Socialförsäkringsutskottets betänkande 1987/88:9

om vissa flyktingfrågor m.m.

SfU
1987/88:9

Sammanfattning

I betänkandet behandlas ett antal motioner från den allmänna motionstiden 1986/87 som tar upp olika flyktingfrågor. Motionerna avser handläggningen av direktavvisningsärenden, rättshjälp i vissa utlänningsärenden, förvar av barn, flyktingbarnens situation, verkställighet av avlägsnandebeslut och arbetsgivares anmälningsskyldighet i vissa fall. Utskottet avstyrker bifall till samtliga motioner främst med hänsyn till pågående utredningsarbete.

Till betänkandet har fogats sex reservationer och två särskilda yttranden.

Motioner

Motioner väckta under den allmänna motionstiden 1986/87

1986/87:Sf503 av Sten Svensson (m) vari yrkas att riksdagen beslutar att avskaffa utlänningslagens bestämmelser om arbetsgivares skyldighet att till polismyndighet anmäla när utländsk medborgares anställning påbörjats resp. upphört.

1986/87:Sf505 av Lars Werner m.fl.(vpk) vari yrkas

4. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att asylsökande skall få juridiskt biträde redan vid gränsen,

7. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag om införande av förbud mot att ta barn i fängsligt förvar.

1986/87:Sf510 av Hans Göran Franck m.fl.(s) vari yrkas

2. att riksdagen hos regeringen anhåller om en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att överföra polisens uppgifter i första hand beträffande asylärenden till civila organ.

1986/87:Sf512 av Margareta Palmqvist m.fl.(s) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om social/medicinsk/psykologisk bedömning av asylsökande flyktingar före beslut om direktavvisning.

1986/87:Sf516 av Bengt Westerberg m.fl.(fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att överflytta beslutet om direktavvisning från polismyndigheten till invandrarverket fr.o.m. den 1 juli 1987,

1 *Riksdagen 1987/88. 11 saml. Nr 9*

4. att riksdagen beslutar om en rätt till offentligt biträde för alla asylsökande,

5. att riksdagen beslutar att den allmänna rättshjälpen skall gälla även vid överklagan om beslut om flyktingstatus och för utfärdande av resedokument,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om en rimlig förberedelsetid för avresa efter avslag på asylansökan,

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om garantier mot splittring av asylsökandes familjer,

13. att riksdagen beslutar om ett totalt förbud mot att ta barn i förvar.

1986/87:Sf522 (delvis) av Erkki Tammenoksa och Oskar Lindkvist (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en förbättrad flyktingpolitik.

1986/87:Sf525 av Alf Svensson (c) vari yrkas

3. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära ändring i utlänningslagen innebärande att direktavvisning av asylsökande endast får ske efter beslut av invandrarverket samt att beslutsmotivering skall lämnas den som får avslag på begäran om asyl.

Utskottet

Handläggningen av direktavvisningsärenden

I utlänningslagen (1980:376, UtlL) anges på vilka villkor utlänningar får resa in i och ut ur Sverige samt uppehålla sig och ha anställning här. Närmare bestämmelser för lagens tillämpning finns i den av regeringen utfärdade utlänningsförordningen (1980:377, UtlF).

Regeringen kan enligt 10 § UtlL föreskriva att utlänningar inte utan tillstånd får resa in i eller uppehålla sig i Sverige. Tillstånd kan ges som visering eller uppehållstillstånd. Uppehållstillståndet skall ha ordnats före inresan till Sverige. Undantag härifrån gäller dock för asylsökande och för vissa andra fall.

Den omedelbara kontrollen av inresande företas av polismyndigheten som kan besluta om avvisning inom tre månader efter ankomsten. Om utlänningen åberopar rätt till asyl skall polisen överlämna ärendet till statens invandrarverk (SIV) för prövning. Överlämnande behöver dock ej göras om utlänningens påstående om rätt till asyl är uppenbart oriktigt. Detsamma gäller också, om de åberopade skälen är att hänföra till 6 § UtlL (politisk-humanitära skäl) och skälen kan lämnas utan avseende. I samtliga fall där rätt till asyl åberopas skall ärendet dock anmälas av polismyndigheten till SIV, som skall ta ställning till om verket skall överta ärendet. Om SIV beslutar att ta över ärendet förfaller polismyndighetens beslut om avvisning. Avvisningsbeslutet får annars verkställas utan hinder av att beslutet överklagats.

I flera motioner ifrågasätts om polisen skall befatta sig med handläggningen av asylärenden. I motion Sf510 av Hans Göran Franck m.fl. begärs i yrkande 2 en översyn av utlänningslagstiftningen i syfte att överföra polisens

uppgifter härvidlag till civila organ, naturligen SIV. Bengt Westerberg m.fl. begär i motion Sf516 yrkande 1 beslut att avgöranden i direktavvisningsärenden snarast överflyttas från polismyndigheten till SIV. I motion Sf522 (delvis) av Erkki Tammenoksa och Oskar Lindkvist begärs ett tillkännagivande om att alla asylärenden bör handläggas av SIV. Slutligen begärs i motion Sf525 yrkande 3 av Alf Svensson förslag om ändring i UtlL innebärande att direktavvisning av asylsökande endast får ske efter beslut av SIV och att beslutsmotivering skall lämnas den som får avslag på begäran om asyl.

