviljande av rättshjälp i form av offentligt biträde åt utlänningen i hög grad ägnad att fördröja behandlingen av sakärendet på olika nivåer. Slutligen pekar man på den fördröjande faktor som ligger i länsstyrelsens medverkan vid verkställighet av förpassningsbeslut. För att belysa de nämnda bristerna i handläggningen lämnar kommittén ett exempel på hur en vanlig ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd kan utvecklas till ett utdraget avlägsnande-ärende (SOU 1977: 28 s. 73—76).

Mot bakgrund av de nu nämnda bristerna föreslår kommittén förändringar i olika led av förfarandet, vilka enligt kommitténs mening bör leda till en avsevärd förkortning av handläggningstiden utan att rättssäkerheten minskar. Förbättringar föreslås beträffande polismyndighetens utredning i utlänningsärenden. Utredningen skall kunna läggas till grund för beslut i både tillstånds- och förpassningsfrågan. Rätten till offentligt biträde föreslås bli mera generös. Biträdet skall normalt medverka redan under polisutredningen. Formerna för förordnande av biträde föreslås förenklade. S. k. medborgarvittne skall närvara vid förhören. I fråga om handläggningen hos SIV föreslår kommittén att beslut om förpassning regelmässigt skall meddelas samtidigt med beslut att vägra uppehållstillstånd. Utlänningsnämnden föreslås avskaffad. Vidare föreslås bl. a. att länsstyrelsens befattning med verkställigheten av förpassningsbeslut upphör.

Utlänningslagkommittén har vidare i enlighet med sitt uppdrag övervägt om ett särskilt besvärsgorgan bör ersätta regeringen som slutlig besvärshinstans i utlänningsärenden. Den har även prövat storleken och organisationen av ett sådant organ. Kommittén säger sig inte ha funnit hinder föreliggande från rättsliga utgångspunkter mot att inrätta en fristående slutlig besvärshinstans med möjlighet för regeringen att pröva endast ärenden som SIV eller besvärshinstansen underställer regeringen. Utlänningsärendena har emellertid av kommittén bedömts så viktiga, både för den enskilde och för samhället, att de i sista hand bör avgöras av en instans med politiskt ansvar. Kommittén förordar därför att besvären

även i fortsättningen prövas av regeringen. Två av ledamöterna har reserverat sig och förordar inrättande av en fristående slutlig besvärinstans som ett led i pågående decentraliseringssträvanden och för att möjliggöra för det ansvariga statsrådet att koncentrera sig på de viktigare av utlänningsärendena.

Förslagen till åtgärder för att förkorta handläggningstiden har så gott som genomgående fått ett mycket positivt bemötande av remissinstanserna. Delade meningar har i huvudsak förekommit endast i fråga om förslaget om överförande av verkställighetsbeslut från länsstyrelse till polismyndighet. Även på den punkten stöder emellertid en stor majoritet kommittéförslaget. I ett stort antal yttranden understryks vikten av att åtgärder snabbt vidtas för att komma till rätta med den nuvarande situationen. Man pekar på att de långa väntetiderna medför avsevärda psykiska och andra påfrestningar för de berörda utlänningarna och leder till stora olägenheter för samhället.

Även för egen del anser jag det vara djupt otillfredsställande att prövningen av utlännings rätt att stanna i vårt land tar så lång tid som nu är fallet, ibland mer än två år. Olägenheterna är uppenbara. För den enskilde utlänningen medför en lång väntetid i ovisshet om möjligheterna att få stanna ofta stora svårigheter. Dessa förstärks av att han inte under denna tid har rätt att förvärvsarbeta. Han befinner sig under väntetiden i ett vakuum. Någon meningsfull anpassning till svenska förhållanden kan av naturliga skäl inte ske, så länge han vet att han riskerar att återsändas till hemlandet. Den påtvingade passiviteten och tvånget att för sin försörjning vara hänvisad till socialhjälp i förening med oro och ångslan för ett avslag på ansökningen har för mer än en sökande lett till psykiskt sammanbrott. En förkortning av väntetiden är från dessa och andra utgångspunkter mycket angelägen.

För samhällets del är det likaså uppenbart att mycket står att vinna genom att handläggningstiderna förkortas. Nuvarande missförhållanden minskar respekten för myndigheternas prövning av utlänningsärenden. Långa handläggningstider ger i sig upphov till ytterligare fördröjning av förfarandet genom att nya anknytningar till vårt land hinner skapas under den långa väntetiden. Genom de återkommande tillståndsansökningar som detta föranleder begränsas myndigheternas möjligheter att ta itu med nya ärenden vilket medför att antalet oavgjorda ärenden växer. Det skall heller inte bortses ifrån att det långsamma prövningsförfarandet leder till betydande kostnader för det allmänna.

Det är alltså angeläget att skyndsamt vidta åtgärder som syftar till att handläggningstiden i utlänningsärenden kortas ned. De förslag som kommittén har fört fram i detta syfte är även enligt min mening i huvudsak väl ägnade att läggas till grund för lagstiftning. Jag kommer i det följande att närmare behandla förslagen om polismyndighets utredning i utlänningsärenden, rätten till offentligt biträde, medborgarvittnen,

meddelande av förpassningsbeslut samtidigt med avslag av tillståndsansökan, avskaffande av utlänningsnämnden samt ordningen för verkställighet av förpassningsbeslut och ytterligare några frågor. Dessförinnan vill jag närmare beröra en annan viktig fråga.

Jag nämnde nyss att kommittén hade kommit fram till att någon fristående slutlig besvärinstans för utlänningsärenden inte borde inrättas. I stället skulle liksom för närvarande besvär över SIV:s beslut i bl. a. avvisnings- och förpassningsärenden prövas av regeringen. Två av kommitténs fem ledamöter reserverade sig emellertid och förordade att en besvärsnämnd inrättas. Remissinstanserna har varit starkt splittrade på denna punkt (3.8.2). Ett stort antal har anslutit sig till reservanternas förslag. Man har menat att en besvärsnämnd skulle vara väl ägnad att pröva besvären och att en sådan ordning i särskild grad motiverades av att kommittéförslagen beräknades medföra en kraftig ökning av antalet besvärärenden. Flera andra remissinstanser har emellertid anslutit sig till kommittémajoritetens förslag att bibehålla regeringen som slutlig besvärinstans. Man har därvid bl. a. åberopat ärendenas betydelse för sökandena och understrukt, att avgörandet i sista hand bör träffas av regeringen såsom politiskt ansvarig för utlänningspolitiken. Betydelse har även tillmätts utlänningsarnas förväntade oro, om nuvarande möjlighet att få avlägsnandebeslut prövade av regeringen skulle ryckas undan. Några av remissinstanserna har motiverat sin anslutning till kommittéförslaget med att det under alla förhållanden skulle finnas risk för att ärendena på ett eller annat sätt fördes vidare från en besvärinstans till regeringen och att delegeringen till besvärinstansen därigenom skulle förlora sin verkan.

För egen del vill jag anföra följande. Jag delar i och för sig uppfattningen att regeringens befattning med prövning av enskilda ärenden bör i möjlig mån begränsas till förmån för dess planerande verksamhet. Å andra sidan griper beslut om avvisning eller förpassning ofta så djupt in i den berörda personens liv att det framstår som befogat att han får möjlighet att föra sin sak vidare till regeringen. Enligt reservanternas i kommittén skulle önskemålen om en regeringsprövning tillgodoses i tillräckligt hög grad genom de möjligheter till underställning som deras förslag öppnar för SIV och den tilltänkta besvärsnämnden. Jag vill inte hävda att det skulle vara uteslutet att välja en sådan lösning. Jag har likväl ansett mig böra stanna för att inte nu föreslå att man inrättar en sådan nämnd. Generell rätt att till regeringen överklaga SIV:s beslut i avlägsnandenärenden infördes den 1 januari 1976. Det finns enligt min mening i dag inte tillräckliga skäl att ändra den ordningen. Närmare erfarenheter bör också avvaktas från tillämpningen av de nu av mig föreslagna nya reglerna för utlänningsärendenas handläggning, innan man på nytt tar upp frågan om en särskild besvärinstans. Jag anser alltså att besvärsrätten till regeringen skall finnas kvar t. v.

Ett genomförande av kommittéförslaget i övriga delar leder till en kraftig ökning av antalet besvärssärenden som skall prövas av regeringen. Det blir därför nödvändigt med en förstärkning av den enhet inom arbetsmarknadsdepartementet som handhar beredningen av dessa ärenden. Denna fråga avser jag emellertid att ta upp i annat sammanhang.

Jag avser att nu även gå in på en av SIV aktualiserad fråga som rör de s. k. gäststuderandena. Utlänning, som är inskriven vid läroanstalt här i landet och som har sin försörjning under studietiden säkrad genom egna medel, stipendier eller studielån eller på annat liknande sätt, får enligt 37 § UtlK inte utan särskilda skäl vägras uppehållstillstånd för den tiden. SIV har i skrivelse till regeringen pekat på en rad svårigheter som har uppkommit på senare tid vid tillämpningen av bestämmelsen. Verket föreslår ändringar i gällande bestämmelser i syfte att komma till rätta med svårigheterna. Skrivelsen har remissbehandlats.

Jag kommer mot bakgrund av vad jag nu nämnt att i det följande föreslå vissa preciseringar av gällande riktlinjer för gäststuderande. Eftersom dessa riktlinjer antogs av riksdagen år 1968 (prop. 1968: 142, SU 196, rskr 405) bör regeringens ställningstaganden i denna fråga underställas riksdagen.

