

Regeringens proposition

1981/82: 146

om ändring i utlänningslagen (1980: 376), m. m.;

beslutad den 11 mars 1982.

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

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARIN ANDERSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas främst frågor som rör verkställigheten av avvísnings- och utvisningsbeslut, förvarstagande, utlänningslagens ansvarsbestämmelser samt handläggningen av terroristärenden.

Verkställigheten av domstolarnas utvisningsbeslut föreslås överflyttad från länsstyrelsen till polismyndigheterna, vilka redan svarar för verkställigheten av övriga utvisningsbeslut. Möjligheterna att överklaga statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende ökas. Även vissa andra ändringar föreslås beträffande verkställigheten.

Besvärsrätten i fråga om beslut om förvar enligt utlänningslagen reformeras. Länsrätterna, som nu prövar besvär över polismyndigheternas förvarsbeslut, skall inte längre vara besvärinstans. Besvär över förvaltningsmyndigheters förvarsbeslut skall genomgående prövas av kammarrätten i Jönköping. Kammarrätternas förvarsbeslut överklagas dock som hittills till regeringsrätten. I ärenden hos regeringen får det för utlänningsärendena ansvariga statsrådet – för tiden intill dess regeringen avgör ärendet – besluta i frågor som rör tvångsåtgärder. Har en utlänningsbeslut genom tagits eller kvarhållits i förvar, får han göra framställning till regeringsrätten om upphörande av åtgärden.

Möjlighet införs för främst polisen att i samband med inresekontroll undersöka bagageutrymmen o. d.

Den som anställer en utlänningsbeslut utan föreskrivet arbetstillstånd åläggs enligt förslaget att till staten utge en särskild avgift. Vid sidan av denna kan han dömas till böter eller fängelse. Den som av vinningskäl gömmer

undan en avvisad eller utvisad utlänning och därmed försöker hindra verkställigheten kan enligt förslaget dömas till fängelse eller böter.

Förhandling i terroristärenden föreslås regelmässigt ske vid Stockholms tingsrätt. Polismyndigheternas nuvarande begränsade rätt att besluta om avvisning i sådana ärenden upphör. Regeringen ensam får meddela avvisnings- och utvisningsbeslut beträffande presumtiva terrorister.

I övrigt föreslås vissa ändringar av mer begränsad betydelse.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1982.

Slutligen föreslås att riksdagen – med visst förbehåll – godkänner ILO-konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling.

Förslagen medför inga ökade kostnader.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980:376)

dels att 36 § skall upphöra att gälla.

dels att 7, 8, 30, 32, 36, 47, 50, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 67, 72, 74, 82, 84, 90, 93, 95, 96 och 99 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 90 a, 99 a och 99 b §§ samt närmast före 90 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass *samt* i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar.

Utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen *eller, efter regeringens bemyndigande, statens invandrarverk* föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass. *Regeringen förordnar vidare om* i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar.

8 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. *Kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse.* På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse enligt

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse *eller*

Nuvarande lydelse

andra stycket får utlännigen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

Föreslagen lydelse

hämtning enligt andra stycket får utlännigen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

I samband med inresekontroll får en polisman undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utläningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag. Om inresekontrollen sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant, skall tulltjänstemannen eller passkontrollanten ha samma befogenhet.

30 §

En utlännig som kommer till Sverige skall avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp som avses i andra stycket och om det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar som avses i det stycket.

I första stycket avses en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket.

Rikspolisstyrelsen upprättar en förteckning över utläningar som skall avvisas enligt första stycket. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer i fråga.

32 §

När en utlännig, som finns i den förteckning som anges i 30 § tredje stycket och som saknar visering eller uppehållstillstånd, kommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart besluta om avvisning av honom utom i de fall då ärendet skall överlämnas till regeringen enligt 36 §.

Nuvarande lydelse

När det hos polismyndigheten uppkommer fråga om avvisning enligt 30 § av annan utlänning än som avses i första stycket, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen. I ärenden som prövas av regeringen skall förhandling hållas.

Föreslagen lydelse

Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas enligt 30 §, skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringens avgörande. Innan regeringen avgör ärendet skall förhandling hållas. Yttrande skall även inhämtas från statens invandrarverk, om det inte möter hinder på grund av att ärendet är synnerligen brådskande. Regeringen får dock utan föregående förhandling eller hörande av statens invandrarverk besluta att icke avvisa utlänningen enligt 30 §.

Beslut om avvisning enligt 30 § skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige under en viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag som förbudet upphör att gälla.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter med riktlinjer för polismyndigheternas prövning av frågan om ett ärende skall överlämnas till regeringens avgörande enligt första stycket.

36 §

Ärenden om avvisning enligt 32 § första stycket skall hänskjutas till statens invandrarverk, om det föreligger sådana omständigheter som enligt 33 eller 34 § föranleder att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk. Invandrarverket skall med eget yttrande överlämna sådana ärenden till regeringen.

47 §

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena.

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 §.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av regeringen. I sådana ärenden skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från statens invandrarverk, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvissning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvissnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, för tiden till dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.

52 §

När det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut om särskilda tvångsåtgärder mot en utlänning eller statens invandrarverks beslut enligt 51 §, får en polismyndighet tillfälligt ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt enligt 50 §.

Skall ett ärende om avvissning enligt 36 § överlämnas till regeringen, skall polismyndigheten ta utlänningen i förvar. Även om de i 50 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får polismyndigheten ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när frågan om avvissning skall överlämnas till regeringen enligt 32 § andra stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa honom enligt 47 §.

Även om de i 50 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får en polismyndighet ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när fråga om avvissning skall överlämnas till regeringen enligt 32 § första stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 47 §.

Anmälan om att en utlänning har tagits i förvar eller ställts under uppsikt enligt första eller andra stycket skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet eller, i fall som anges i 51 §, hos statens invandrarverk. Denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

54 §

Beslutas avvisning eller utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § av en utlänning, som hålls i förvar eller står under uppsikt, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt. Detsamma skall gälla när regeringen eller statens invandrarverk fattar beslut i verkställighetsärenden.

Beslutas avvisning eller utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § av en utlänning, som hålls i förvar eller står under uppsikt, skall den myndighet som fattar beslutet pröva om utlänningen fortfarande skall hållas i förvar eller stå under uppsikt. Detsamma skall gälla när regeringen eller statens invandrarverk fattar beslut i verkställighetsärenden. *Regeringens beslut enligt detta stycke om att hålla en utlänning kvar i förvar gäller inte längre än fyra dagar från beslutets dag. I fråga om verkställande myndighets skyldighet att besluta i förvarsfrågan gäller 50 § första stycket samt andra stycket av denna paragraf.*

Finns det inte längre skäl att hålla utlänningen i förvar eller under uppsikt, skall åtgärden omedelbart upphävas.

56 §

När förhandling skall hållas enligt en bestämmelse i denna lag tillämpas 57–62 §§. Detsamma gäller när det annars finns anledning att hålla förhandling i ett ärende enligt denna lag hos regeringen, statens invandrarverk eller länsstyrelse.

När förhandling skall hållas enligt en bestämmelse i denna lag tillämpas 57–62 §§. Detsamma gäller när det annars finns anledning att hålla förhandling i ett ärende enligt denna lag hos regeringen eller statens invandrarverk.

57 §

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får dock besluta att en länsrätt eller länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och utse *myndighet* som skall hålla förhandlingen.