Även i motion Sf512 av Margareta Palmqvist m.fl. berörs polisens handläggning av beslut om direktavvisningsärenden. Motionärerna begär i yrkande 1 ett tillkännagivande om att en social/medicinsk/psykologisk bedömning skall göras av asylsökande flyktingar före beslut om direktavvisning. Detta skulle enligt motionärerna innebära en avsevärt förbättrad situation både för asylsökande och för polisen samt utgöra första steget på väg mot att överföra flyktingmottagandet till civilt organ.

Mot bakgrund av bl.a. att allt fler asylärenden hade kommit att avgöras och verkställas utan att prövas i den ordning och med de rättssäkerhetsgarantier som normalt hade avsetts för sådana ärenden tillsattes år 1984 asylutredningen för att klargöra bl.a. hur bestämmelserna om polismyndigheternas skyldighet att överlämna ärenden om asylansökningar till SIV tillämpades i praktiken och om gällande regler borde ändras.

Asylutredningen överlämnade i november 1986 sitt slutbetänkande (SOU 1986:48) Rättssäkerheten vid direktavvisningar. I betänkandet föreslogs bl.a. att beslut om direktavvisning av asylsökande skulle fattas av SIV, liksom beslut i övriga asylärenden.

Vidare har regeringen i februari i år tillkallat två särskilda utredare, av vilka den ene skall göra en översyn av utlänningslagen (dir. 1987:3) och den andre en översyn av organisation och rutiner för handläggning av utlänningsärenden (dir. 1987:4). Båda utredningsuppdragen bör enligt direktiven slutföras senast vid årsskiftet 1987-1988.

Översynen av utlänningslagen skall enligt direktiven i första hand avse en teknisk översyn av utlänningslagstiftningen. Utredaren bör framför allt lämna förslag till ändringar i lagstiftningen som kan bidra till att handläggningstiderna för utlänningsärendena förkortas utan att berättigade anspråk på rättssäkerhet eftersätts. Utredaren bör även i övrigt lämna förslag till förändringar som kan göra lagstiftningen mer överskådlig och ändamålsenlig. Bland utredarens uppgifter nämns särskilt att han bör undersöka om det är möjligt att mer ingående ange skälen för ett beslut utan att äventyra skyddet för den enskilde. Inom ramen för sitt uppdrag är utredaren också oförhindrad att ta upp andra frågor än dem som angivits i direktiven.

Enligt vad utskottet erfarit avser regeringen att i ett sammanhang ta ställning till såväl asylutredningens förslag som de förslag som kommer att lämnas till följd av ovannämnda utredningsuppdrag. Även enligt utskottets mening bör en samlad bedömning göras på grundval av föreliggande och kommande utredningsförslag innan riksdagen tar ställning i frågan om vilken myndighet som skall besluta i direktavvisningsärenden. Utskottet avstyrker därför bifall till motionerna Sf510 yrkande 2, Sf516 yrkande 1, Sf522 i

motsvarande del och Sf525 yrkande 3 i motsvarande del.

Frågan om vilken utredning som bör krävas i dessa ärenden hänger nära samman med frågan om beslutsfattande myndighet och bör därför enligt utskottets mening också ingå i den samlade bedömningen. Utskottet avstyrker således bifall även till motion Sf512 yrkande 1.

När det slutligen gäller frågan om motivering av beslut i asylärenden vill utskottet erinra om att den såsom ovan nämnts omfattas av direktiven till den pågående översynen av utlänningslagen. Med hänsyn härtill och till att även denna fråga har ett nära samband med frågan om beslutsfattande myndighet anser utskottet att riksdagens ställningstagande bör anstå i avvaktan på att en samlad bedömning kan göras. Utskottet avstyrker därför bifall till motion Sf525 yrkande 3 även i denna del.

Rättshjälp i vissa utlänningsärenden

Rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1972:429) kan lämnas i fyra skilda former, nämligen som allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning. I utlänningsärenden är främst allmän rättshjälp och rättshjälp genom offentligt biträde aktuella.

Allmän rättshjälp lämnas i princip i varje rättslig angelägenhet där det föreligger behov av sådant bistånd, om inte rättshjälp skall utgå i någon annan form. Den allmänna rättshjälpen innebär att staten betalar den rättssökandes egna kostnader i ärendet, varibland främst märks kostnaden för juridiskt biträde, men den rättssökande är skyldig att efter förmåga själv bidra till kostnaderna genom att betala en avgift.

Rättshjälp genom offentligt biträde lämnas i vissa särskilt angivna typer av mål och ärenden bl.a. inom utlänningslagstiftningens område, som rör den personliga rörelsefriheten eller den kroppsliga integriteten. Ersättningen till det offentliga biträdet betalas av staten och denna hjälp är helt kostnadsfri för den enskilde.