5.2 Behovet av utlänningsnämnden

År 1937 övertog socialstyrelsen prövningen av ett flertal typer av utlänningsärenden. Samtidigt inrättades utlänningsnämnden som ett rådgivande organ åt styrelsen. Nämnden skulle bl. a. vara ett språkrör för den allmänna uppfattningen i svårbedömda och allmänt uppmärksammade fall. Nämnden har spelat en viktig roll inte minst när det gällt att bevaka flyktingars rättsskydd. Förutom att utgöra en rättssäkerhetsfaktor har nämnden haft betydelse genom att en lekmanaledamot har deltagit i varje sammanträde.

Fram till år 1976 var rätten att besvära sig över SIV:s avlägsnandebeslut begränsad. Besvärsrätt fanns när nämnden eller ledamot i nämnden hade annan mening om utgången än SIV. Nämnden skulle därigenom vara en garant för att svårbedömda frågor kunde besvärsvägen föras till regeringen. På nämndens begäran skall vidare ärenden underställas regeringen. Utlänningsnämnden har dessutom till uppgift att hålla förhör på begäran av regeringen eller SIV.

När allmän besvärsrätt i avvisnings- och förpassningsärenden infördes, bortföll ett viktigt motiv för nämndens verksamhet. Rätten för utlänningsnämnden att få varje avvisnings- eller förpassningsbeslut överprövat av regeringen innebar en kraftig förstärkning av rättssäkerheten. I samband

med den allmänna besvärsrättens införande aktualiserades därför också frågan om utlänningsnämndens avskaffande. Frågan överlämnades emellertid till utlänningslagkommittén för närmare överväganden.

Kommittén pekar till en början på att utlänningsnämnden har förlorat sin betydelse för rätten att anföra besvär samt att nämnden under senare tid endast i något enstaka fall har utnyttjat möjligheten att begära underställning av ärende hos regeringen. Vidare anges att möjligheten att utnyttja nämnden som förhørsorgan sällan används och att denna uppgift i och för sig kan läggas på annan myndighet. Det värde som ligger i lekmannainflytandet vid prövningen i nämnden kan enligt kommittén delvis anses tillgodosett genom sammansättningen av SIV:s styrelse och, i förekommande fall, genom prövningen av ärendet i regeringen. Man hänvisar också till de föreslagna medborgarvittnena. Slutligen framhåller kommittén att handläggningstiderna i utlänningsärenden kan förkortas betydligt om yttrande inte behöver inhämtas från nämnden. Allt detta leder enligt kommittén fram till att utlänningsnämnden bör avskaffas.

Samtliga remissinstanser har anslutit sig till förslaget. Utlänningsnämnden understryker emellertid att behovet av lekmannainflytande inte kommer att bli tillgodosett, om inte SIV i ökad utsträckning i styrelsen eller i en grupp av denna prövar ärenden i vilka flyktingfrågan eller starka humanitära skäl har avgörande betydelse.

Det avgörande motivet för att ha kvar utlänningsnämnden har otvivelaktigt bortfallit genom införande av en allmän besvärsrätt i bl. a. avvisnings- och förpassningsärenden. Självfallet ligger det alltid ett värde i att den beslutande myndigheten får synpunkter från ett organ med kunskaper och erfarenhet i de aktuella frågorna. Det lekmannainflytande som nämnden representerar utgör också ett värdefullt inslag i prövningen. Dessa fördelar måste emellertid vägas mot den fördröjning som den nuvarande ordningen medför redan nu och som kan förutsättas förvärras genom en väntad ökning av antalet förpassningsärenden. En enig kommitté och en samfällad remissopinion har mot den bakgrunden uttalat sig för att utlänningsnämnden avskaffas. Jag delar den uppfattningen. Ett bibehållande av utlänningsnämnden låter sig enligt min mening inte förena med strävandena att åstadkomma ett enkelt och ändamålsenligt prövningsförfarande i utlänningsärenden. Jag föreslår alltså att utlänningsnämnden avskaffas.

Redan nu avgörs principiella ärenden i allmänhet av SIV:s styrelse. Med anledning av vad nämnden uttalade i sitt remissyttrande vill jag ändå understryka betydelsen av att viktigare utlänningsärenden i all den omfattning som är möjlig prövas av SIV:s styrelse i stället för på tjänstemannaplanet.

5.3 Handläggningen av utlänningsärenden hos polismyndighet

Rätt till offentligt biträde

Polismyndighet spelar en viktig roll vid handläggningen av utlänningsärenden. Detta hänger främst samman med att passkontrollen och den inre utlänningskontrollen i vårt land sedan gammalt är polisiära uppgifter. Polismyndighet meddelar avvísningsbeslut och beslutar om verkställighet av sådant beslut. Den har hand om delgivning av SIV:s beslut samt har ålagts en omfattande underrättelseskyldighet till bl. a. SIV. Som exempel kan nämnas att polismyndighet som finner att det finns anledning att ta upp fråga om förpassning av utlänningsperson ur riket skall underrätta SIV om detta. Beslut om verkställighet av förpassnings-, utvisnings- eller förvisningsbeslut meddelas av länsstyrelse. Det praktiska genomförandet ankommer emellertid på polismyndighet. Längre fram tar jag upp frågan om att låta polismyndighet i stället för länsstyrelse även fatta beslut om verkställighet av förpassningsbeslut (5.5). Av särskild betydelse i detta sammanhang är emellertid en annan av polisens uppgifter, nämligen dess verksamhet som utredande myndighet.

Polismyndighet är utredningsmyndighet i tillståndsärenden samt i avvisnings- och förpassningsärenden. Polismyndighets utredningsskyldighet i ärenden om uppehållstillstånd innebär att polismyndighet skall göra utredning om utlänningspersonens försörjningsförmåga och personliga förhållanden (36 § UtIK). SIV har i samråd med RPS och i vissa delar med AMS meddelat föreskrifter om polismyndighets handläggning av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd m. m. för utlänningspersoner. Dessa redovisas i bilaga till kommittébetänkandet. I huvudsak gäller följande.

Ansökan om tillstånd ges in till polismyndigheten i den ort där utlänningspersonen är bosatt eller huvudsakligen vistas. Polismyndigheten gör en utredning om sökandens person och verksamhet. Utredningen kan vara av tre slag, nämligen *grundutredning*, som i princip skall göras endast då utlänningspersonen första gången i Sverige ansöker om tillstånd, *standardutredning*, som används vid ansökan om förlängt tillstånd, samt *förpassningsutredning*, som skall göras då fråga uppkommit om utlänningspersonens förpassning ur landet. År 1973 ändrades tidigare föreskrifter på det sättet att *grundutredningen* i fortsättningen skulle göras så utförlig att den normalt skulle kunna fungera även som förpassningsutredning. På begäran av SIV medverkar polisen också i utredning av annat slag.

Mot bakgrund av att kvaliteten på polisutredningarna ofta har visat sig vara bristfällig, särskilt när det gäller fråga om politiskt flyktingskap och avlägsnande av utlänningspersoner, har numera beslut fattats om inrättande av utredningscentraler vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö (prop. 1976/77: 100 bilaga 5 s. 32, JuU 27, rskr 224). Avsikten är att polischef i annat polisdistrikt skall kunna begära biträde med mera krävande utredningar hos en sådan central. Beslutsfunktionerna

kvarstår emellertid hos den polischef som begärt utredningen.

Utlänningslagkommittén betonar inledningsvis vikten av att utredningen i utlänningsärenden genomförs utan dröjsmål och av kvalificerad personal. Man utgår från att utredningscentralerna skall bidra till detta, liksom den satsning på ökad utbildning som RPS har inlett (SOU 1977: 28 s. 81). Ytterligare åtgärder bedöms emellertid nödvändiga. Kommittén framhåller att utredningen i utlänningsärenden fortfarande ofta sker i två led, med en grundutredning för prövningen av tillståndsfrågan och en särskild förpassningsutredning. Om onödiga dröjsmål skall kunna undvikas är det enligt kommittén nödvändigt att utredningen från början görs så fullständig att den kan ligga till grund för ett samtidigt ställningstagande i tillstånds- och avlägsnandefrågan. Behövs komplettering skall SIV avvakta med beslut i båda frågorna. Så snart det inte framstår som klart att utlännningen kommer att få stanna, bör han enligt kommittén få veta att ett avlägsnandebeslut kan komma att meddelas.

För att öka rättssäkerheten i förfarandet föreslår kommittén vidare att utlännningen normalt får rätt till offentligt biträde redan under polisutredningen, så snart det finns risk att tillståndsansökningen kommer att avslås av SIV. Detta anges vara av vikt inte minst mot bakgrund av att utlännningen på grund av tidigare erfarenheter i sitt hemland inte sällan hyser misstro mot polisen. En sådan ordning kommer bl. a. av det skälet att bidra till en fullständigare utredning. I det sammanhanget föreslår man också att biträdet skall utses av SIV resp. regeringen och inte som nu av rättshjälpsnämnd. Därigenom skulle man enligt kommittén vinna tid.

Slutligen har kommittén eftersträvat lekmannainsyn i utlänningsärenden. Man föreslår av den anledningen att ett s. k. medborgarvittne medverkar vid polisförhör, om utlännningen inte motsätter sig detta. Det bör enligt kommittén medföra att utlännningens kontakt med polismyndigheten underlättas och förtroendet för denna ökar.

Remissinstanserna tillstyrker allmänt förslaget att förbättra utredningen hos polismyndighet. I åtskilliga yttranden betonas emellertid att någon avgörande förbättring inte kan förväntas utan personalförstärkningar. Flera remissinstanser, bl. a. RPS och SIV, understryker också att de tre utredningscentralerna inte kan förväntas klara av mer än en del av de mera kvalificerade utredningarna avseende fråga om politiskt flyktingskap. Liksom hittills kommer den stora bördan att ligga på de enskilda polismyndigheterna.