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får dock besluta att en länsrätt eller länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger *samt därvid bestämma om andra än utlänningen skall höras*. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och *bestämma om andra än utlänningen skall höras samt, där annat ej följer av andra stycket, utse domstol eller förvaltningsmyndighet* som skall hålla förhandlingen.

I ärenden om avvisning enligt

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § skall förhandlingen hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte föreligger särskilda skäl mot det.

58 §

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdra åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdra åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen. Allmänt ombud skall alltid förordnas vid förhandling i ärenden om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.

59 §

Utlänningen och andra personer, som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får myndigheten besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det föreligger synnerliga skäl.

Utlänningen och andra personer, som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får domstolen eller förvaltningsmyndigheten besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det föreligger synnerliga skäl.

60 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

I fråga om förhandling vid allmän domstol skall, i den mån annat inte följer av 57-59 samt 61 och 62 §§, i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekre-

Nuvarande lydelse

Förhandlingen skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

62 §

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den *myndighet* som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

67 §

Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlänning skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får *överklagas* av utlänningen utom då *beslutet* har meddelats av regeringen.

Har *beslutet* fattats av en polismyndighet, överklagas det hos länsrätten. Har *beslutet* fattats av statens invandrarverk eller av en länsstyrelse, överklagas det hos kammarrätten. Länsrättens eller kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Föreslagen lydelse

tess som avses i sekretesslagen (1980:100).

Förhandling vid förvaltningsdomstol skall, om annat inte följer av 57–59 §§ samt 61 och 62 §§, ske med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs om muntlig förhandling vid sådan domstol.

Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den *domstol eller förvaltningsmyndighet* som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlänning skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får av *utlänningen* överklagas genom *besvär* till kammarrätten, om *beslutet* har fattats av en polismyndighet, statens invandrarverk eller en annan förvaltningsmyndighet. Behörig är i samtliga fall den kammarrätt som har att överpröva beslut av statens invandrarverk. Beslut av en förvaltningsdomstol får överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Om ett beslut som avses i första stycket har fattats av det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

72 §

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

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

74 §

När regeringen upphäver ett beslut enligt 71 eller 72 § eller medger en utlänning rätt att uppehålla sig här i riket trots ett utvisningsbeslut, får regeringen samtidigt meddela sådana föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse här i riket som anges i 48 § första stycket.

När verkställighet inte skall ske i fall som avses i 73 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när ett beslut om avvisning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § *första och andra styckena*. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

När verkställighet inte skall ske i fall som avses i 73 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när ett beslut om avvisning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 §. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

82 §

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

utlännningen, får länsstyrelsen förelägga honom lämpligt vite.

utlännningen, får polismyndigheten förelägga honom lämpligt vite.

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

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

84 §

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten av avvisning samt utvisning enligt 38 § ankommer på polismyndighet. Verkställigheten av utvisning i övrigt ankommer på länsstyrelse. I fråga om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. I fråga om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

90 §

Statens invandrarverks beslut i en verkställighetsfråga, vilken har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §, får överklagas av utlännningen. Klagan förs hos regeringen genom besvär.

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

Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Skyldighet att anmäla fråga om verkställighet till statens invandrarverk

90 a §

Om en utlännning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets avvisningsbeslut har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påstående inte är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 86 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta. Innan invandrarverket har fattat beslut i fråga om övertagande får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas.

93 §

Om en utlänning, som har utvisats med förbud för honom att under en viss tid återvända till Sverige, återvänder utan att vara berättigad till detta, skall *utvisningsbeslutet* verkställas på nytt.

Om en utlänning, som har *avvisats eller utvisats* med förbud för honom att under en viss tid återvända till Sverige, återvänder utan att vara berättigad till detta, skall *beslutet* verkställas på nytt.

95 §

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och *underlåter att ansöka* om ett sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet, som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år.

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och *utan att inom föreskriven tid ha ansökt* om ett sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet, som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år. *I fråga om påförande av en särskild avgift gäller 99 a-b §§.*

96 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författ-

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författ-

Nuvarande lydelse

ning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen,

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen, *eller*

5. *en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning eller utvisning.*

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige, *eller*

2. *en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.*

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

99 §

Avvisas eller utvisas en utlänning, är han skyldig att betala kostnaden för *resan* till den ort, dit han

Föreslagen lydelse

ning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen, *eller*

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige,

2. *den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §, eller*

3. *den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, såvida gärningen har förövats i vinningssyfte.*

Avvisas eller utvisas en utlänning, är han skyldig att betala kostnaden för *sin egen resa* till den ort,

Nuvarande lydelse

sänds genom myndighets försorg. Detsamma gäller när en utlänning enligt 94 § genom polismyndighets försorg förs till en plats, där han får vistas.

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

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

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

Föreslagen lydelse

dit han genom myndighets försorg sänds eller åläggs resa. Detsamma gäller när en utlänning enligt 94 § genom polismyndighets försorg förs till en plats, där han får vistas.

99 a §

Fysisk eller juridisk person som har en utlänning i sin tjänst, fastän denne inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, skall erlägga en särskild avgift.

För varje utlänning som avses i första stycket utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Har överträdelsen pågått under längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

99 b §

Frågor om påförande av avgift enligt 99 a § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål. Sedan fem år har förflutit efter det att överträdelsen upphör-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

de, får avgift inte påföras. Avgiften tillfaller staten.

Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Betalas inte avgiften inom denna tid, får den jämte restavgift, som beräknas enligt 58 § 1 mom. upphördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas sedan fem år har förflutit från det beslutet vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

1. Har före ikraftträdandet besvär enligt 67 § anhängiggjorts hos en länsrätt, tillämpas äldre bestämmelser.
2. I fråga om ansvar för gärning som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.
3. Bestämmelserna i 99 a och 99 b §§ tillämpas endast i fråga om överträdelse som har skett efter ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Häriigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (*bruttointäkt*), som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret. Att koncernbidrag, som inte utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld; avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973: 349);

avgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953: 272);

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld; avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973: 349);

avgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980: 376);

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953: 272);

¹ Senaste lydelse 1981: 388.

avgift enligt lagen (1976: 206) om
felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt
ransoneringslagen (1978: 268);

ränta på lånat kapital till den del
räntan täcks av sådant statligt bi-
drag som avses i punkt 7 av anvis-
ningarna till 24 §;

kapitalförlust m. m. i vidare mån
än som får ske enligt 36 §.

avgift enligt lagen (1976: 206) om
felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt
ransoneringslagen (1978: 268);

ränta på lånat kapital till den del
räntan täcks av sådant statligt bi-
drag som avses i punkt 7 av anvis-
ningarna till 24 §;

kapitalförlust m. m. i vidare mån
än som får ske enligt 36 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföres hos domstolen.

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § regeringsformen.

Föreslagen lydelse

2 §¹

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföres hos domstolen.

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § regeringsformen. *I 67 § tredje stycket utlänningslagen (1980:376) finns vidare bestämmelser om att regeringsrätten i vissa fall prövar om förvarsbeslut skall bestå.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

¹ Senaste lydelse 1975: 680.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-01-28

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland

Föredragande: statsrådet Andersson

Lagrådsremiss med förslag till ändring i utlänningslagen (1980:376)

1 Inledning

Den nu gällande utlänningslagen trädde i kraft den 1 juli 1980 (prop. 1979/80:96, AU 1979/80:27, rskr 1979/80:378, SFS 1980:376). Den ersatte då 1954 års utlänningslag. Den nya lagen utgjorde resultatet av ett omfattande reformarbete under den närmast föregående tioårsperioden.