Möjligheten till rättshjälp genom offentligt biträde regleras i 41 § rättshjälpslagen. Sådan rättshjälp kan beviljas bl.a. i ärenden om avvisning enligt utlänningslagen, dock ej i ärenden hos polismyndighet, om inte anledning föreligger att överlämna ärendet till SIV eller om utlänningen hållits i förvar längre tid än en vecka. Offentligt biträde skall i dessa fall förordnas, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Frågan om rätt till offentligt biträde i direktavvisningsfall tas upp i tre motioner. Lars Werner m.fl. begär i motion Sf505 yrkande 4 förslag innebärande att asylsökande skall få juridiskt biträde redan vid gränsen. Bengt Westerberg m.fl. begär i motion Sf516 yrkande 4 beslut om rätt till offentligt biträde för alla asylsökande. Slutligen begär Erkki Tammenoksa och Oskar Lindkvist i motion Sf522 (delvis) ett tillkännagivande om att asylsökande bör garanteras rätt till juridiskt biträde redan vid gränsen.

Asylutredningen föreslog som tidigare nämnts att även frågor om direktavvisning av asylsökande skulle avgöras av SIV. Asylutredningen hade därför inte anledning att ta ställning till frågan om rätten till offentligt biträde i avvisningsärenden hos polismyndigheten. I fråga om möjligheten till denna rättshjälpsförmån i avvisningsärenden hos SIV ansåg asylutredningen att

utgångspunkten borde vara att en rätt till biträde förelåg i ärenden där avlägsnandebeslut kunde aktualiseras, men att detta inte medförde att ett behov av biträde fanns i alla de ärenden där politiska skäl åberopades. Asylutredningen förordade vissa riktlinjer för när offentligt biträde skulle förordnas i avvisningsfall. Rätten till offentligt biträde borde enligt utredningen i princip omfatta alla ärenden där avvisning av en asylsökande till hemlandet aktualiserades och även andra fall där behovet av rättshjälp var särskilt påkallat.

Inom regeringskansliet (justitiedepartementet) förbereds för närvarande en proposition om ändringar i rättshjälpslagen m.m. Propositionen väntas föreläggas riksdagen i december. I lagrådsremissen i frågan har föreslagits den ändringen angående rätten till offentligt biträde i avvisningsärenden att sådant biträde skall beviljas om sökanden har hållits i förvar längre tid än tre dagar i stället för som enligt nu gällande regler en vecka. Beträffande frågan i övrigt om utvidgad rätt till offentligt biträde i samband med direktavvisningar har inte lämnats något förslag utan hänvisats till det arbete som med anledning av asylutredningens betänkande pågår inom arbetsmarknadsdepartementet.

Asylutredningens betänkande kommer som tidigare nämnts att beredas inom regeringskansliet tillsammans med det kommande betänkandet om översyn av utlänningslagen. Enligt utskottets mening bör denna beredning avvaktas även i fråga om den enskildes rätt till offentligt biträde eller annan rättshjälpsförmån i direktavvisningsärenden. Motionerna Sf505 yrkande 4, Sf516 yrkande 4 och Sf522 i motsvarande del avstyrks därför.

I motion Sf516 yrkande 5 av Bengt Westerberg m.fl. begärs att allmän rättshjälp skall gälla vid överklagande av beslut om flyktingstatus och för utfärdande av resedokument. Enligt motionärerna har möjlighet till sådan rättshjälp tidigare funnits men försvunnit efter beslut förra året av besvärsnämnden för rättshjälp. Motionärerna hävdar att den asylsökandes rättsskydd successivt urholkats utan att några beslut härom har fattats av riksdagen.

Rätten till flyktingförklaring regleras i 16 § UtlL. Endast den som är flykting enligt definitionen i 3 § UtlL (konventionsflykting) och har fått uppehållstillstånd på den grunden kan få flyktingförklaring. Utfärdande av resedokument (5 § UtlF) förutsätter likaledes att utlänningens flyktingstatus är fastställd. Flyktingförklaring och resedokument utfärdas av SIV, vars beslut kan överklagas till regeringen.

I det beslut av besvärsnämnden för rättshjälp (nr 436/86) som motionärerna torde avse gällde frågan allmän rättshjälp vid besvär över SIV:s beslut i fråga om resedokument och flyktingförklaring. Nämnden uttalade i beslutet bl.a. följande.

För att allmän rättshjälp skall kunna beviljas förutsätts att det föreligger behov av bistånd, vanligen i form av biträde av advokat eller annan jurist. – Vid bedömningen av om behov av bistånd genom allmän rättshjälp föreligger beaktas den handläggande myndighetens ansvar för att ärendet blir allsidigt utrett. En sådan utredningsskyldighet föreligger i särskilt hög grad för förvaltningsmyndigheter såsom invandrarverket. Även i ärenden som handläggs hos regeringen torde ofta kompletterande utredning införskaffas.