Samtliga remissinstanser instämmer i förslaget att göra rättshjälpen i utlänningsärenden mera generös och att låta biträdet medverka redan under utredningen hos polismyndighet. SIV framhåller att förslaget skulle medföra tidsvinst och förbättrad kvalitet på utredningarna. Advokatsamfundet menar att tidsvinsten kan räknas i månader. Domstolsver-

ket anser att gällande bestämmelser möjliggör en generösare praxis än för närvarande. Däremot har i stort sett alla som yttrat sig motsatt sig att SIV resp. regeringen skulle förordna biträde. Detta gäller inte minst SIV, som motsätter sig att överta förordnanderätten. Ett skäl till avståndstagandet som återkommer i flera yttranden är att utlännigen lätt förlorar förtroendet för SIV:s prövningsförfarande, om samma myndighet avgör rätten till offentligt biträde och själva sakfrågan. Av principiella skäl anses det vidare vara olämpligt att göra undantag i dessa fall från den annars gällande ordningen att rättshjälpsnämnderna förordnar biträden och beslutar om kostnaderna.

Förslaget att införa medborgarvittnen har över lag mottagits positivt, även om det från olika håll varnas för alltför stora förväntningar. Några remissinstanser framhåller att rätten till offentligt biträde har avsevärt större betydelse när det gäller att skapa förtroende för myndigheterna. 1975 års polisutredning, som har i uppdrag att utreda frågan om medborgarvittnens medverkan vid polisförhör i allmänhet, anser det knappast vara tänkbart att medborgarvittnen skulle medverka i den omfattning som kommittén har föreslagit. Man pekar vidare på att ett mera allmänt system av medborgarvittnen inte beräknas komma till stånd redan vid tiden för ändringarna i Utl.

Den utredning som polismyndigheten gör i tillstånds- och förpassningsärenden bildar underlag för SIV:s beslut i ärendet. Det är självfallet av stor betydelse för ärendets fortsatta handläggning att utredningen görs så fullständig som möjligt och att den även i övrigt fyller högt ställda krav. Detta förutsätter i sin tur bl. a. att den misstänksamhet och det misstroende som utlännigen ofta hyser mot den utredande myndigheten kan undanröjas eller dämpas. Vikten av goda utredningar accentueras om man, som jag längre fram ämnar föreslå (5.4), inför den ordningen att förpassningsfrågan normalt skall prövas i samband med att ansökan om uppehållstillstånd avslås.

Av kommittébetänkandet och remissyttrandena framgår att utredningarna i dag inte sällan är ofullständiga och att kompletteringar därför blir nödvändiga. Fortfarande går det i praktiken i stor utsträckning till så, att separata utredningar görs i tillstånds- och förpassningsärendena, fastän det enligt SIV:s föreskrifter normalt endast skall göras en utredning. Den ordning som kommittén föreslår är enligt min mening däremot väl ägnad att förbättra handläggningen av de utlänningsärenden som skall prövas av SIV. Jag vill även för egen del understryka vikten av att den utredning som görs av polismyndighet med anledning av ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd blir så fullständig, att den kan läggas till grund för samtidiga beslut både i tillstånds- och avlägsnande-frågan. Självfallet bör dock utredningen kunna begränsas i sådana fall då det framstår som fullt klart att utlännigen kommer att få stanna. I övriga fall skall utlännigen underrättas om att det finns risk att ett

beslut om avlägsnande kan komma att meddelas av SIV i samband med prövningen av hans ansökan och att någon ytterligare utredning inte kommer att äga rum. Det är viktigt att utlänningen mot den bakgrunden uppmanas att ange alla de skäl — politiska och andra — som han åberopar för att få stanna. I övrigt ankommer det på SIV i samråd med bl. a. RPS att liksom hittills meddela behövliga föreskrifter för polisens handläggning.

Jag antydde tidigare att en förutsättning för en god och fullständig utredning är att utlänningen hyser förtroende för förhörmyndigheten. Detta är ofta inte fallet. Många utläningar, särskilt från totalitära stater, har sådan erfarenhet från polisen i hemlandet att polisförhören också här innebär en stark psykisk press. Mycket kan emellertid göras för att underlätta kontakten mellan utlänningen och förhörmyndigheten. Beslutet om inrättande av utredningscentraler med kvalificerad personal i Stockholm, Göteborg och Malmö är ett betydelsefullt steg i den riktningen. För att underlätta utlänningsens kontakt med förhörmyndigheten är det nödvändigt att den polispersonal som sköter förhören är väl utbildad för sin uppgift. Jag noterar därför med tillfredsställelse att RPS, huvudsakligen i samarbete med SIV, på senare tid har intensifierat utbildningsverksamheten för polispersonal i fråga om gränsövervakning och utlänningslagstiftning m. m. (se SOU 1977: 28 s. 81—82). Jag är övertygad om att mycket står att vinna genom att man går vidare på de vägar jag nu har nämnt.

I syfte att öka lekmannainsynen vid polisens förhör och motverka misstroende hos utlänningen mot förhörmyndigheten har kommittén vidare, som jag nämnde, föreslagit att medborgarvittnen är närvarande vid förhören. F. n. tillämpas i Göteborg en ordning som innebär, att ett antal privatpersoner står till förfogande som civila förhörsvittnen vid polisförhör i allmänhet. Tanken att generellt införa samma ordning vid utlänningsförhör har vunnit gehör hos de flesta av remissinstanserna. Några uttalar dock tvivel på värdet av medborgarvittnen.

För egen del vill jag på intet sätt förneka att medborgarvittnen skulle ha ett värde i utlänningsärenden, främst då genom den insyn som en sådan ordning ger. Jag är däremot inte lika övertygad om att det av utlänningen utan vidare upplevs som en trygghet att ett sådant vittne är med vid förhöret. Den misstänksamhet utlänningen känner kan lika väl rikta sig mot vittnet, vars funktion han ställer sig tvivlande till. Jag menar för min del att syftet att skapa förtroende långt bättre tillgodoses genom att utlänningen får ett rättsligt biträde som tar sig an hans sak. Under alla förhållanden är det ännu för tidigt att ta ställning till frågan om införande av medborgarvittnen i utlänningsärenden. Resultatet av 1975 års polisutrednings arbete måste först avvaktas. Frågan får tas upp i samband med att ett eventuellt införande av medborgarvittnen vid polisverksamheten i allmänhet övervägs.

Som jag redan nämnt har kommittén tillmätt rättshjälpsfrågan en mycket stor betydelse. Jag delar kommitténs uppfattning att få saker är bättre ägnade att öka utlännings rättssäkerhet än att han på ett tidigt stadium får ett kunnigt biträde. Av särskild vikt är att biträdet finns med redan under polisutredningen. Den omständigheten att utlännings biträds av en med utlänningslagstiftningen förtrogen person torde i hög grad bidra till att göra utredningen fullständig. Som jag har nämnt har också en enig remissopinion ställt sig bakom förslaget att vidga rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden.

I likhet med kommittén anser jag huvudprincipen böra vara att ingen — utom såvitt gäller de avvisningar som utan längre frihetsberövanden beslutas av polisen — skall kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde. Erbjudandet bör ske så snart man börjar sätta i fråga att utlännings skall avlägsnas. Görs den bedömningen, som ofta är fallet, av polismyndigheten, bör utlännings redan på detta stadium erbjudas offentligt biträde. Vill utlännings då ha biträde, skall han normalt få det. Offentligt biträde skall självfallet också vid behov förordnas på initiativ av polismyndigheten. Framstår det som klart att utlännings skall få stanna bör biträde inte utses. Förhållandena kan även annars undantagsvis vara sådana att något behov av biträde inte föreligger. I sådana fall skall biträde inte heller förordnas. Så kan vara fallet om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och att hinder inte finns mot förpassning till hemlandet.

Den utvidgning av rätten till offentligt biträde som jag nu har förordat medför naturligtvis viss kostnadsökning. Som kommittén framhåller kan kostnadsökningen beräknas bli måttlig och väl uppvägas av de vinster som de förkortade handläggningstiderna medför (SOU 1977: 28 s. 95—96).

För frågan om vidgade möjligheter till rättshjälp i utlänningsärenden har följande omständigheter betydelse. Den s. k. rättshjälpsutredningen avgav i juli 1977 betänkandet (SOU 1977: 49) Översyn av rättshjälpsystemet. I betänkandet föreslås en ny rättshjälpslag. Rättshjälpsutredningen anser att praxis beträffande beviljande av offentligt biträde är alltför restriktiv. Utredningen framhåller vidare att en lagändring måste till beträffande förutsättningarna för förordnande av offentligt biträde för att de önskemål som låg bakom rättshjälpsreformen skall tillgodoses. I fråga om rätten till offentligt biträde i utlänningsärenden ansluter sig rättshjälpsutredningen till utlänningslagkommitténs förslag. En motsvarande utvidgning av rätten till offentligt biträde föreslås även i de ärenden i övrigt i vilka offentligt biträde kan förordnas (jfr 41 § rättshjälpslagen). De föreslagna ändringarna uppnås genom att den nu gällande förutsättningen för offentligt biträde, att biträdet behövs för att tillvarata den enskildes rätt (42 §), ersätts med en regel av innebörd, att of-

fentligt biträde skall utses om det ej är obehövligt. Det föreslås alltså en presumtion för rätt till offentligt biträde. När det gäller förfarandet vid förordnande av offentligt biträde anser majoriteten av utredningens ledamöter och experter att beslutanderätten skall ligga kvar hos rätts-hjälpsnämnden. Undantag härifrån bör dock gälla i fall där regeringen handlägger ärendet.