Utlänningslagen (UtlL) utarbetades på grundval av utlänningslagkommitténs huvudbetänkande (SOU 1979:64) Ny utlänningslag. Vissa ytterligare utredningsuppgifter kvarstod emellertid och i april 1981 avlämnade kommittén sitt slutbetänkande (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande - Verkställighet och förvar - Straff och Ansvar. Till protokollet i detta ärende bör fogas kommitténs sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1* och det förslag till ändring i utlänningslagen som lades fram i betänkandet som *bilaga 2*. Beträffande kommitténs närmare överväganden hänvisas i det följande till betänkandet.

Efter remiss har yttranden över slutbetänkandet avgetts av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Jönköping, domstolsverket, rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala

¹ Ledamöter: hovrättslagmannen Åke Bouvin, ordförande (fr o m den 6 november 1979), förbundsjuristen Kerstin Gustafsson, riksdagsledamoten Olle Göransson, ombudsmannen Ragne Beiming och Monica Werenfels-Röttorp numera sakkunnig i regeringens samordningskanslier. Sakkunniga: numera polisintendenten Rune Heiwe, numera expeditionschefen Stina Wahlström, numera hovrättsrådet Gerhard Wikrén och f.d. generaldirektören Kjell Öberg.

la, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs samt Norrbottens län, länsstyrelsernas organisationsnämnd, ILO-kommittén, utredningen (A 1980:04) för översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige (IPOK), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska Röda Korstet, Svenska flyktingrådet, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Spanska och Jugoslaviska riksförbunden samt Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor.

Yttranden har överlämnats, av riksåklagaren från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna i Malmöhus, Värmlands och Norrbottens län, av länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelsen i Stockholms och Södertälje polisdistrikt, av länsstyrelsen i Östergötlands län från polisstyrelserna i Norrköpings, Linköpings, Motala och Mjölby polisdistrikt, av länsstyrelsen i Malmöhus län från polisstyrelserna i Malmö och Helsingborgs polisdistrikt samt av länsstyrelsen i Norrbottens län från polisstyrelserna i Haparanda, Luleå och Piteå polisdistrikt.

Yttrande har dessutom avgetts av Stockholms socialförvaltning.

Inom arbetsmarknadsdepartementet har utarbetats promemorian (Ds A 1981:9) Handläggning av ärenden angående avlägsnande av presumtiva terrorister. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Över promemorian har remissyttranden avgetts av JK, RÅ, Svea hovrätt, RPS, SIV, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, Stockholms tingsrätt, SAF, LO och Svenska flyktingrådet.

En sammanställning av yttrandena över utlänningslagkommitténs slutbetänkande och departementspromemorian hör bifogas protokollet som *bilaga 4*.

2 Allmän motivering

2.1 Inledning

I propositionen (1979/80:96) med förslag till den nuvarande utlänningslagen erinrade jag om att vissa frågor återstod för utlänningslagkommittén att utreda. De rörde främst formerna för verkställighet av avlägsnandebeslut och användningen av tvångsmedel i det sammanhanget samt straffpåföljderna vid brott mot utlänningslagstiftningen. Kommittén har nu i sitt slutbetänkande behandlat bl a dessa frågor och lämnat förslag till ändringar i UtL. Förslagen rör till en början frågan om införande av ett enklare och

snabbare förfarande för avlägsnande av utlänningar, som uppehåller sig här efter utgången av den uppehållstillståndsfria tiden utan att ge sig till känna för myndigheterna. Vidare föreslår kommittén vissa ändringar i fråga om verkställigheten av avlägsnandebeslut. Bl. a. föreslås att polismyndigheterna i stället för som nu länsstyrelserna skall handha verkställigheten av beslut om utvisning på grund av brott eller asocialitet. Genomgripande förändringar föreslås beträffande ordningen för överprövning av beslut om tagande i förvar. Sålunda föreslår kommittén att länsrätternas befattning med dessa ärenden skall upphöra och att besvaren i stället genomgående skall prövas av en enda kammarrätt. Regeringens beslut om förvarstagande föreslås kunna av den förvarstagne hänskjutas till regeringsrättens prövning. Kommittén föreslår skärpta påföljder vid anställning av en utlänning som saknar föreskrivet arbetstillstånd. Vidare förordar kommittén att straffansvar införs för den som försöker förhindra verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning.

Mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter av gällande terroristlagstiftning har i den förut nämnda departementspromemorian lagts fram vissa reformförslag. De syftar framför allt till att regeringen ensam skall få beslutanderätten i fråga om avvisning av presumtiva terrorister och till att låta allmän domstol hålla förhandling i terroristärenden.

Huvuddelen av de nu berörda förslagen har tillstyrkts av en bred remissopinion. Bl. a. förslagen till ett särskilt utvisningsförfarande och till kriminalisering av försök att hindra verkställighet har dock fått ett blandat mottagande.

Jag övergår nu till att närmare behandla de olika förslagen.

2.2 Ett särskilt utvisningsförfarande

En utlänning som kommer till Sverige kan avvisas om han saknar pass eller, där detta fordras, tillstånd till inresan eller om det i övrigt föreligger någon sådan omständighet som anges i 28 eller 29 § UtlL. Avvisning på formella grunder (28 §) kan endast ske i samband med eller i nära anslutning till inresan eller, om utlänningen inte har inresebehandlats, till utlänningens första kontakt med polismyndigheten. I det senare fallet gäller dock den begränsningen, att avvisning inte får ske senare än tre månader från ankomsten. Avvisning på materiella grunder (29 §) kan alltid ske inom tre månader från ankomsten. Avvisning beslutas i det stora flertalet fall av polismyndigheterna. En utlänning som inte längre kan avvisas kan utvisas genom beslut av SIV, om han vistas här utan föreskrivet tillstånd.

Ett avlägsnandebeslut skall enligt huvudregeln ha vunnit laga kraft innan verkställighet får ske. I fråga om polismyndighets avvisningsbeslut gäller emellertid ett betydelsefullt undantag. Ett avvisningsbeslut som polisen fattar vid utlänningens ankomst till Sverige eller inom en vecka därefter skall enligt 83 § UtlL verkställas oberoende av om besvär anförs. Det-

samma gäller ett avvisningsbeslut som har meddelats i anslutning till utlänningens första kontakt med polisen.

Bestämmelserna om avvisning och om verkställighet av avvisningsbeslut fick i huvudsak sitt nuvarande innehåll år 1977. Dessförinnan fick avvisning på grund av avsaknad av pass eller tillstånd endast ske vid utlänningens ankomst till Sverige eller inom en vecka därefter. Ett avvisningsbeslut som inte hade vunnit laga kraft fick verkställas endast om det hade meddelats inom den tiden. 1977 års ändringar föranleddes av en framställning från SIV. I denna framhöll verket att utlänningar, som kom till Sverige utan uppehålls- och arbetstillstånd och som ville stanna här, undvek att ta kontakt med polisen under de första tio dagarna efter inresan för att på så sätt undgå risken att ett eventuellt avvisningsbeslut omedelbart verkställdes.