Behov av biståndgenom allmän rättshjälp hos sådana myndigheter anses därför inte föreligga annat än i undantagsfall. I vissa ärenden hos förvaltningsmyndighet har emellertid ansetts att ett särskilt behov av biträdeshjälp föreligger. För dessa fall har tillskapats en särskild form av rättshjälp, nämligen offentligt biträde. Även denna form av rättshjälp tillgodoser huvudsakligen behovet av kvalificerad biträdeshjälp. – I utlänningsärenden kan offentligt biträde förordnas när det gäller utvisning och verkställighet av utvisning. – Mot den angivna bakgrunden får det anses föreligga hinder att generellt bevilja allmän rättshjälp i ärenden om resedokument och flyktingförklaring. Om ett särskilt biträdesbehov regelmässigt anses föreligga i denna typ av ärenden bör detta tillgodoses genom en utvidgning av tillämpningsområdet för rättshjälp genom offentligt biträde. En sådan utvidgning måste ske genom lagstiftning.

I den tidigare nämnda lagrådsremissen om ändringar i rättshjälpslagen har redogjorts för en skrivelse till regeringen från ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). DO har i skrivelsen åberopat bl.a. besvärsnämndens för rättshjälp nyss återgivna beslut och hemställt om åtgärder för förbättrad rättshjälp åt invandrare i bl.a. det nu aktuella hänseendet.

I lagrådsremissen har föredragande statsrådet lämnat en ingående redogörelse för relevanta motivuttalanden till rättshjälpslagen och för sin bedömning av rättsläget. Bedömningen innebär att allmän rättshjälp redan med nu gällande regler kan beviljas en utlänning i förvaltningsärenden i en betydande omfattning och att utlänningen endast i speciella fall torde kunna vägras allmän rättshjälp i de av DO berörda angelägenheterna. Något förslag till ändring i lagen på denna punkt har inte föreslagits i remissen. – Proposition på grundval av remissen väntas som tidigare nämnts i december.

Med hänsyn till att den aktualiserade frågan om allmän rättshjälp sålunda är under övervägande inom regeringskansliet anser utskottet att motion Sf516 yrkande 5 inte nu bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Barn i förvar

En utlänning får enligt 50 § UtlL tas i förvar om det är sannolikt att beslut kommer att fattas om att han skall avvisas eller utvisas enligt vissa bestämmelser, eller om det är aktuellt att verkställa ett sådant beslut. Därutöver krävs att det skäligen kan befaras att utlänningen kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet eller att hans identitet är okänd. Barn under 16 år får tas i förvar endast om det föreligger synnerliga skäl för det. Detsamma gäller för åtminstone en av barnets vårdnadshavare. – Om det bedöms tillräckligt kan utlänningen, i stället för att tas i förvar, ställas under uppsikt genom att åläggas anmälningsskyldighet eller föreskrivas villkor.

Vad gäller utformningen av beslutat förvar finns föreskrifter i den av regeringen beslutade utlänningsförordningen. Enligt 81 § UtlF skall en utlänning som har tagits i förvar tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest eller omhändertas på annat sätt som bedöms lämpligt. Genom en ändring i nämnda paragraf råder sedan den 1 juni 1987 absolut förbud mot att ta in barn under 16 år i kriminalvårdsanstalt eller allmänt häkte. Barnet får fortfarande tas in i polisarrest men endast om det finns

synnerliga skäl för det och omhändertagandet där kan antas bli mycket kortvarigt. Om barnets vårdnadshavare samtidigt hålls i förvar, skall denne eller, om båda hålls i förvar, åtminstone den ene av dem omhändertas tillsammans med barnet.

I regeringens förordningsmotiv (1987:3) underströks att barn endast i undantagsfall får tas i förvar med stöd av UtlL. I dessa undantagsfall bör barnen enligt motiven placeras i för ändamålet särskilt iordningställda lokaler men ibland, när det av tidsskäl eller av andra skäl av praktisk natur är ogörligt att föra över ett barn och dess vårdnadshavare till särskilda lokaler, måste det undantagsvis accepteras att barn placeras i polisarrest. I motiven betonas att en sådan placering får ske endast när det är fråga om mycket kortvariga omhändertaganden – högst ett dygn – och när någon alternativ placering inte rimligen kan ordnas.

Samtidigt med att regeringen beslöt om skärpning av kraven rörande placeringen av barn som tagits i förvar, uppdrog regeringen åt SIV att i samråd med rikspolisstyrelsen (RPS) undersöka i vilken utsträckning förvar beslutades i utlänningsärenden, vilka omständigheter som åberopats för beslutet, placeringen av den som tagits i förvar samt förvarstidens längd. Särskild uppmärksamhet borde ägnas åt beslut om att ta barn i förvar.

Frågan om att ta barn i förvar tas upp i två motioner. I motion Sf505 yrkande 7 av Lars Werner m.fl. begärs förslag om införande av förbud mot att ta barn i fängsligt förvar. I motion Sf516 yrkande 13 av Bengt Westerberg m.fl. begärs beslut om totalt förbud mot att barn tas i förvar.