Rättshjälpsutredningens betänkande som handläggs inom justitiedepartementet remissbehandlas för närvarande.

Efter samråd med chefen för justitiedepartementet får jag anföra följande. Den föreslagna ordningen med offentligt biträde åt utlännningen redan under polisutredningen förutsätter ändring i 41 § rättshjälpslagen. Denna bör genomföras redan nu. Vissa närmast redaktionella ändringar i samma paragraf blir vidare nödvändiga till följd av utlänningsnämndens avskaffande. Av bestämmelserna bör följa att offentligt biträde kan förordnas vid utredning hos polismyndighet när fråga har uppkommit om förpassning. I ärende hos polismyndighet om avvisning bör gälla — utöver vad som nu gäller om rätt till biträde när utlännningen enligt 35 § UtL har hållits i förvar längre tid än en vecka — att biträde kan förordnas så snart det förekommer anledning att underställa SIV ärendet. Även i verkställighetsärende bör offentligt biträde kunna förordnas så snart det finns anledning att ärendet skall underställas SIV. Biträdet bör alltså kunna förordnas under tiden polisutredning pågår.

Frågan om införande av en presumtion i 42 § rättshjälpslagen i syfte att vidga rätten till offentligt biträde har som nämnts behandlats av rättshjälpsutredningen. Dess förslag remissbehandlas för närvarande och kommer senare att övervägas inom justitiedepartementet. Det är ännu för tidigt att bedöma om och när en ny rättshjälpslag eller ändringar i gällande lag med anledning av betänkandet kommer att träda i kraft.

En omfattande rätt till offentligt biträde i utlänningsärenden är av grundläggande betydelse när det gäller att åstadkomma ett samtidigt både rättssäkert och skyndsamt förfarande i dessa ärenden. En reform i detta hänseende bör därför genomföras redan nu och inte vänta på den lagstiftning som rättshjälpsutredningens betänkande kan leda till. Erfarenheterna visar att man inte för att uppnå den avsedda utvidgningen av rätten till biträde kan förlita sig enbart på förändringar i praxis. En lagändring är därför nödvändig. Rättshjälpsutredningens förslag att offentligt biträde skall utses om det inte är obehövligt lämpar sig väl för detta ändamål. En presumtion för rätt till biträde bör dock i detta skede införas endast i fråga om utlänningsärenden. Presumtionen bör därvid omfatta, inte endast ärenden enligt 41 § 6—9 rättshjälpslagen utan även ärenden enligt punkterna 11, 12 och 18 i samma paragraf. Jag föreslår därför i avvaktan på en framtida eventuell reformering av rättshjälpslagen att 42 § i lagen ändras på det sättet att i fråga om de nu angivna ärendena offentligt biträde skall förordnas om det inte måste

antas att behov av biträde saknas.

Rättshjälpsutredningen har i sitt betänkande även behandlat och lämnat förslag i fråga om vilken myndighet som skall förordna offentligt biträde. Utlänningslagkommittén har för sin del föreslagit att rätten att förordna biträde förs över från rättshjälpsnämnden till den myndighet som handlägger utlänningsärendet — SIV eller regeringen.

Rättshjälpsutredningens förslag tar sikte inte bara på utlänningsärenden utan även på övriga fall där förordnande av offentligt biträde enligt 41 § rättshjälpslagen kan komma i fråga. En samlad lösning av frågan om vilken myndighet som skall besluta om offentligt biträde bör eftersträvas. Redan de ändringar i rätten att erhålla biträde som jag nu förordat är ägnade att medföra snabbare handläggning av utlänningsärendena. Frågan, om annan myndighet än rättshjälpsnämnd skall besluta om offentligt biträde, torde därför utan olägenhet kunna tas upp i samband med att rättshjälpsutredningens betänkande behandlas inom justitiedepartementet.

Jag vill slutligen i detta sammanhang erinra om den livliga offentliga debatt som har förekommit angående de s. k. korta avvisningarna, dvs. avvisningar som polismyndighet enligt gällande bestämmelser beslutar och verkställer omedelbart eller kort tid efter inresan. I dessa fall kommer inte heller det nu framlagda förslaget att ge utlänningen rätt till offentligt biträde. Detta skall emellertid ses mot den bakgrunden, att sådan avvisning endast får ske i helt klara fall. I alla andra fall skall avvisningsfrågan underställas SIV. UtlL:s bestämmelser innebär således 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.

I fall då påstående om politisk förföljelse är uppenbart oriktigt skall underställning visserligen inte ske. Det innebär emellertid inte att polismyndigheten har rätt att pröva om anförda politiska skäl är tillräckliga för att utlänningen skall få stanna. Den prövningen ankommer på SIV. Vad polismyndigheten har att ta ställning till är om utlännings påstående är uppenbart oriktigt, exempelvis därför att utlänningen kommer från ett land där förhållandena utesluter risk för förföljelse.

5.4 Handläggningen av utlänningsärenden hos statens invandrarverk

Genom de åtgärder som jag nu har föreslagit kommer den inledande handläggningen av ett tillstånds- och avlägsnandeärende att förbättras. Underlaget för besluten blir fullständigare, samtidigt som rättssäkerheten förstärks. Ännu mera står emellertid att vinna genom en ändrad

ordning för handläggningen av dessa ärenden hos SIV.

I dag gäller som jag förut har nämnt att ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd normalt inte förenas med ett förpassningsbeslut. Även om utlänningen inte har någon rätt att vistas här sedan han har nekats uppehållstillstånd, stannar han ofta kvar under lång tid innan frågan om förpassning tas upp. Under denna tid inger utlänningen ofta nya tillståndsansökningar. Möjlighet finns redan nu för SIV att förpassa utlänningen samtidigt med att tillståndsansökningen ogillas. Den möjligheten används emellertid sällan. Det inträffar endast i sådana fall då polismyndighet, i samband med att ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd överlämnas till SIV för avgörande, anmäler att det enligt polisens mening föreligger anledning att förpassa utlänningen. Ett hinder mot samtidiga beslut i tillstånds- och avlägsnandefrågorna ligger i att polisutredningarna oftast inte är så fullständiga att de kan läggas till grund också för beslut i förpassningsfrågan. Ett annat och viktigare hinder har hittills varit att utlänningsnämnden, som skall höras innan förpassningsbeslut meddelas, inte är dimensionerad för ett så stort antal ärenden som skulle bli följden, om varje avslag av ansökning om tillstånd skulle förenas med ett förpassningsbeslut. Genom förslagen om gemensam tillstånds- och förpassningsutredning och avskaffande av utlänningsnämnden undanröjs de nämnda båda hindren mot samtidiga beslut.

Kommittén har föreslagit att SIV samtidigt med avslag på ansökan om uppehållstillstånd skall besluta om förpassning av utlänningen, så snart det inte finns synnerliga skäl mot detta. Endast när det är ställt utom varje rimligt tvivel att utlänningen kommer att lämna landet efter avslag på tillståndsansökningen bör SIV enligt kommittén kunna underlåta att meddela förpassningsbeslut. Samtliga remissinstanser biträder i princip förslaget. Några remissinstanser vill emellertid göra det möjligt för SIV att i större utsträckning än vad kommittén har föreslagit underlåta förpassning. Svenska flyktingrådet pekar i detta sammanhang på att ett förpassningsbeslut kan ses som en form av prickning av utlänningen.

Det bör understrykas att den främsta anledningen till de långa väntetiderna i utlänningsärenden är just, att avslag på ansökan om uppehållstillstånd inte kombineras med ett förpassningsbeslut. Den omständigheten att det inte i samband med avslagsbeslutet föreligger något avlägsnandebeslut som kan och skall verkställas leder, som kommittén framhåller, till att utlänningen inte tar avslagsbeslutet på allvar. I praktiken dröjer det inte sällan lång tid innan förpassningsutredning kommer till stånd. Detta kan t. ex. bero på arbetssituationen hos polisen, svårigheter att få tag på utlänningen eller förnyade ansökningar av denne om uppehållstillstånd.

Som jag tidigare har framhållit lever utlänningen under denna tid ofta under ett starkt psykiskt tryck och är för sitt uppehålle vanligen hänvi-

sad till socialhjälp eller illegala anställningar. De upprepade tillståndsansökningarna med återopande av nytillkomna, verkliga eller konstruerade, anknytningsfakta medför att utlänningsmyndigheterna inte får tillräcklig tid över för handläggning av i egentlig mening nya ärenden. Även i övrigt uppstår betydande olägenheter för det allmänna. Samhällets kostnader under väntetiden är vidare betydande.

Allt detta talar med stor entydighet för en ordning med samtidiga beslut i tillstånds- och förpassningsfrågorna. Jag delar således kommitténs och remissinstansernas uppfattning att SIV regelmässigt skall meddela förpassningsbeslut samtidigt med att uppehållstillstånd vägras. En uttrycklig bestämmelse om detta bör tas in i UtlL. Polisutredningen förutsätts normalt kunna utgöra underlag för båda besluten. Behövs komplettering bör SIV, som kommittén har föreslagit, avvakta med båda besluten.

Olika meningar har förekommit bland remissinstanserna beträffande de möjligheter SIV skall ha att underlåta att meddela förpassningsbeslut. För egen del vill jag understryka vikten av att förpassningsbeslut praktiskt taget alltid meddelas när ansökan om tillstånd avslås. I annat fall kan de eftersträfvade tidsvinsterna lätt gå förlorade. Undantag bör, som kommittén föreslår, göras endast när det föreligger synnerliga skäl. Jag syftar i likhet med kommittén bl. a. på fall då det är ställt utom varje rimligt tvivel att utlänningsen frivilligt lämnar landet. Självfallet skall förpassningsbeslut inte meddelas när utlänningsen inte befinner sig här i riket. Inte heller innehavare av s. k. UD-visering berörs av förslaget. Det är här fråga om bl. a. diplomatisk personal, vars tillståndsfrågor handläggs av utrikesdepartementet.