I samband med tillkomsten av 1980 års UtL begärde RPS och SIV att tremånadersgränsen skulle avskaffas och att avvisning således skulle kunna ske senare. Myndigheterna framhöll i sina remissyttranden att många utlänningar höll sig dolda under den första tremånaderstiden för att undgå risken för ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut. För egen del fann jag mig inte kunna biträda förslaget, främst med hänsyn till att avvisning till sin natur är en åtgärd som endast bör kunna tillgripas inom viss kortare tid från inresan (prop 1979/80:96 s 58).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen framställdes i fyra motioner yrkanden som gick ut på att möjliggöra avvisning på formell grund även efter utgången av tremånadersperioden. Arbetsmarknadsutskottet (AU 1979/80:27 s. 50 och 51) uttalade för sin del betänkligheter mot förslagen och ansåg sig inte ha tillräckligt underlag för att förorda ett avskaffande av tremånadersregeln. Samtidigt framhöll utskottet att det var angeläget att man sökte lösa de problem som hänger samman med behovet av ett effektivt avlägsnandeförfarande för personer som utan tillstånd befinner sig i landet. Utskottet förordade att frågan blev föremål för ny utredning mot bakgrund av de dittillsvarande erfarenheterna av bl. a. tremånadersregeln. I utredningsarbetet borde enligt utskottet övervägas om problemen kunde lösas t. ex. genom ett förenklat utvisningsförfarande.

Frågan har därefter utretts av utlänningslagkommittén. Denna har gjort en statistisk undersökning för att i någon mån klarlägga hur många utlänningar som kommer i kontakt med myndigheterna först efter tre månaders vistelse i landet. Resultatet av undersökningen redovisas på s. 51-53 i betänkanDET. Kommittén konstaterar att omkring 7% av de undersökta personerna kom i kontakt med myndigheterna först efter tremånadersperiodens utgång. Kommittén uppskattar vidare att drygt hälften av dessa hade sådana skäl för sin önskan att stanna i landet att de under alla förhållanden borde ha prövats av SIV i normal ordning med besvärsmätt till regeringen. Ett särskilt och snabbare avlägsnandeförfarande skulle därmed enligt kommittén komma att beröra ungefär tre procent av fallen eller ungefär 300-400 personer årligen.

Utlänningslagskommittén framhåller emellertid att själva antalet av utlänningar som håller sig dolda inte bör tillmätas avgörande betydelse. Utlagsgivande bör i stället vara att principiella skäl starkt talar för att man inte skall låta personer som bryter mot UtL:s bestämmelser utan vidare få rätt till ett annat och mera omfattande prövningsförfarande än det som erbjuds dem som lojalt följer bestämmelserna. Man pekar vidare på att det är straffbart att vänta med att ansöka om tillstånd till efter tremånaderstidens utgång.

Kommittén föreslår mot den bakgrunden ett särskilt förfarande för utvisning av utlänningar som underlåter att inom den första tremånaderstiden efter ankomsten ta kontakt med polismyndigheten. I fråga om kommitténs närmare överväganden får jag hänvisa till s. 55-58 i betänkandet. I huvudsak innebär förslaget följande. Polismyndigheterna får besluta om utvisning i de fall då utlänningen inte inom tre månader från inresan har ansökt om uppehållstillstånd. Utvisningsbeslutet får inte meddelas senare än en vecka från den första kontakten med polisen. Om utlänningen åberopar politiska skäl eller om avlägsnandefrågan annars är tveksam, får polisen emellertid inte fatta beslut om utvisning. Ärendet skall då i stället behandlas av SIV. Har utlänningen ansökt om uppehållstillstånd överlämnas i sådant fall ansökningen till SIV. Om utvisningsanledning bedöms föreligga, anmäls denna till verket. I de fall då utlänningen har åberopat politiska skäl som anges i 33 § eller som anges i 34 § UtL, men polismyndigheten anser dessa uppenbart oriktiga respektive sådana att de kan lämnas utan avseende, får emellertid polisen fatta ett utvisningsbeslut. Beslutet skall dock anmälas till SIV och bestämmelserna i 37 § UtL föreslås därvid bli tillämpliga. Anmälningsskyldighet skall dessutom gälla även i övrigt när en polismyndighet har beslutat om utvisning. SIV skall efter anmälningen ta ställning till om verket skall överta ärendet. Om ärendet inte övertas, skall beslutet genast verkställas utan hinder av anförda besvär. Med hänsyn till den begränsade tid som handläggningen av ärendet förväntas ta, föreslås utlänningen inte få rätt till offentligt biträde. Besvärsmått till SIV och regeringen skall finnas, låt vara att utgången av besvärspövningen får avvaktas utomlands.

Mot förslaget har ordföranden och ytterligare en ledamot reserverat sig med instämmande av två sakkunningar.

I reservationen betonas att det särskilda utvisningsförfarandet skulle bli tillämpligt endast på ca 3 % av dem som efter den tillståndsfria tiden anträffas av polismyndigheterna eller tar kontakt med dessa och att dessutom vissa av utlänningarna i fråga kan ha haft en godtagbar förklaring till sitt drojsmål med att ge sig till känna. Enligt reservanternas mening skulle man behöva kunna peka på ett långt större missbruk för att motivera "ett sådant drastiskt avsteg från gällande principer som majoritetens förslag innebär". Reservanterna framhåller vidare att ett slopande av tremånadersregeln för avvisning skulle stå i strid mot den internationellt veder-

tagna principen att avvissning skall ske vid gränsen. I fråga om majoritetsförslaget sågs det vara otillfredsställande att SIV:s prövning av de aktuella utvisningsärendena reduceras till ett skyndsamt ståndpunktstagande med anledning av en anmälan av polisens utvisningsbeslut. Resultatet av kommitténs undersökning motiverar inte att polismyndigheterna får en rätt att utvisa utlänningar, en befogenhet som hittills har förbehållits SIV. Härtill kommer enligt reservanterna att de nya bestämmelserna om uppehållstillstånd före inresan och den därmed sammanhängande ordningen med en formell i stället för en ingående materiell prövning av utlänningens rätt att stanna här bör leda till skyndsammare handläggning. Enligt reservanterna bör i vart fall resultatet av de nya reglerna först avvaktas. Vad särskilt gäller den som håller sig undan och som inte har sådana synnerliga skäl för sin begäran att få stanna, att frågan under alla förhållanden bör prövas av SIV, menar reservanterna att ärendena redan nu handläggs med största skyndsamhet, särskilt som förutsättningar för förvarstagande vanligen föreligger och utlänningen ofta är tagen i förvar i dessa fall. Skulle ändå en lagändring anses nödvändig, bör enligt reservanterna en återgång ske till vad som gällde före den 1 juli 1977, då omedelbar verkställighet endast fick ske av beslut som hade fattats inom en vecka från inresan. Det skulle medverka till att prövningen kom igång på ett tidigt stadium.

Remissopinionen i denna fråga har visat sig vara starkt splittrad. Några remissinstanser, nämligen RPS, SIV och IPOK, anser att förslaget visserligen är ett steg i rätt riktning men att det inte är tillräckligt långtgående och förordar därför en annan lösning. Majoritetsförslaget tillstyrks av JK, RÅ, kammarrätten i Jönköping samt länsstyrelserna och en rad åklagar- och polismyndigheter. Även LO och Föreningen Sveriges Polischefer ställer sig bakom förslaget. Däremot tar JO, de båda hörda hovrätterna, kammarrätten i Stockholm, statskontoret, RRV och Svenska kommunförbundet avstånd från förslaget eller i vart fall från att någon sådan ändring genomförs innan nuvarande möjligheter att komma tillrätta med problemen har hunnit utnyttjas. En rad organisationer motsätter sig också förslaget. Det gäller Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska röda korset, Svenska flyktingrådet, RIB samt Spanska och Jugoslaviska riksförbunden.