Utskottet har behandlat liknande motioner i sina av riksdagen godkända betänkanden SfU 1983/84:30, SfU 1984/85:27 och SfU 1985/86:21. Utskottet uttalade i SfU 1983/84:30 bl.a. att det självfallet var önskvärt att utlänningar, vuxna såväl som barn, i de berörda situationerna över huvud taget inte skulle tas in i lokaler som var avsedda för helt andra ändamål. Fram till dess att andra förvarslokaler hade anskaffats var det enligt utskottets uppfattning nödvändigt att med kraft fortsätta ansträngningarna att för de undantagsfall där barn i framtiden togs i förvar finna en så normal miljö som möjligt för barnen och åtminstone en av vårdnadshavarna. Det fick enligt utskottet ankomma på berörda myndigheter att i detta hänseende ta erforderliga initiativ. Utskottet ansåg att det i yttersta undantagsfall tills vidare måste accepteras att barn togs in tillsammans med vårdnadshavarna i polisarrest under några timmar och att det av rent praktiska skäl inte torde vara möjligt att vid t.ex. direktavvisning lösa lokalproblemen på annat sätt.

Vid det följande riksmötet (se SfU 1984/85:27) underströk utskottet att ansträngningarna att hitta andra förvarslokaler än kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest måste intensifieras. I yttersta undantagsfall måste det dock under ytterligare en tid accepteras att barn – exempelvis i samband med en direktavvisning – togs in tillsammans med vårdnadshavare i polisarrest under några timmar.

I det senaste betänkandet (SfU 1985/86:21) hänvisade utskottet till sina tidigare uttalanden och underströk åter vikten av att barn inte placeras i häkte eller arrestlokal.

Utskottet har sålunda vid olika tillfällen kraftigt understrukit betydelsen såväl av att barn endast i undantagsfall tas i förvar som att de i dessa fall

endast undantagsvis placeras i lokaler avsedda för andra ändamål.

Av den undersökning om förvarsbeslut som SIV i samråd med RPS gjort på regeringens uppdrag och som nyligen överlämnats till invandrarministern framgår emellertid att ett stort antal beslut om förvar, inte minst avseende barn under 16 år, har tagits främst av polismyndigheten i Stockholm, Arlanda vaktdistrikt, under den tid undersökningen avser, dvs. maj–september 1987. Regeringen har därför den 5 november uppdragit åt justitiekanslern (JK) att utreda omständigheterna kring förvarstagande enligt UtlL vid det nämnda vaktdistriktet samt att därvid ägna särskild uppmärksamhet åt beslut att ta barn under 16 år i förvar. Undersökningsmaterialet har också överlämnats till den särskilde utredaren för översyn av utlänningslagen för att denne i sitt arbete skall beakta vad som kommit fram.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att förbud nu råder mot att placera barn i kriminalvårdsanstalt eller häkte men anser det samtidigt vara djupt oroande att barn tas i förvar i den utsträckning som SIV:s utredning ger vid handen. Utskottet, som ännu en gång vill understryka vikten av att barn endast undantagsvis får tas i förvar, anser dock att resultatet av JK:s ovan nämnda utredning bör avvaktas innan riksdagen vidtar någon åtgärd. Motionerna Sf505 yrkande 7 och Sf516 yrkande 13 avstyrks därför.

Flyktingbarnens situation

Motionsyrkanden med särskild inriktning på barnens situation i asylärenden har behandlats både i avsnittet om handläggning av avvisningsärenden och i avsnittet om förvar av barn. I motion Sf522 (delvis) begär emellertid Erkki Tammenoksa och Oskar Lindkvist ett tillkännagivande om vad som i motionen anförts om en förbättrad flyktingpolitik. I motionen anförs bl.a. att barnens situation särskilt måste uppmärksammas med tanke på de påfrestningar de utsätts för.

I det tidigare nämnda betänkandet SfU 1985/86:21 behandlades flera motioner om flyktingbarnens speciella situation. Liknande frågor behandlades också i det av riksdagen godkända betänkandet SfU 1986/87:15. Utskottet pekade därvid på att en utredning om flyktingbarnens situation på regeringens uppdrag pågick inom socialstyrelsen. I uppdraget ingick bl.a. att utreda den sociala och psykologiska situationen för barnen, socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens eventuella skyldighet att bistå utlänningsmyndigheten med utredningar och utlåtanden i frågor om uppehållstillstånd samt SIV:s resp. kommunernas och landstingens ansvar för att asylsökandes och flyktingars sociala och medicinska behov tillgodoses under vistelsen på förläggningar drivna av SIV. Utskottet underströk angelägenheten av att barnens situation noga uppmärksammades såväl vid tillståndsprövningen som under förläggningsvistelsen men ansåg med hänsyn till det pågående utredningsarbetet att de föreliggande motionerna inte påkallade någon riksdagens åtgärd.