5.5 Verkställighet av förpassningsbeslut

Beslut om verkställighet av förpassnings-, förvisnings- och utvisningsbeslut meddelas av länsstyrelse. Verkställighet av avvisningsbeslut ankommer på polismyndighet. I vissa fall är verkställande myndighet skyldig att underställa SIV verkställighetsärendet. Det är fallet när utlänningsen återopar 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 utlänningsen påstår sig inte vilja återvända till hemlandet på grund av de politiska förhållandena där och de omständigheter som han återopar inte kan lämnas utan avseende (58 §). Underställning skall vidare ske, om svårighet möter vid verkställigheten eller det är tveksamt hur verkställigheten skall ske (60 §). Det faktiska genomförandet av verkställighetsbeslut handhas av polismyndighet. Detta gäller även i de fall då verkställighetsbeslutet meddelas av länsstyrelse.

Riksdagens revisorer har i skrivelse till regeringen tagit upp frågan om överflyttning av beslutanderätten från länsstyrelse till polismyndighet

i ärenden om verkställighet av förpassning och utvisning. Revisorerna hade funnit att länsstyrelse i allmänhet begärde in förslag av polismyndighet beträffande verkställigheten samt därefter beslöt i enlighet med förslaget och anmodade polismyndigheten att genomföra verkställighetsbeslutet. Man ifrågasatte om inte länsstyrelsens medverkan medförde en onödig komplicerad handlägningsrutinerna med därav följande försening. Man fann knappast anledning anta att länsstyrelsen skulle kunna tillföra ett ärende något nytt omedelbart efter det att SIV såsom fackmyndighet fattat ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut.

Med anledning av framställningen från riksdagens revisorer fick kommittén i uppdrag att undersöka, om inte beslutanderätten i verkställighetsärenden i allmänhet kunde överlätas på polismyndighet.

Kommittén har i det nu avlämnade betänkandet begränsat övervägandena till att avse verkställighet av förpassningsbeslut. I betänkandet framhålls inledningsvis att man även i framtiden bör behålla ordningen med ett särskilt beslut om verkställighet vid sidan av själva avlägsnandebeslutet. Det gör det nämligen möjligt att bestämma vägen och sättet för resan i så nära anslutning till utresan som möjligt. När det sedan gäller vilken myndighet som skall besluta om verkställigheten av förpassningsbeslut pekar kommittén på att lagakraftvunnet beslut i den grundläggande frågan om avlägsnande föreligger och att det på verkställighetsstadiet normalt endast borde återstå att bestämma om vägen och sättet för utresan. Mot den bakgrunden bör det enligt kommittén inte finnas behov av att föra in ytterligare en myndighet, som skall bedöma ärendet från rättsliga utgångspunkter. Någon avgörande skillnad mellan verkställighet av ett avvisningsbeslut, som redan nu ankommer på polismyndighet, och ett förpassningsbeslut anser kommittén inte föreligga. Gällande regler om underställning vid påstådd politisk förföljelse m. m. eller vid uppkomna svårigheter vid verkställigheten anses ge tillräckliga garantier från rättssäkerhetssynpunkt. Till detta kommer att utlänningsen kan begära återbrytning hos regeringen även på verkställighetsstadiet, om nya skäl har framkommit som kan medföra rätt att stanna kvar. Kommitténs slutsats blir att inga invändningar från rättssäkerhetssynpunkt kan riktas mot att överflytta beslutanderätten vid verkställighet av förpassningsärenden till polismyndighet. Samtidigt framhåller dock kommittén att SIV i ökad utsträckning bör utnyttja sin möjlighet enligt 60 § UtIL att lämna närmare anvisning om verkställighet av förpassningsbeslut som verket har meddelat.

Under remissbehandlingen har uppfattningarna i någon mån gått isär. Flertalet av de remissinstanser som har kommenterat förslaget ansluter sig dock till detta. Dit hör bl. a. SIV, RPS och två av de fem länsstyrelser som har avgett yttrande i frågan. SIV anser att det från praktisk synpunkt vore betydligt enklare, om polismyndigheterna övertog beslutanderätten från länsstyrelserna. Några betänkligheter från rättssäkerhets-

synpunkt behöver man enligt SIV:s mening inte ha med hänsyn till de garantier som utlänningslagens regler ger om underställning i de fall då nya omständigheter åberopas på verkställighetsstadiet. SIV pekar vidare på att polisen redan har hand om verkställigheten av avvisningsbeslut, vilket starkt talar för att polisen bör ta hand om de praktiska problemen även vid verkställighet av bl. a. förpassningsbeslut. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelsen i Stockholms län. En avvisande hållning intar länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län samt Uppsala län liksom Svenska flyktingrådet. Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att frågan bör utredas vidare. Enligt de båda förstnämnda länsstyrelserna är det viktigt att ansvaret för åtgärderna innehåses av en myndighet med den erfarenhet och juridiska kompetens som en länsstyrelse förfogar över. Det anförs också att tidsvinsten vid ett genomförande av förslaget skulle bli marginell.

För egen del vill jag anföra följande. Polisen handlägger sedan länge självständigt verkställighet av avvisningsbeslut. Det kan i och för sig hävdas att utlänningsfallen med hänsyn till gällande tidsfrister har haft färre möjligheter att rota sig här än vad som är fallet när det är fråga om förpassning. Detta gäller dock inte alltid och kan inte tillmätas någon större betydelse i detta sammanhang, särskilt som tidsfristerna för förpassningsbeslut och verkställighet av sådant beslut skall kraftigt förkortas. Även om vissa svårigheter kan uppstå vid verkställighet av ett förpassningsärende är ändå situationen den, att den för utlänningsavgörande frågan om hans avlägsnande redan har slutligt avgjorts av SIV eller regeringen. Verkställighetsmyndigheten har endast att på ett riktigt sätt sätta beslutet i verket.

Till detta kommer en viktig omständighet. I frågor om avvisning har polismyndighet betrotts med rätten, inte bara att ombesörja verkställigheten utan också att meddela beslut i avvisningsfrågan, låt vara att polisen har skyldighet att underställa SIV bl. a. ärenden som rör påstått politiskt flyktingskap. Det kan enligt min mening mot den bakgrunden inte möta betänkligheter att låta polismyndighet få hand om verkställigheten av förpassningsärenden.

Jag ser alltså inga hinder från rättssäkerhetssynpunkt eller i övrigt mot att föra över verkställigheten av förpassningsbeslut till polismyndighet. Under sådana förhållanden bör man inte behålla ordningen att låta även länsstyrelse medverka i verkställighetsförfarandet. Jag föreslår därför att förpassningsbeslut skall verkställas av polismyndighet. Jag vill emellertid samtidigt inskräpa vikten av att polismyndigheten underställer SIV verkställighetsärenden så snart ett förut oprövat påstående om politisk förföljelse görs och detta inte är uppenbart oriktigt, liksom i de övriga fall som anges i 58 och 60 §§ UtL.

Delade meningar har framförts beträffande när SIV skall vara skyldig att lämna anvisningar för verkställigheten och i vilken utsträckning

verket skall handha praktiska åtgärder för att underlätta denna, t. ex. att kontakta utländska ambassader samt ordna pass och visering. Kommittén menar att frågor som kräver kontakt med utländska ambassader m. m. bör handhas centralt av SIV. Verket bör alltså undersöka om utlänningen har giltigt pass och om särskilt tillstånd till genomresa behövs. Av remissyttrandena framgår att de nu nämnda frågorna i viss utsträckning för närvarande handhas självständigt av polismyndighet, som ju självständigt svarar för verkställighet av avvisningsbeslut. Det gäller naturligtvis i särskild grad beträffande större polismyndigheter med många verkställighetsärenden. SIV och några andra remissinstanser anser att polismyndigheterna bör ha hand om de nämnda praktiska frågorna vid en överflyttning av verkställigheten av förpassningsärenden till dem. Det skulle spara tid. SIV pekar på att svårigheter vid verkställigheten inte alltid kan förutses när förpassningsbeslutet meddelas.

Förhållandena torde gestalta sig på olika sätt, beroende på den verkställande polismyndighetens storlek samt befattning med och erfarenhet av verkställighetsärenden. Det bör ankomma på SIV att i möjlig mån beakta detta när förpassningsbeslut meddelas. I den mån kontakter med utländska ambassader, ordnande av pass och tillstånd m. m. hittills har ombesörjts av polismyndighet bör detta självfallet ske också i fortsättningen. Skall verkställigheten däremot ombesörjas av en polismyndighet med begränsade erfarenheter i dessa hänseenden, är det angeläget att SIV i samband med beslutet vidtar de praktiska åtgärder som behövs för att underlätta verkställigheten.

5.6 Förhörmyndigheter

Förhör är i UtL föreskrivet i vissa fall. Det gäller bl. a. när beslut skall fattas om förlängning av förvarstagande samt vid underställning av verkställighet av förpassningsbeslut när utlänningen har åberopat politiska skäl. Förutom de fall då skyldighet att hålla förhör föreligger kan det i ärende hos regeringen, SIV, utlänningsnämnden eller länsstyrelse i annat fall finnas anledning att hålla förhör. Förhör torde framför allt hållas när motstridiga uppgifter har lämnats. Oftare än förhör förekommer emellertid informella muntliga kontakter. För närvarande gäller enligt 40 § UtL att förhöret skall hållas av den myndighet som handlägger ärendet. SIV får emellertid i ärende hos verket överlämna åt utlänningsnämnden eller länsstyrelse att hålla förhör. I ärende som handläggs av regeringen får det ansvariga statsrådet eller tjänsteman som han bestämmer besluta om förhör och utse förhörmyndighet. Behöver vittne höras kan regeringen förordna om förhör vid allmän domstol (43 § UtL).