De synpunkter som framförs av RPS, SIV och IPOK kan i huvudsak sammanfattas på följande sätt. Möjlighet för polisen att omedelbart avlägsna en utlänning bör finnas även i andra fall än dem som kommittén har föreslagit. Det gäller bl.a. den vars visum har löpt ut eller som på grund av att inresebehandling har skett inte kan avvisas på formell grund senare än en vecka från ankomsten. Det är vidare önskvärt att alla utlänningar som borde ha skaffat uppehållstillstånd före inresan och som bara kan kräva en formell prövning av rätten att stanna här får utvisas av polisen genom ett omedelbart verkställbart beslut. Enklast åstadkommer man en sådan ordning genom att nuvarande vecko- och tremånadersfrister för avvissning

avskaffas. Gällande överlämnande- och anmälningsskyldighet räcker som rättssäkerhetsgaranti. RPS godtar dock att en utvidgning sker av anmälningssplikten. Verkställighet bör inte ske förrän tremånaderstiden har gått ut.

I fråga om de remissinstanser i övrigt som förordar ett särskilt avlägsnandeförfarande kan nämnas följande. JK anser att det praktiska behovet är tveksamt men att förslaget är motiverat från principiell synpunkt, dvs. från den utgångspunkten att den som bryter mot bestämmelserna inte därigenom skall få någon förmån. En liknande inställning framskymtar i flera andra remissyttranden. Några av dessa remissinstanser, bl.a. RÅ och kammarrätten i Jönköping, anför att rimliga rättssäkerhetskrav är tillgodosedda. Länsstyrelsen i Stockholm antar att den föreslagna ordningen verkligt kan bidra till att stävja en ökad illegal invandring. LO anser att det förenklade förfarandet även bör omfatta utlänningar vilkas visum har löpt ut och menar vidare att den möjliggör en mera generös viseringspolitik. En remissinstans framhåller att ett sådant snabbt förfarande kan motverka att situationer inträffar då en utlänning genom vistelsen här kommer att överträda ett förbud att vistas utanför sitt hemland en viss längsta tid och riskerar straff för detta. I övrigt har de nu berörda remissinstanserna anslutit sig till vad majoriteten i kommittén har anfört.

Huvudinvändningen från det betydande antal remissinstanser som avstyrker förslaget kan sägas vara, att de anser att de principiellt och i övrigt långtgående ändringar som majoriteten föreslår inte bör komma i fråga utan att de faktiska problemen gör detta nödvändigt. Dessutom bör man enligt deras mening i vart fall först avvakta effekterna av den år 1981 införda ordningen med uppehållstillstånd före inresan. JO understryker att det praktiska behovet är litet och att förbättringar kan uppnås inom ramen för gällande bestämmelser. Härtill kommer att UtlL genom ändringen skulle bli än mer svåröverskådlig, något som bör undvikas särskilt när det gäller denna typ av lagstiftning. Även de båda hovrätterna och kammarrätten i Stockholm anser att man av dessa skäl och i övrigt av de skäl som reservanterna anför inte bör genomföra ändringar, i vart fall inte för närvarande. Delade uppfattningar råder mellan hovrätterna i frågan om rimliga rättssäkerhetskrav har tillgodosetts i majoritetsförslaget. Andra synpunkter som anføres av remissinstanserna är att ändringen närmast kommer att ta sikte på den turkisk-assyriska gruppen samtidigt som den illegala invandringen från denna grupp har minskat och kan mötas på annat sätt. Risken för att de utlänningar som det här gäller gömmer sig ännu längre framhålls också. Advokatsamfundet framhåller att SIV efter anmälan har ändrat polismyndighetens beslut i en tredjedel av fallen. Samfundet anser därför att polismyndigheternas befogenheter inte bör utvidgas. Svenska Flyktingrådet motsätter sig likaså att polisens befogenheter utvidgas på det sätt som kommittén föreslår. Erfarenheterna från det nuvarande anmälningssystemet, med bl.a. dåligt beslutsunderlag hos SIV, visar enligt

flyktingrådet att riskerna är stora. Några sakliga skäl för ändringen anges heller inte finnas. Åtskilliga av de remissinstanser som avstyrker förslaget skulle hellre se en återgång till den ordning som gällde före den 1 juli 1977.

För egen del vill jag anföra följande. Den frist som gäller för avvisning har successivt utsträckts dels för att uppnå en viss samordning inom Norden och dels, så sent som år 1977, för att möjliggöra avvisning på formell grund av utlänningar, som saknar tillstånd att resa in, i sådana fall då utlänningen underlåter att i anslutning till inresan ge sig till känna. Avvisning får emellertid inte i något fall ske genom beslut av polismyndighet senare än tre månader från inresan. Med utgångspunkten att en avvisning egentligen skall syfta till att hindra utlänningen att resa in i landet har avvisningsinstitutet redan genom nuvarande ordning i hög grad tänjts ut. Att ytterligare vidga avvisningsinstitutet på det sätt som föreslås av bl.a. RPS och SIV skulle inte endast rubba systematiken i lagens uppbyggnad och medföra avsteg från den terminologi som är vedertagen både i vårt lands och i andra länders utlänningslagstiftning utan också stå i strid mot de uttalanden som gjordes av de särskilda nordiska sakkunniga i betänkandet (NR 16/70) Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden. I det betänkandet föreslogs (s. 47) tvärtom att nuvarande ordning borde ändras därhän att avvisning endast kan ske vid gränsen. Jag vill vidare erinra om att jag i propositionen (1979/80:96) med förslag till ny utlänningslag, m.m. (s. 58) underströk, att det ligger i avvisningsinstitutets natur att beslut skall träffas inom rimlig tid från inresan och att ett avlägsnande av en utlänning som har vistats en längre tid i landet bör beslutas av den centrala utlänningsmyndigheten och ske i form av utvisning. Mot bakgrund av vad jag nu har anfört bör enligt min mening någon utvidgning av de gällande tidsfristerna för avvisning inte ske. Det innebär alltså att avvisning även i fortsättningen skall få ske på materiella grunder under den första tremånadersperioden samt på formell grund inom en vecka från ankomsten, om utlänningen har inresebehandlats och, i annat fall, inom en vecka från påträffandet, men också i det fallet senast tre månader från inresan.