Socialstyrelsens nämnda utredning beräknas vara avslutad vid årsskiftet 1987-1988. Socialstyrelsen har dessutom i dagarna fått ett nytt uppdrag av regeringen att utreda flyktingbarns behov av stödinsatser från socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Utskottet, som än en gång vill understryka angelägenheten av att barnens situation noga uppmärksammas, anser med hänsyn till det anförda att motion Sf522 inte heller i denna del bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Verkställighet av avlägsnandebeslut

Ett beslut om avvisning eller utvisning skall enligt 84 § UtlL verkställas så snart det kan ske. Beslutet får enligt 76 § UtlF verkställas genom att utlänningen åläggs att inom en viss kort tid lämna riket. En förutsättning för detta är att utlänningen sannolikt är villig att rätta sig efter beslutet utan att tvångsåtgärder vidtas. I princip får också enligt 69 § UtlF anstånd beviljas för viss kort tid, om utlänningen begär det för att ordna enskilda angelägenheter eller om han åberopar annan godtagbar anledning eller anstånd av annat skäl bör meddelas. Om det inte är sannolikt att utlänningen kommer att rätta sig efter ett åläggande eller om han inte har följt ett åläggande, får han föras ur landet med tvång. Närmare föreskrifter angående dessa frågor får enligt 87 § UtlF utfärdas av RPS efter samråd med SIV. Arbete på sådana föreskrifter pågår för närvarande inom RPS och SIV. Enligt uppgift från RPS anges tidsfristen för en utlänning att lämna landet normalt till tre veckor, och anstånd ges med upp till tre veckor.

Bengt Westerberg m.fl. åberopar i motion Sf516 rätten enligt Genèvekonventionen till "skäligt rådrum", som ger utlänningen möjlighet att förbereda resa till annat asylland om han inte vill återvända till hemlandet. Enligt motionärerna torde den asylsökande i huvuddelen av alla utvisningsärenden självmant och frivilligt lämna landet, om han bara får möjlighet till det. Motionärerna begär i yrkande 9 ett tillkännagivande om att den som fått avslag på sin asylansökan skall få rimlig förberedelsetid för avresa. Motionärerna tar också upp frågan om splittring av asylsökandes familjer vid verkställighet av avlägsnandebeslut. Enligt motionärerna bör föräldrar inte kunna utvisas om det innebär att de skiljs från minderåriga barn, och i yrkande 10 begärs ett tillkännagivande härom.

Utskottet vill inledningsvis framhålla att de regler som gäller verkställighet av avlägsnandebeslut genom åläggande får anses ge tillräckligt rådrum för avresa. Emellertid får yrkande 9 i motionen uppfattas som i första hand syftande på verkställighet genom tvång, då utlänningen också kan tas i förvar innan han förs ur landet.

Utskottet, som behandlade ett likartat motionsyrkande i betänkandet SfU 1985/86:21, uttalade därvid att, även om ett visst mått av tvång kunde visa sig nödvändigt, det givetvis var angeläget att verkställigheten skedde på ett sätt som inte var kränkande för utlänningen. Utskottet utgick från att berörda tillsynsmyndigheter hade sin uppmärksamhet riktad på hur polismyndigheterna praktiskt genomförde verkställigheten av avlägsnandebeslut och ansåg att något tillkännagivande inte behövdes i den frågan.

Även frågan om familjesplittring behandlades av utskottet i nämnda betänkande. Utskottet ansåg att det var omöjligt att helt undvika familjesplittring, eftersom det ibland förekom att någon i familjen medverkade till sådan splittring genom att gå under jorden eller genom att gömma barnen. Myndigheterna borde dock enligt utskottet i möjligaste mån undvika en

splittring av familjer, vilken uppfattning också hade kommit till uttryck i ett svar av dåvarande invandrarministern på en fråga i riksdagen. Utskottet ansåg inte heller i detta avseende något tillkännagivande påkallat.

Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning och anser inte att någon riksdagens åtgärd med anledning av motion Sf516 yrkandena 9 och 10 för närvarande är påkallad. Utskottet vill dock erinra om att även dessa frågor berörs av den pågående översynen av utlänningslagen.

Arbetsgivares anmälningsskyldighet

En arbetsgivare skall enligt 62 § UtlF skriftligen anmäla till polismyndigheten när en utlänning över 16 år tillträder resp. slutar sin anställning.

I motion Sf503 av Sten Svensson framhålls att arbetsgivarens skyldighet enligt denna bestämmelse utgör en extra arbetsbelastning på företagen och innebär ett för alla parter onödigt regelverk att hålla reda på. Motionären anser därför att bestämmelsen bör avskaffas och han begär ett beslut härom.