Med anledning av utlänningslagkommitténs förslag har jag förordnat att utlänningsnämnden avskaffas (5.2). Det får i det läget övervägas om i dess ställe annan myndighet bör utses som förhörmyndighet och i så

fall vilken myndighet som är mest lämpad. Kommittén har till en början övervägt om man kan låta sig nöja med enbart länsstyrelse som förhörsmyndighet. Kommittén anför därvid följande. Förhör enligt UtIL hålls i de flesta fall på grund av att motstridiga uppgifter lämnats. Det krävs därför stor erfarenhet och insikt av förhørsledaren. Speciella kunskaper om utlänningarnas hemländer är nödvändiga. Förhören kan vara särskilt känsliga med hänsyn till att utlänningen kan ha sådana erfarenheter från sitt hemland att han finner det svårt att samarbeta med myndigheter. Med hänsyn till dessa förhållanden och med tanke på att handläggningen hos länsstyrelse i princip är skriftlig har kommittén kommit fram till att annan myndighet än länsstyrelse bör ersätta utlänningsnämnden som förhörsmyndighet. Övervägandena föranleder kommittén att föreslå att länsrätt blir förhörsmyndighet. Muntlighet i form av förhör sägs ingå som ett naturligt inslag i en domstolsmässig handläggning. Om förhör i utlänningsärenden hålls av länsrätt, kan vidare den erfarenhet av muntliga förhandlingar som genom åren har byggts upp hos länsrätterna komma förhören tillgodo. Vid sidan av länsrätten bör i vissa fall länsstyrelse kunna liksom hittills anlitas som förhörsmyndighet.

Kommitténs förslag har i allt väsentligt godtagits av remissinstanserna. Även jag ansluter mig till förslaget. I detta sammanhang vill jag emellertid, i likhet med flera remissinstanser, betona värdet av att SIV i ökad utsträckning själv håller förhör i ärenden hos verket.

5.7 Uppehållstillstånd för gäststuderande

I prop. 1968: 142 med riktlinjer för utlänningspolitiken m. m. gavs bl. a. allmänna riktlinjer för tillståndsprövningen beträffande utländska studerande. En grupp som där ägnades särskild uppmärksamhet var sådana utlänningar som vill flytta hit i avsikt att studera eller i vart fall inleda sin vistelse här med studier. I fråga om bl. a. dessa framhöll dåvarande chefen för inrikesdepartementet till en början, att bestämmandet av utrymmet för de utländska studerandenas möjligheter att få utbildningsplatser i Sverige inte var en utlänningspolitisk fråga. Däremot var det ett utlänningspolitiskt intresse att utlänningen verkligen kunde bedriva studier här och inte bara kom hit under förevändning att studera. Genom kravet på uppehållstillstånd fanns möjlighet att kontrollera att utlänningen var inskriven vid svensk läroanstalt, dvs. att studieplats hade ordnats, och att han hade ekonomiska möjligheter att studera. Även säkerhetssynpunkter beaktades i det sammanhanget. Mot den bakgrunden förordades att kravet på uppehållstillstånd skulle finnas kvar, samtidigt som den dittillsvarande generösa tillståndsprövningen behölls. Föredragande departementschefen anförde vidare bl. a., att den ut-

ländske studeranden vid prövningen av tillståndsärendet i regel måste visa, att hans försörjning var tryggad på annat sätt än genom svenskt studiesocialt stöd t. ex. genom egna medel, studiesocialt stöd från hemlandet, stipendier e. dyl. Tillstånd borde regelmässigt lämnas för ett läsår, om utlänningens legitimationshandling gällde så länge och försörjningen var tryggad för hela läsåret.

De riktlinjer som riksdagen har antagit och som återfinns i den nämnda propositionen bör även i fortsättningen i sina huvuddrag tillämpas vid tillståndsprövningen beträffande gäststuderande. Mot bakgrund av den förändring som ägt rum i fråga om framför allt antalet gäststuderande och deras studiemöjligheter sedan år 1968 anser jag det emellertid vara angeläget att riktlinjerna preciseras i skilda hänseenden. Jag återkommer strax till den frågan.

I ett hänseende bör emellertid gälla en annan ordning än vad som anges i 1968 års riktlinjer. Jag syftar på uttalandena angående rätt för gäststuderande som har fullföljt sina studier att få stanna kvar här (prop. 1968: 142 s. 116). I propositionen uttalas att tillstånd till detta i regel bör meddelas den som redan vid sin ankomst hit lämnat en trovärdig förklaring att han ämnar bosätta sig i Sverige. I övriga fall skall avgörandet bero på förhållandena i varje särskilt fall. Motsvarande anges böra gälla studerande som avbryter sina studier.

Enligt min mening bör riktlinjerna för beviljande av uppehållstillstånd åt gäststuderande i princip inte omfatta utlänning, som kan antas ha för avsikt att stanna kvar i vårt land efter avslutade studier. Sådan utlänning bör betraktas, inte som gäststuderande utan som invandrare. Den generösa tillståndsgivning som också i fortsättningen bör tillämpas beträffande gäststudier bör alltså förbehållas sådana utländska studerande, som avser att skaffa sig utbildning här och därefter återvända till sitt hemland eller till annat land. Utlänning som bedöms ha för avsikt att bosätta och försörja sig här i landet efter fullföljda eller avbrutna studier bör i allmänhet vägras uppehållstillstånd även för studietiden. Det gäller självfallet inte utlänning som med tillämpning av andra bestämmelser redan från början bör få uppehållstillstånd som invandrare. I annat fall skulle man bli tvungen att antingen vägra utlänningen rätt att stanna kvar sedan denne efter kanske flera år hunnit rota sig här eller också acceptera, att utlänningar med hjälp av bestämmelserna om uppehållstillstånd för gäststuderande bereds möjlighet att bosätta och försörja sig här vid sidan av den reglerade invandringen. Ingen av dessa båda konsekvenser bör enligt min mening accepteras. Frågan huruvida utlänningen har för avsikt att stanna här enbart under studietiden eller ej är naturligtvis ofta svår att besvara. Det bör emellertid stå SIV fritt att begära besked av utlänningen på denna punkt.

Jag återgår så till frågan om en precisering av de riktlinjer som bör gälla för meddelande av uppehållstillstånd för gäststudier.

Som jag tidigare har nämnt har SIV i skrivelse till regeringen begärt ändrade bestämmelser om uppehållstillstånd för gäststuderande. Nu gäller enligt 37 § UtlK att utlänning, som är inskriven vid läroanstalt här i landet och vars försörjning under studietiden är säkrad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat sätt, inte utan särskilda skäl får vägras uppehållstillstånd under den tiden. Verket framhåller att bestämmelserna kom till under helt andra förhållanden än dem som nu råder. Syftet var i hög grad att bidra till u-ländernas utveckling bl. a. genom att ge stipendiater möjlighet till utbildning som de inte kunde få i hemlandet. Antalet gäststuderande var lågt. Förkunskaperna och studieförutsättningarna var i allmänhet goda.

Sedan början av 1960-talet har antalet gäststuderande mångfaldigats. Enligt SIV försöker utlännningar att i allt större utsträckning utnyttja den generösa tillståndsgivningen för gäststuderande till att skaffa en fast anknytning i Sverige och på så sätt kringgå bestämmelserna om reglerad invandring.

Invandrarverket understryker vidare att många av gäststuderandena är alltför dåligt förberedda för studier här. Kompletteringsstudier utöver sådana i svenska språket är som regel nödvändiga. Även därefter kvarstår ofta betydande studiesvårigheter. Mycket ofta saknar utlänningen begrepp om vad han skall studera.

Mot bakgrund av de angivna förhållandena föreslår SIV följande. Upphållstillstånd för gäststudier skall anskaffas före inresan i Sverige. Sådant tillstånd skall endast beviljas den som har fyllt 18 år, om inte synnerliga skäl föranleder annat, och endast ges åt den som avser att återvända efter studietiden. Kravet på inskrivning i läroanstalt ersätts med krav på behörighet att skrivas in, vilket redan nu gäller i praxis. Upphållstillstånd för gäststudier skall i huvudsak få ges endast för eftergymnasial utbildning. Invandrarverkets förslag har i allt väsentligt tillstyrkts av remissinstanserna. I några yttranden har emellertid anförts, att förutsättningar för en prövning av tillståndsfrågan före inresan knappast föreligger för närvarande.

Jag har redan angett som min uppfattning, att uppehållstillstånd för gäststudier i princip inte bör lämnas åt annan än den som bedöms ha för avsikt att lämna Sverige efter studietiden. En sådan ordning iakttas för övrigt redan nu. I övrigt vill jag efter samråd med chefen för utbildningsdepartementet anföra följande.