Frågan om avlägsnande av utlänningar som uppehåller sig här utan giltig visering eller annat föreskrivet tillstånd och som inte i tid söker sådant tillstånd är emellertid inte enbart eller ens väsentligen en fråga om tillämpligt avlägsnandeinstitut. Frågan gäller ytterst om UtlL behöver ändras i grundläggande hänseenden för att man skall komma tillrätta med sådan illegal invandring som tar sig uttryck i att utlänningar under längre tid håller sig undan myndigheterna för att få till stånd en ingående och i vissa fall långvarig provning av deras rätt att vistas här i landet. Utlänningslagkommitténs majoritet förordar som jag har nämnt ett särskilt utvisningsförfarande när det gäller utlänningar som inte har sökt uppehållstillstånd inom tre månader från inresan. Utredningen anser att ett sådant mera summariskt utvisningsförfarande visserligen kommer att beröra ett förhållandevis begränsat antal utlänningar men att avgörande betydelse bör fästas vid den

principiella synpunkten, att den som bryter mot UtlL:s regler inte därigenom bör få rätt till ett annat prövningsförfarande än den utlänning som lojalt följer bestämmelserna. Av främst det skälet föreslår majoriteten, som jag redan har nämnt, bl.a. att polismyndigheterna skall få befogenhet att utvisa utlänningar som inte har sökt uppehållstillstånd inom den första tremånaderstiden och att beslutet, om det meddelas inom en vecka från påträffandet, skall verkställas utan hinder av anförda besvär. Ordföranden och en ledamot har reserverat sig, eftersom de anser att ett sådant långtgående avsteg från gällande ordning inte är motiverat utan att de faktiska omständigheterna kräver det och eftersom de menar att möjligheter redan finns att åstadkomma en tillräckligt effektiv ordning inom ramen för gällande regler. Som jag nyss har nämnt är remissopinionen starkt splittrad. Flertalet remissmyndigheter motsätter sig emellertid förslaget eller i vårt fall att detta genomförs innan de nuvarande möjligheterna att komma tillrätta med problemen har uttömts.

Det är självfallet angeläget att motverka att utlänningar reser in i vårt land illegalt eller stannar kvar här utan att inom föreskriven tid ge sig tillkänna och ansöka om behövliga tillstånd för vistelsen. En reglerad invandring utgör en viktig förutsättning för att vi skall kunna upprätthålla en generös flyktning- och invandrarpolitik. Från principiell synpunkt är det naturligtvis inte heller tillfredställande att ett sådant handlande skall ge rätt till ett mer ingående prövningsförfarande än vad som skulle ha stått till buds, om utlänningen hade ansökt om uppehållstillstånd i tid. Ett land som vårt kan å andra sidan lika lite som andra ekonomiskt utvecklade länder helt undgå illegal invandring. I jämförelse med vad som är fallet i åtskilliga andra stater i västvärlden torde den illegala invandringen till Sverige vara förhållandevis begränsad. Avgörande för frågan om ett nytt utvisningsförfarande bör införas i vår UtlL bör enligt min mening i första hand vara, om en sådan ordning är behövlig på grund av omfattningen av den illegala invandringen eller de svårigheter denna skapar. Jag kan däremot inte utan vidare dela den uppfattningen att principiella "rättsviseskäl" är anledning nog för en reform i detta hänseende. En överflyttning på polismyndigheterna av rätten att besluta om avlägsnande av utlänningar som vistas här, kanske sedan lång tid, skulle innebära ett långtgående avsteg från de principer som ligger till grund för UtlL. Detta gäller även om polismyndigheterna åläggs att i vissa fall överlämna frågan till SIV och en anmälningsplikt inför.

Den låt vara begränsade undersökning som kommittén har genomfört ger knappast vid handen, att det i någon mera betydande omfattning förekommer att utlänningar på ett otillbörligt sätt håller sig undan myndigheterna under längre tid än tre månader för att därigenom få till stånd en prövning av SIV. Särskilt gäller detta om man undantar de utlänningar som har politiska skäl eller i övrigt sådana skäl att deras rätt att stanna här under alla förhållanden skall prövas av verket. Inte heller den fortlöpan

statistik i detta hänseende, som RPS numera för, ger vid handen att problemet har någon större faktisk omfattning.

Av betydelse i detta sammanhang är vidare att kravet på att uppehållstillstånd skall ha beviljats före inresan infördes så sent som den 1 april 1981. Syftet med denna ordning är dels att på sikt minska antalet fall då uppehållstillstånd söks först sedan utlännningen har kommit hit, dels att möjliggöra en skyndsam handläggning av tillstånds- och avlägsnandeärenden när detta ändå har skett. Om man bortser från flyktingar, nära familjemedlemmar och vissa andra med skäl av synnerlig vikt, skall tillståndsansökningen avslås av formella skäl, dvs. redan på den grunden att utlännningen finns i Sverige utan tillstånd. Detta gäller beträffande såväl SIV:s prövning som regeringens. Invandrarverket och arbetsmarknadsdepartementet har organiserat ärendehandläggningen på sådant sätt att prövningen i dessa fall skall kunna ske snabbt. Det är ännu för tidigt att utvärdera de vinster i form av kortare handläggningstider i främst dessa ärenden som den reformen medför. Jag vill vidare i likhet med reservanterna framhålla, att det i många fall finns grund för förvarstagande när utlännningen först efter tremånaderstiden påträffas av polisen och att avlägsnandeärendet i främst sådana fall redan nu handläggs med största skyndsamhet av samtliga inblandade myndigheter.

Vidare vill jag peka på en annan aspekt som enligt min mening inte bör undervärderas i detta sammanhang, nämligen betydelsen av att antalet institut i UtlL i möjligaste mån begränsas. Som bl.a. JO understryker är det av vikt att en lag av så stor direkt betydelse för så många enskilda samt tillämpande myndigheter som fallet är med UtlL görs så överskådlig och lätthanterlig som omständigheterna medger. Införandet av ett nytt särskilt utvisningsinstitut måste oundvikligen leda till att utlänningslagstiftningen ytterligare kompliceras.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt är jag inte beredd att för närvarande biträda majoritetsförslaget om ett särskilt utvisningsförfarande som skulle handhas av i första hand polismyndigheterna. Det finns enligt min mening anledning att tills vidare avvakta utvecklingen och inte minst effekterna av ordningen med uppehållstillstånd före inresan. Jag vill tillägga att IPOK enligt sina direktiv skall ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av åtgärder för att väntetiderna i utlänningsärenden skall bli så korta som möjligt. Ett betänkande från utredningen kan väntas under budgetåret 1982/83. Det finns enligt min mening goda skäl att även avvakta de förslag den utredningen kan komma att lägga fram, innan några genomgripande förändringar i nu aktuellt hänseende görs i den nyligen antagna UtlL.

2.3 Verkställighet m.m.

Enligt 84 § UtI L ankommer verkställigheten av avvisning och av utvisning vid bristande uppehållstillstånd (38 § UtI L) på polismyndighet samt verkställigheten av utvisning på grund av brott (40 § UtI L) och på grund av asocialitet (43 § UtI L) på länsstyrelse. Den verkställande myndigheten är i åtskilliga fall skyldig att överlämna verkställighetsfrågan till SIV. Främst gäller detta när utlänningen åberopar politiska invändningar som inte tidigare har prövats.

Av särskilt intresse såvitt gäller verkställighet av utvisning är den förstärkning av skyddet för flyktingar som infördes genom den nya UtI L och som innebär, att en allmän domstol eller förvaltningsdomstol inte får utvisa den som har en flyktningförklaring eller som annars uppenbart är att anse som en flykting och har behov av fristad i Sverige. Vidare infördes genom den nya UtI L den ordningen, att den som har dömts till utvisning på grund av brott men gör gällande politiska hinder mot verkställigheten omedelbart kan hos regeringen ansöka om upphävande av utvisningen.

Utlänningslagkommittén har haft i uppdrag att överväga frågan vilken myndighet som skall ha hand om verkställigheten. Utredningen skulle vidare undersöka hur en enhetlig praxis kan åstadkommas samt på vilket sätt delgivning och verkställighet av avlägsnandebeslut kan ske med så stort hänsynstagande som möjligt till utlänningsintressen.