Även denna fråga aktualiseras inom översynen av utlänningslagen. Med hänsyn härtill utgår utskottet från att frågan kommer att övervägas inom regeringskansliet i samband med beredningen av det kommande betänkandet. Någon riksdagens åtgärd med anledning av motion Sf503 är därför inte påkallad.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *handläggningen av direktavvisningsärenden*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Sf510 yrkande 2, 1986/87:Sf512 yrkande 1, 1986/87:Sf516 yrkande 1, 1986/87:Sf522 i motsvarande del och 1986/87:Sf525 yrkande 3 i motsvarande del,

2. beträffande *beslutsmotivering*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Sf525 yrkande 3 i motsvarande del,

3. beträffande *rätt till offentligt biträde*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Sf505 yrkande 4, 1986/87:Sf516 yrkande 4 och 1986/87:Sf522 i motsvarande del,

4. beträffande *rätt till allmän rättshjälp*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Sf516 yrkande 5,

5. beträffande *barn i förvar*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Sf505 yrkande 7 och 1986/87:Sf516 yrkande 13,

6. beträffande *flyktingbarnens situation*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Sf522 i motsvarande del,

7. beträffande *verkställighet av avlägsnandebeslut*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Sf516 yrkandena 9 och 10,

8. beträffande *arbetsgivares anmälningsskyldighet*
att riksdagen avslår motion 1986/87:Sf503.

Stockholm den 19 november 1987

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Doris Håvik

Närvarande: Doris Håvik (s), Nils Carlshamre (m), Börje Nilsson (s), Margareta Andrén (fp), Karin Israelsson (c), Ulla Johansson (s), Gullan Lindblad (m), Lena Öhrsvik (s), Siri Häggmark (m), Ingegerd Elm (s), Rune Backlund (c), Margó Ingvardsson (vpk), Margareta Persson (s), Barbro Sandberg (fp) och Ingegerd Anderlund (s).

Reservationer

1. Handläggningen av direktavvisningsärenden (mom. 1)

Margareta Andrén (fp), Karin Israelsson (c), Rune Backlund (c), Margó Ingvardsson (vpk) och Barbro Sandberg(fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Enligt vad" och på s. 4 slutar med "yrkande 1." bort ha följande lydelse:

Asylutredningen har i sitt betänkande pekat på allvarliga brister med nuvarande regler om direktavvisning av asylsökande. För att förbättra rättssäkerheten är det nödvändigt att beslut i dessa ärenden fattas av invandrarverket. Enligt vad utskottet erfarit avser regeringen att i ett sammanhang ta ställning till asylutredningens förslag och de förslag som lämnas till följd av översynen av utlänningslagen. Översynsbetänkandet väntas bli framlagt vid årsskiftet. Därefter återstår remissbehandling och beredning i regeringskansliet. Enligt utskottets uppfattning kan denna tidsutdräkt inte accepteras. Regeringen bör därför snarast lägga fram förslag till ändring i utlänningslagen så att frågan om avvisning av asylsökande alltid skall prövas av invandrarverket. Utskottet anser också att det skulle vara värdefullt med någon form av social/medicinsk/psykologisk bedömning när det rör sig om asylsökande barnfamiljer före beslut om direktavvisning. Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *handläggningen av direktavvisningsärenden*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Sf512 yrkande 1 och med anledning av motionerna 1986/87:Sf510 yrkande 2, 1986/87:Sf516 yrkande 1, 1986/87:Sf522 i motsvarande del och 1986/87:Sf525 yrkande 3 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Beslutsmotivering (mom. 2)

Margareta Andrén och Barbro Sandberg (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "När det" och slutar med "denna del." bort ha följande lydelse:

Utskottet behandlade frågan om beslutsmotivering i asylärenden senast i sitt betänkande SfU 1986/87:15. Utskottets majoritet hänvisade därvid till den pågående översynen av utlänningslagen och avstyrkte bifall till bl.a. en fp-motion om att asylbeslut skall förses med motivering. I en reservation pekade fp-ledamöterna bl.a. på att en grundprincip i svenskt rättsväsende är

att beslut skall motiveras och underströk att en asylsökande och hans ombud självklart måste få ta del av beslutet med motivering, även i de fall beslutet sekretessbeläggs.

Utskottet ansluter sig till den i reservationen uttalade uppfattningen och anser att frågan om motivering av beslut är så brådskande att regeringen snarast bör lägga fram förslag för riksdagen i detta avseende utan att avvakta resultatet av översynen av utlänningslagen.

dels att utskottets hemställan under moment 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *beslutsmotivering*

att riksdagen med anledning av motion 1986/87:Sf525 yrkande 3 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

3. Rätt till offentligt biträde (mom. 3)

Margareta Andrén (fp), Margó Ingvardsson (vpk) och Barbro Sandberg (fp) anser

dels att utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Asylutredningens betänkande" och slutar med "avstyrks därför." bort ha följande lydelse:

Utskottet har i reservation 1 om handläggning av avvisningsärenden begärt att regeringen snarast – utan att avvakta resultatet av översynen av utlänningslagen – lägger fram förslag om att ärenden om avvisning av asylsökande alltid skall avgöras av SIV. Utskottet anser att något dröjsmål inte heller kan accepteras i frågan om asylsökandes rätt till offentligt biträde. Detta är den viktigaste reformen för en större rättssäkerhet vid gränsen. Regeringen bör därför skyndsamt lägga fram förslag till de lagändringar som behövs för att asylsökande skall kunna få hjälp av ett offentligt biträde redan vid gränsen.