Det är även enligt min mening angeläget att beviljandet av uppehållstillstånd för gäststudier begränsas till studier på en förhållandevis hög nivå. Detta torde också ha varit avsikten när bestämmelsen kom till, även om den har kommit att tillämpas annorlunda. Upphållstillstånd bör i princip beviljas endast för studier på eftergymnasial nivå. Det innebär att tillstånd som regel endast får avse högskolestudier. Studier på grundskole- och gymnasieskolenivå, dvs. studier som utgör en förbere-

delse för högskolestudier, bör alltså inte godtas i detta sammanhang. Detta bör givetvis gälla oavsett om sådana studier bedrivs inom grundskola och gymnasieskola, inom den kommunala vuxenutbildningen eller vid folkhögskola. Utbildning inom folkhögskolan som motsvarar högskoleutbildning bör kunna godtas. Utbildning som anordnas av studieförbunden bör normalt inte ge rätt till uppehållstillstånd. Frågan om vilken utbildning som skall betraktas som motsvarande högskoleutbildning bör avgöras i samråd med universitets- och högskoleämbetet eller skolöverstyrelsen. Jag vill emellertid tillägga, att uppehållstillstånd för gäststudier i regel bör beviljas endast den som har fyllt 18 år eller som har 11 års skolgång bakom sig påbörjad tidigast vid 6 års ålder. En sådan ordning är bl. a. ägnad att motverka att tillstånd lämnas för studier på lägre nivå än jag nyss har angett.

I praxis har sedan länge kravet på att sökanden skall vara inskriven vid läroanstalt ersatts med ett krav på att han skall vara behörig att skrivas in. En sådan ordning är för övrigt nödvändig numera, sedan nya behörighets- och antagningsbestämmelser har införts den 1 juli 1977. Den bör alltså gälla även i fortsättningen. För erhållande av uppehållstillstånd skall utlännningen således kunna visa att han uppfyller de allmänna behörighetsvillkoren och göra antagligt att han fyller de särskilda förkunskapskraven för den utbildning han avser att genomgå. Det är enligt min mening naturligt att SIV i denna fråga samverkar med myndighet eller utbildningsanstalt som fattar beslut i behörighets- resp. antagningsfrågan. Den omständigheten att utlännning, som i övrigt fyller behörighetskravet, behöver skaffa sig kunskaper i svenska språket och eventuellt även kunskaper i engelska språket bör inte förhindra att han beviljas uppehållstillstånd. Sådana förberedande studier i svenska bör normalt inte få bedrivas under mer än ett år.

I övrigt bör som villkor för uppehållstillstånd liksom hittills normalt gälla, att försörjningen för studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt. Ofta torde ledning kunna hämtas från nivån på de allmänna studiemedlen. Vidare bör fordras att sökanden anger målet för sina studier. För fortsatt tillstånd bör som regel krävas att studierna fullföljs på ett i huvudsak godtagbart sätt. Även här bör SIV samverka med lämplig myndighet inom utbildningsväsendet. Det måste emellertid beaktas att den utländske studeranden ofta har att övervinna svårigheter som inte föreligger för andra studerande. Enligt min mening bör bedömningen av studieresultaten ske i en generös anda.

Slutligen vill jag ta upp SIV:s förslag att uppehållstillstånd för gäststudier skall ha beviljats före inresan. En sådan ordning skulle otvivelaktigt förebygga flera av de olägenheter som nu föreligger. Genom att frågan om utlännningens faktiska möjligheter att vinna tillträde till studier slutligt avgörs före inresan skulle man undvika att utlännningen reser

hit på vinst och förlust för att kanske efter flera månader få avslag på sin framställning och tvingas återvända. Jag anser mot den bakgrunden att förslaget i sig är tilltalande.

Jag vill emellertid samtidigt peka på att möjligheterna att lösa vissa problem som kan följa av förslaget ännu inte har studerats tillräckligt. Så t. ex. måste ett genomförande av förslaget föregås av en tillräcklig och väl spridd information om reglerna i detta. Det torde dessutom vara nödvändigt att närmare utreda förutsättningarna att pröva sökandenas behörighet för studierna och i övrigt pröva förutsättningarna för tillstånd, medan utlännningen befinner sig i sitt hemland. Det praktiska förfarandet behöver också utredas närmare. Om dessa problem inte är lösta när förslaget genomförs riskerar man att många studerande kommer till Sverige utan att uppfylla villkoren med de negativa följder detta kan få.

Jag har erfarit att chefen för utbildningsdepartementet avser att inom kort i särskild ordning bereda vissa frågor rörande de utländska studerandenas förhållanden i Sverige. I detta sammanhang kommer också de frågor som jag här har berört att beaktas.

Mot bakgrund av vad jag nu har anfört förordar jag att förslaget övervägs vidare. Skulle regeringen finna det ändamålsenligt att genomföra förslaget, bör enligt min mening tillståndsprövning före inresan införas.

6 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
2. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429)
3. lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt.

De under 2 och 3 angivna förslagen har upprättats i samråd med chefen för justitiedepartementet resp. chefen för kommundepartementet.

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

7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

De förslag som jag i det föregående har lagt fram medför ändringar bl. a. i bestämmelserna angående utlänningsnämnden och dess verksamhet, meddelande och verkställighet av förpassningsbeslut samt förhå-

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

myndigheter i utlänningsärenden. Om förslagen godtages, får ändringar göras i UtLK. Dessa bör övervägas i ett senare sammanhang.

3 §

I paragrafen anges att en central utlänningsmyndighet skall ha ansvaret för den kontroll över utlännningar som behövs för lagens tillämpning. Enligt andra stycket kan myndigheten inhämta yttrande från utlänningsnämnden. Vidare anges hur nämnden skall vara sammansatt. Eftersom utlänningsnämnden föreslås avskaffad utgår detta stycke.

10 §

I denna paragraf anges innebörden av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd respektive ett permanent uppehållstillstånd. Enligt andra stycket får tidsbegränsat uppehållstillstånd innehålla föreskrift om att utlännningen senast då tiden för tillståndet går ut skall resa ut ur landet. Ett sådant s. k. utresebeslut utgör ett slags förhandsbesked om att utlännningen inte får sitt tillstånd förlängt. Beslutet får däremot inte till följd att utlännningen vid tillståndstidens utgång kan avlägsnas ur riket utan särskilt förpassningsbeslut. Förpassningsförfarandet är emellertid enklare och snabbare, när utresebeslut föreligger. Beslut om förpassning kan då meddelas utan att SIV har inhämtat yttrande från utlänningsnämnden (23 § UtL) och förpassningsbeslutet kan inte överklagas (46 § jämförd med 49 § UtL), varför verkställighet kan ske omedelbart. Utlännningens rättsskyddsintresse har tillgodosetts redan genom att utlänningsnämnden skall höras innan utresebeslut meddelas (12 § första stycket UtL). Till detta kommer möjligheten att överklaga utresebeslutet (46 § UtL).

Det praktiska behovet av utresebeslut är numera ringa. Som framgått medför utresebeslut inte att avlägsnande automatiskt kan ske, om utlännningen underlåter att lämna landet. Förpassningsbeslut måste i vanlig ordning meddelas. Av betänkandet framgår också att utresebeslut meddelas relativt sällan (SOU 1977: 28 s. 130). Den omständigheten att avlägsnandebeslutet i dessa fall inte kan överklagas sätter vidare den utlännning som har haft uppehållstillstånd med utresebeslut i en sämre ställning än den som har vistats i landet illegalt. Det måste självfallet vara viktigt för utlännningen att kunna överklaga själva förpassningsbeslutet, särskilt som det ofta under tillståndstiden inträffar nya omständigheter, som utlännningen kan önska åberopa och få prövade i förpassningsärendet.

Utlänningslagkommittén har föreslagit, att möjligheten att meddela utresebeslut avskaffas. Jag delar kommitténs uppfattning. Information om att förlängt tillstånd inte kan påräknas kan lämnas på annat sätt. Bestämmelserna i UtL om utresebeslut bör alltså utgå. Andra stycket skall sålunda upphöra att gälla.

11 §

Bestämmelsen i paragrafens tredje stycke angående meddelande av utresebeslut bör utgå (jämför 10 §).

12 §

Enligt första stycket får utresebeslut samt beslut att vägra uppehållstillstånd av vandelsskäl inte meddelas utan att utlänningsnämnden hörs.

I fråga om utresebesluten hänvisas till 10 §. Som jag närmare har utvecklat i den allmänna motiveringen bör utlänningsnämnden avskaffas. Att låta annan myndighet än utlänningsnämnden avge yttrande i fall som i övrigt avses i första stycket bör inte komma i fråga. Första stycket bör därför utgå. Detta innebär inte i sig någon ändring i fråga om möjligheterna att även fortsättningsvis vägra uppehållstillstånd av vandelsskäl. Möjligheten här till har utbildats i praxis. Frågan om införande av ett förbud mot att vägra utlänningsuppehållstillstånd på grund av hans vandel diskuterades i prop. 1968: 158 (s. 61 f.). En sådan förbudsbestämmelse hade föreslagits av utlänningsutredningen. Föredraganden kunde emellertid för sin del inte ansluta sig till förslaget. I den nämnda propositionen framhålls vidare (s. 77) att en utlännings personliga förhållanden inte bör prövas i ärende om uppehållstillstånd annat än inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna. I likhet med utlänningslagkommittén anser jag att hittillsvarande möjligheter att inom ramen för avvisnings- och utvisningsbestämmelserna vägra utlänningsuppehållstillstånd på grund av hans vandel bör behållas, även om första stycket med dess hänvisning till vandelsskäl slopas.

Andra stycket av 12 § innehåller bestämmelser om utlänningsnämndens hörande när s. k. ortsbegränsat uppehållstillstånd meddelas för längre tid än ett år eller förlängs utöver den tiden. Om nämnden anser att ortsbegränsningen är obehövlig, skall frågan underställas regeringen. Bestämmelserna bör utgå med anledning av att nämnden avskaffas. I stället bör, som föreslagits i betänkandet, föreskrivas att uppehållstillstånd som innebär rätt att vistas endast inom en kommun eller ett polisdistrikt för varje gång inte får meddelas för längre tid än ett år. Ortsbegränsade uppehållstillstånd har i praktiken ytterst sällan använts.