I fråga om *verkställande myndighet* genomfördes fr o m den 1 juli 1978 på förslag av kommittén den ändringen, att polismyndigheterna i stället för länsstyrelserna fick hand om verkställigheten av utvisning på grund av bristande pass eller tillstånd att vistas här (prop. 1977/78:90). Kommittén har i det nu aktuella betänkandet behandlat frågan om överförande till polismyndigheterna också av verkställigheten av domstols dom eller beslut om utvisning, dvs. utvisning på grund av brott eller asocialitet. Till utgångspunkt för sina överväganden har kommittén gjort en undersökning av den nuvarande handläggningen av verkställighetsärendena i dessa fall (betänkandet s. 61-63).

Kommittén erinrar inledningsvis om att de nyligen införda begränsningarna i domstolarnas rätt att utvisa den som är flykting och de vidgade möjligheterna att upphäva en sådan utvisning kan förutsättas minska antalet fall då politiska invändningar aktualiseras vid verkställigheten. Vidare pekar kommittén på den vittgående skyldigheten enligt 85, 86 och 89 §§ UtI L att överlämna verkställighetsärendet till SIV, när sådana invändningar görs i verkställighetsskedet eller när det annars är tveksamt om eller hur verkställighet skall ske. Härtill kommer enligt kommittén att polismyndigheterna nu under flera år har handlagt ärenden om verkställighet av beslut om utvisning på grund av bristande pass eller tillstånd. I dessa ärenden har polisens ansvar nyligen skärpts, eftersom den enskilde inte längre har möjlighet att själv hos regeringen ansöka om upphävande av avlägsnande-

beslutet. Detta accentuerar skyldigheten för verkställighetsmyndigheten att överlämna ett ärende till SIV, om nya politiska skäl mot verkställigheten åberopas på verkställighetsstadiet.

Med hänsyn härtill och till att polismyndigheterna redan idag i högre eller mindre grad medverkar vid verkställigheten av utvisning på grund av brott, föreslår kommittén att verkställigheten förs över från länsstyrelserna till polismyndigheterna.

Kommittén tar vidare upp frågor som rör *tillvägagångssättet vid verkställighet* av avvisnings- och utvisningsbeslut, bl.a. mot bakgrund av vissa skrivelser som har överlämnats till kommittén (betänkandet s. 64-66). Kommitténs överväganden i denna del avser emellertid till en del förvarstagande i samband med verkställighet. Till dessa frågor återkommer jag i det följande.

I fråga om verkställigheten i övrigt konstaterar utredningen, att det med hänsyn till decentraliseringen av verkställighetsuppgifterna inte är möjligt att åstadkomma någon fullständig likformighet i handläggningen, men att fortsatt utbildning av verkställighetspersonalen kan antas komma att minska förekommande skillnader. Kommittén understryker vikten av att polisen är lyhörd för påståenden och omständigheter som indikerar att ett politiskt verkställighetshinder föreligger.

I det sammanhanget lägger kommittén fram förslag till en ändring av gällande bestämmelser. Det sker mot bakgrund av den skyldighet för polisen att i vissa fall anmäla avvisningsbeslut, som infördes den 1 juli 1980. Sådan anmälan skall ske när utlänningen i avvisningsärendet har åberopat politisk förföljelse men polismyndigheten har bedömt påståendet som uppenbart oriktigt och därför inte har överlämnat ärendet till SIV. Motsvarande gäller i vissa andra fall (33 och 34 §§ UtL). Kommittén pekar på att utlänningen i en viss situation inte har tillgång till dessa skyddsbestämmelser. Det gäller när den avvisade först sedan avvisningsbeslutet har fattats anför politiska skäl. I den situationen skall visserligen i allmänhet verkställighetsärendet överlämnas till SIV. Om emellertid polisen i det läget bedömer de politiska skälen som uppenbart oriktiga och därför beslutar om verkställighet, finns ingen anmälningsskyldighet till SIV. För att man skall åstadkomma ett förstärkt skydd och nå överensstämmelse med vad som gäller i avvisningsituationen bör enligt kommitténs mening anmälningsskyldighet införas också för dessa fall.

I fråga om förfarandet i övrigt vid verkställigheten föreslår kommittén att RPS i samråd med SIV utarbetar föreskrifter till ledning för polismyndigheterna i verkställighetsärenden. Sådana föreskrifter bör enligt kommitténs mening ta sikte på att i största möjliga utsträckning underlätta situationen för den enskilde vid verkställigheten, utan att verkställigheten för den skall äventyras.

Slutligen tar kommittén upp frågan vilka möjligheter som bör finnas att till regeringen *överklaga SIV:s beslut i ett till verket överlämnat verkstäl-*

lighetsärende. För närvarande finns besvärsmått endast om verkställighets-ärendet har överlämnats till SIV enligt 85 eller 86 § UtL, dvs. därför att politiska skäl har återopats i ärendet. Kommittén menar att paragrafens konstruktion medför att alltför stor vikt läggs vid utformningen av själva överlämnandebeslutet. Besvärsmått till regeringen bör enligt kommittén även annars föreligga, om utlänningsen i ärendet har anförts sådana omständigheter, som enligt 85 eller 86 § skall föranleda att ärende som avses i dessa paragrafer överlämnas till SIV. Härigenom skulle besvärsmått uppkomma även i fall då politiska skäl visserligen har återopats hos polisen men överlämnandet ändå har skett enligt 89 § UtL, dvs. med hänvisning till annat än politiska verkställighetshinder. Besvärsmått skulle också uppkomma när politiska skäl har anförts först vid SIV:s prövning av verkställighetsärendet. Den av kommittén föreslagna kompletterande bestämmelsen innebär samtidigt, att besvärsmått inte föreligger om SIV finner att de återopade politiska skälen redan har prövats eller att de är uppenbart oriktiga eller, i fall som avses i 86 §, att de återopade omständigheterna kan lämnas utan avseende. Kommittén framhåller slutligen att det av SIV:s beslut i ärendet skall framgå, om verket har funnit att besvärsmått av nämnda skäl inte föreligger.

Verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut är en ansvarsfull och krävande uppgift, inte minst därför att det i verkställighetsförfarandet på ett slutgiltigt sätt avgörs om utlänningsen skall avlägnas. I det skedet mobiliseras därför inte sällan alla återstående möjligheter från utlänningsens eller hans anhörigas eller andra närståendes sida för att få till stånd en ändring av avlägsnandebeslutet.

För att garantera att politiska verkställighetshinder blir föremål för prövning av den centrala utlänningsmyndigheten - och i vissa fall av regeringen - finns föreskriven en långtgående skyldighet att överlämna verkställighetsärendet (85 och 86 §§ UtL). Det kan enligt min mening inte nog understrykas att verkställighetsmyndigheten måste vara lyhörd för varje påstående av utlänningsen som kan innefatta en invändning om politiskt verkställighetshinder och som därför skall prövas av SIV. Är det på minsta sätt tveksamt om påståendet kan ha fog för sig eller om det tidigare har prövats, skall ärendet enligt gällande regler överlämnas till verket. Detta gäller oavsett om verkställigheten avser avlägsnande som har beslutats av en polismyndighet, av SIV eller av regeringen eller om det är fråga om domstols beslut om utvisning på grund av brott eller asocialitet. Sätillvida föreligger emellertid en skillnad mellan domstols och annan myndighets utvisningsbeslut, att utlänningsen i det förra fallet har möjlighet att hos regeringen begära återbrytning av beslutet. Det kan ske inte bara vid verkställigheten utan ända från det att utvisningsbeslutet har vunnit laga kraft. Å andra sidan tar domstolarna inte vid utvisningsprövningen hänsyn till politiska invändningar, såvida inte utlänningsen har en flyktingförklaring eller annars uppenbart är att anse som flykting. Övriga myndigheter skall

däremot i avlägsnandeärendet alltid ta ställning till invändningar om politiskt flyktingskap eller i övrigt av politisk natur.