dels utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *rätt till offentligt biträde*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Sf505 yrkande 4 och med anledning av motionerna 1986/87:Sf516 yrkande 4 och 1986/87:Sf522 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Barn i förvar (mom. 5)

Margareta Andrén (fp), Karin Israelsson (c), Rune Backlund (c), Margó Ingvardsson (vpk) och Barbro Sandberg (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Utskottet konstaterar" och slutar med "avstyrks därför." bort ha följande lydelse:

Trots att möjligheten att ta barn i förvar skall tillämpas endast i undantagsfall, och upprepade uttalanden gjorts om att det endast i yttersta nödfall och för några timmar får förekomma att barn med vårdnadshavare placeras i arrestlokal, utnyttjas uppenbarligen möjligheterna både att ta barn i förvar och att därvid placera dem i arrestlokal i betydligt större utsträckning

än vad som är avsikten. Utskottet anser att den enda möjligheten att komma till rätta med dessa problem är att i utlänningslagen införa ett absolut förbud mot att ta barn i förvar. Regeringen bör därför skyndsamt lägga fram förslag härom för riksdagen.

dels att utskottets hemställan under moment 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *barn i förvar*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Sf505 yrkande 7 och 1986/87:Sf516 yrkande 13 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

5. Verkställighet av avlägsnandebeslut (mom. 7)

Margareta Andrén och Barbro Sandberg (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Utskottet vill" och på s. 10 slutar med "av utlänningslagen." bort ha följande lydelse:

Yrkande 9 i motionen avser verkställighet genom tvång, då utlänningen också kan tas i förvar innan han förs ur landet.

Det har visat sig att beslut om avvisning eller utvisning alltför ofta skett på ett sätt som är kränkande för den asylsökande. Enligt Genèvekonventionen skall en asylsökande ha rätt till skäligt rådrum, bl.a. för att den som inte vill återvända till hemlandet skall få tid att förbereda resa till annat asylland. Med de ytterst knappa tidsmarginaler som förekommer då avlägsnandebeslut verkställs tvångsvis är det omöjligt. Den asylsökande måste enligt utskottets uppfattning ges tid och möjlighet att lämna landet under värdiga former. Även familjesplittring har förekommit i alltför stor utsträckning. Utskottet anser det inte acceptabelt att familjer splittras genom att föräldrar avvisas eller utvisas medan deras barn gått under jorden. Regeringen bör därför vidta sådana åtgärder att familjesplittring helt kan undvikas och den asylsökande ges möjlighet att lämna landet på ett godtagbart sätt. Vad utskottet sålunda anfört bör med bifall till motion Sf516 yrkandena 9 och 10 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *verkställighet av avlägsnandebeslut*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Sf516 yrkandena 9 och 10 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

6. Arbetsgivares anmälningsskyldighet (mom. 8)

Nils Carlshamre (m), Margareta Andrén (fp), Karin Israelsson (c), Gullan Lindblad (m), Siri Häggmark (m), Rune Backlund (c) och Barbro Sandberg (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "Även denna" och slutar med "inte påkallad." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening har invandrarpolitiska kommittén i sitt betänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag på ett övertygande sätt visat att det inte längre finns skäl för att generellt ha arbetsgivaranmälningarna kvar utan att det är tillräckligt med stickprovskontroller. Utskottet anser

därför att regeringen snarast, utan att invänta resultatet av översynen av utlänningslagen, bör ändra utlänningsförordningen i detta hänseende. Vad utskottet anfört bör med bifall till motion Sf503 ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *arbetsgivares anmälningsskyldighet*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Sf503 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Beslutsmotivering (mom. 2)

Margó Ingvardsson (vpk) anför:

Utskottet behandlade frågan om beslutsmotivering i asylärenden senast i sitt betänkande SfU 1986/87:15. Utskottets majoritet hänvisade därvid till den pågående översynen av utlänningslagen och avstyrkte bifall till bl.a. en vpk-motion om att asylbeslut skall förses med motivering. I en reservation pekade jag bl.a. på att en viktig princip i svenskt rättsväsende är att beslut skall motiveras och underströk nödvändigheten av att åtminstone den asylsökande själv och hans ombud får ta del av beslutet med motivering. Jag vidhåller denna uppfattning men – i avvaktan på resultatet av översynen av utlänningslagen, vilket väntas föreligga vid årsskiftet – avstår jag från att nu framställa något yrkande i frågan.

2. Rätt till allmän rättshjälp (mom. 4)

Margareta Andrén och Barbro Sandberg (båda fp) anför:

I motion Sf516 yrkande 5 har vi med hänvisning till ett avgörande av besvärsnämnden för rättshjälp begärt att allmän rättshjälp skall ges vid överklagande av beslut om flyktingstatus och för utfärdande av resedokument. Vi anser denna fråga mycket betydelsefull men eftersom den kommer att behandlas i en proposition som skall läggas fram för riksdagen i december 1987 avstår vi nu från ett yrkande i frågan.