Beträffande frågor om besvär rätt återkommer jag (se 46 §).

21 a §

Ändringen beror på utlänningsnämndens avskaffande.

23 §

Bestämmelserna om utlänningsnämndens hörande bör utgå.

I stället bör i denna paragraf tas in bestämmelser om skyldighet för

SIV att i de fall då ansökan om uppehållstillstånd avslås samtidigt meddelas beslut om förpassning (5.4). Enligt den föreslagna bestämmelsen skall förpassningsbeslut meddelas i dessa fall, om inte synnerliga skäl föreligger däremot. Som har framgått av den allmänna motiveringen syftar jag bl. a. på fall då det är ställt utom varje rimligt tvivel att utlänningen lämnar landet frivilligt. Som vidare har framgått blir den föreslagna ordningen möjlig genom att grundutredningens kvalitet förbättras och genom att utlänningen i dessa fall normalt kan beräknas ha haft offentligt biträde redan under utredningen hos polisen. Skulle SIV i visst fall finna att utredningen visserligen räcker för att klarlägga att uppehållstillstånd inte kan meddelas men att ytterligare uppgifter behövs för att förpassningsbeslut skall kunna meddelas, skall verket avvakta med båda besluten tills komplettering har skett.

Över förpassningsbeslut får talan föras (46 § UtL). Verkställighet genom myndighets försorg kan ske först sedan beslutet har vunnit laga kraft. Att verkställighet dessutom anses ha skett när utlänningen har lämnat riket efter att ha fått del av beslutet framgår av 60 a § UtL.

39 §

Paragrafen har anpassats till förslaget om avskaffande av utlänningsnämnden.

40 §

Enligt paragrafen hålls förhör i utlänningsärende av den myndighet som handlägger ärendet. Denna kan i vissa fall överlåta åt annan myndighet att hålla förhör. I ärende som handläggs av regeringen får det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet besluta om förhör och utse förhørsmyndighet. Statsrådet kan delegera beslutanderätten till tjänsteman.

I paragrafen skall utlänningsnämnden inte vidare nämnas eftersom den föreslås bli avskaffad. Det föranleder bl. a. att andra stycket utgår.

Jag har i det föregående föreslagit (5.6) att förhör i utlänningsärende skall kunna hållas hos länsrätt och får beträffande de närmare övervägandena hänvisa till den allmänna motiveringen. I likhet med kommittén anser jag att de förhör som utlänningsnämnden hittills på begäran har hållit för handläggande myndighet i fortsättningen normalt bör hållas av länsrätt. Länsrätt bör i allmänhet överta även länsstyrelsens funktion i detta hänseende, med hänsyn till att verkställighet av förpassning skall handhas av polismyndighet och inte av länsstyrelse (58 § UtL). I vissa fall kan det emellertid, som kommittén framhåller, finnas skäl att låta länsstyrelse hålla förhöret även i fortsättningen. Det är bl. a. fallet beträffande ärende angående verkställighet av förvisning eller utvisning, vilket har underställts SIV enligt 58 § andra stycket UtL. Det kan då ofta vara lämpligt att låta den länsstyrelse som har handlagt verkstäl-

lighetsfrågan före underställningen hålla förhör som SIV inte självt kan hålla.

Förslaget föranleder ändring i 6 § första stycket lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt. Av bestämmelsen bör framgå att länsrätt är domför med ordföranden ensam vid förhör som begärs enligt 40 § UtlL.

42 a §

Paragrafen ändras till följd av utlänningsnämndens avskaffande.

45 §

Paragrafen utgår till följd av utlänningsnämndens avskaffande.

46 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om besvärsrätt över SIV:s beslut i avvísings- och förpassningsärenden samt över beslut om uppehållstillstånd i sådana fall då utlänningsnämnden har hörts enligt 12 § första stycket UtlL. De åsyftade fallen är sådana då tillståndet har förenats med utresebeslut eller då tillstånd har vägrats av vandelsskäl.

Av motiveringen till 10 § framgår att utresebeslut inte längre skall kunna meddelas. I 23 § i förslaget föreskrivs att förpassningsbeslut skall meddelas samtidigt med beslut som innebär att ansökan om uppehållstillstånd lämnas utan bifall, om inte synnerliga skäl talar mot detta. Enligt förevarande paragraf får talan föras mot förpassningsbeslut. Under sådana förhållanden saknas, som kommittén anført, anledning att behålla den särskilda besvärsrätten över beslut att vägra uppehållstillstånd av vandelsskäl.

Jag delar vidare kommitténs uppfattning att besvärsrätt av principiella skäl bör finnas i fråga om beslut om ortsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till de betydande inskränkningar i rörelsefriheten som ett sådant beslut innefattar. Tidigare saknades visserligen besvärsrätt, men i gengäld förelåg i vissa fall skyldighet att underställa regeringen frågan.

Paragrafen har ändrats i enlighet med det anförda.

47 och 50 §§

Paragraferna har ändrats redaktionellt med anledning av avskaffandet av utlänningsnämnden.

58 §

Ändringen i första stycket innebär att verkställighet av förpassningsbeslut skall handläggas av polismyndighet i stället för länsstyrelse. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen (5.5).

Andra stycket har anpassats till avskaffandet av utlänningsnämnden.

69 a §

Paragrafen avser tillämpningen av 15 och 17 §§ förvaltningslagen i utlänningsärende. Andra stycket bör ändras med anledning av att 12 § föreslås få nytt innehåll. I och med att beslut om Ortsbegränsat uppehållstillstånd alltid skall fattas av SIV och kunna överklagas bör skyldighet föreligga att motivera beslutet. Paragrafen har ändrats i enlighet härmed.

Övergångsbestämmelser

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1978. Särreglering behövs endast beträffande 58 § UtlL. Har ärende om verkställighet av förpassningsbeslut överlämnats till länsstyrelse före den 1 juli 1978 bör äldre bestämmelser gälla i verkställighetsärendet.

I ärenden som har överlämnats till utlänningsnämnden men i vilka nämnden inte har hunnit avge yttrande före den 1 juli 1978 bör handlingarna utan vidare åtgärd återställas till SIV.

7.2 Övriga lagförslag

Beträffande övriga lagändringar får jag hänvisa till den allmänna motiveringen samt till specialmotiveringen till 40 § UtlL.

8 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslagen.

9 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1978-01-16

Närvarande: justitierådet Hesser, regeringsrådet Hamdahl, justitierådet Höglund, justitierådet Hessler.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 1977 har regeringen på hemställan av statsrådet Ullsten beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193),
2. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429),
3. lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gerhard Wikrén.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-01-26

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

Föredragande: statsrådet Ullsten

Proposition om ändring i utlänningslagen (1954: 193), m. m.

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande¹ över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
2. lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429)
3. lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt.

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

dels att antaga förslagen,

dels att godkänna de riktlinjer i fråga om meddelande av uppehållstillstånd för gäststuderande som han har förordat i protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 1977.

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

¹ Beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde den 15 december 1977.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	
1. Lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)	3
2. Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429)	10
3. Lag om ändring i lagen (1971: 52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt	12
Utdrag av regeringsprotokollet den 15 december 1977	13
1 Inledning	13
2 Huvuddragen av gällande ordning enligt utlänningslagen och utlänningskungörelsen	14
2.1 Uppehålls- och arbetstillstånd m. m.	14
2.2 Avlägsnande av utlänning från Sverige	17
2.2.1 Avlägsnandeformer	17
2.2.2 Verkställighet	20
2.3 Handläggningen av utlänningsärenden	22
2.3.1 Polismyndighet	22
2.3.2 Statens invandrarverk	23
2.3.3 Utlänningsnämnden	24
2.3.4 Regeringen	24
2.3.5 Övriga myndigheter	25
2.4 Rättshjälp i utlänningsärenden	25
3 Utlänningslagkommitténs betänkande	25
3.1 Inledning	25
3.2 Allmänna synpunkter vid remissbehandlingen	28
3.3 Förfarandet hos polismyndighet	29
3.3.1 Kommittén	29
3.3.2 Remissyttrandena	30
3.4 Förfarandet hos statens invandrarverk	32
3.4.1 Kommittén	32
3.4.2 Remissyttrandena	34
3.5 Utlänningsnämnden	38
3.5.1 Kommittén	38
3.5.2 Remissyttrandena	39
3.6 Verkställighet	40
3.6.1 Kommittén	40
3.6.2 Remissyttrandena	42
3.7 Förhörsmyndigheter	44
3.7.1 Kommittén	44
3.7.2 Remissyttrandena	45
3.8 Slutlig besvärsinstans i utlänningsärenden	45
3.8.1 Kommittén	45
3.8.2 Remissyttrandena	48
4 Förslag av statens invandrarverk till ändrade bestämmelser rörande uppehållstillstånd för gäststuderande	52
4.1 Förslagen	52
4.2 Remissyttrandena	53
5 Föredraganden	55
5.1 Allmänna överväganden	55
5.2 Behovet av utlänningsnämnden	61

5.3 Handläggningen av utlänningsärenden hos polismyndighet. Rätt till offentligt biträde	63
5.4 Handläggningen av utlänningsärenden hos statens invandrar- verk	69
5.5 Verkställighet av förpassningsbeslut	71
5.6 Förhörsmyndigheter	74
5.7 Uppehållstillstånd för gäststuderande	75
6 Upprättade lagförslag	79
7 Specialmotivering	79
7.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen	79
7.2 Övriga lagförslag	84
8 Hemställan	84
9 Beslut	84
Utdrag av lagrådets protokoll den 10 januari 1978	85
Utdrag av regeringsprotokoll den 26 januari 1978	86