Polismyndigheterna har nu sedan drygt tre år självständigt haft ansvar för verkställigheten av andra avlägsnandebeslut än sådana som har meddelats av allmän domstol eller förvaltningsdomstol. I fråga om verkställigheten av domstolarnas utvisningsbeslut har polismyndigheterna sedan lång tid tillbaka i allt väsentligt ansvarat för de faktiska verkställighetsåtgärderna, även om länsstyrelserna i formellt hänseende har svarat för verkställigheten. Utlänningslagkommittén har nu föreslagit att verkställigheten av domstols utvisningsbeslut fullt ut skall föras över till polismyndighet. Nästan alla remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Det anges medföra en mera rationell, smidig och snabb handläggning utan att rättsäkerheten sätts åsido. Ett par länsstyrelser ställer sig dock avvisande till förslaget med hänvisning bl.a. till att länsstyrelserna är bättre skickade för uppgiften och att praxis kan komma att bli oenhetlig. Svenska flyktingrådet menar att polisen inte bör få ytterligare uppgifter och ansvar i utlänningsärenden.

För egen del anser jag i likhet med remissmajoriteten att övervägande skäl talar för att polismyndigheterna nu får ansvaret för verkställigheten av domstols utvisningsbeslut även i formellt hänseende. Polisen har under de senaste tre åren hunnit skaffa sig en omfattande erfarenhet av verkställighetsfrågor och något hinder från rättsäkerhetssynpunkt eller i övrigt kan jag inte se. Ändringen medför en mindre omständlig omgång i dessa verkställighetsärenden. Den bör göra verksamheten mera rationell och mindre kostnadskrävande.

En sådan ordning innebär emellertid att antalet verkställighetsmyndigheter blir långt större än nu. I detta ligger en risk för att verkställighetspraxis kan komma att bli oenhetlig. Det finns därför goda skäl för att RPS, som kommittén har föreslagit, i samråd med SIV utarbetar föreskrifter till ledning för polismyndigheterna i verkställighetsärenden. Sådana föreskrifter, som bör ta sikte på alla förekommande verkställighetssituationer, är utomordentligt angelägna. De bör, som kommittén anför, syfta till att i all den utsträckning som är möjlig underlätta situationen för den enskilde vid verkställigheten. Med anledning av ett uttalande av Sveriges advokatsamfund vill jag peka på att det kan ligga ett värde i att arbetet med sådana föreskrifter föregås av kontakter med ideella organisationer med inriktning på utlännings- och flyktingfrågor.

Jag kommer så över till frågan om skyldighet för polismyndigheterna att anmäla verkställighetsbeslut till SIV även när ett påstående om politisk förföljelse görs först när beslutet har fattats och skall verkställas. Kommittén föreslår som nyss har nämnts att polismyndigheten - om myndigheten i denna situation underlåter att överlämna verkställighetsärendet därför att påståendet bedöms vara uppenbart oriktigt - skall anmäla verkställighetsfrågan till SIV. Verket får därigenom möjlighet att överta ärendet om verket bedömer invändningen annorlunda.

Samtliga de remissinstanser som har uttalat sig över förslaget tillstyrker detta. Det gäller bl.a. de båda kammarrätterna samt RPS och SIV. Kammarrätten i Stockholm säger att förslaget är ägnat att stärka rättssäkerheten men att det samtidigt kan inbjuda till missbruk och att tillämpningen därför bör följas upp. SIV framhåller att förslagen visserligen komplicerar lagstiftningen men utgör "en logisk komplettering till nuvarande regler om anmälningsskyldighet." Kammarrätten i Jönköping, å andra sidan, anför att liknande problem kan uppkomma vid verkställighet av utvisningsbeslut och förordar därför en generell anmälningsskyldighet i verkställighetsärenden.

När anmälningsskyldigheten i avvisningsärenden infördes för drygt ett år sedan skedde detta för att garantera att SIV skulle få en möjlighet att ta ställning i asylärenden, även när ärendet inte av polismyndigheten hade överlämnats dit. Reformen skall ses mot bakgrund av de rekommendationer som Förenta Nationernas Flyktingkommissaries exekutivkommitté har lagt fast och som bl.a. innebär, att asylprövningen i princip skall företas av en central, ansvarig myndighet. Dessa rekommendationer föranleder emellertid inte i sig att man bör övergå till en ordning med en generell anmälningsskyldighet även i verkställighetsärenden. Mot bakgrund av att återbrytningsrätten vid den nya lagens tillkomst starkt begränsades diskuterades emellertid vid detta tillfälle behovet av att ändå införa en sådan anmälningsskyldighet. Jag fann emellertid i likhet med bl.a. utlänningslagkommittén och kammarrätten i Stockholm, att bestämmelserna om skyldighet att överlämna verkställighetsärenden i vilka politiska invändningar görs tillgodsåg de rättsäkerhetskrav som kunde ställas i verkställighetssammanhang (prop. 1979/80:96 s.79). Det har enligt min mening inte därefter tillkommit några omständigheter som ger anledning att nu införa en allmän anmälningsskyldighet på verkställighetsstadiet.

Däremot har jag stora sympatier för den kompletterande bestämmelse som utlänningslagkommittén nu föreslår. Det är här fråga om avvisningssituationer då polisens beslut inte blir anmält till SIV enbart av det skälet, att påståendet om politisk förföljelse eller andra jämförbara påståenden av en eller annan anledning framställs först sedan polismyndigheten har meddelat själva avvisningsbeslutet. Särskilt med hänsyn till att polisens avvisningsbeslut och verkställigheten av detta ofta inträffar nära inpå varandra är det otillfredställande, att tidpunkten för invändningen skall få avgörande betydelse för frågan om SIV skall få möjlighet att ta ställning i asylärendet. Jag förordar därför att en bestämmelse införs av det innehåll som kommittén har föreslagit. En sådan bestämmelse ligger väl i linje med de förut nämnda internationella rekommendationerna för flyktingskapsprövningen.

Slutligen vill jag ta upp utlänningslagkommitténs förslag till en utvidgad besvärshöjning över SIV:s beslut i verkställighetsärenden. Förslaget har kommenterats av endast ett fåtal remissinstanser. Det tillstyrks uttryckligen av RPS, SIV, Sveriges advokatsamfund och Föreningen Sveriges polischefer. Hovrätten för Västra Sverige anför betänkligheter mot att SIV på detta sätt

skall få avgöra om dess eget beslut skall få överklagas. Vissa frågor undandras därmed enligt hovrätten regeringens prövning, t.ex. frågan var gränsen går mellan uppenbart oriktiga och inte uppenbart oriktiga påståendena.

De nuvarande bestämmelserna om besvärsmöjlighet över SIV:s beslut i verkställighetsärenden har enligt min mening fått en i vissa hänseenden mindre lycklig utformning. Besvärsmöjligheten har gjorts avhängig av om polismyndigheten har överlämnat verkställighetsärendet med anledning av politiska verkställighetshinder, dvs. med stöd av 85 eller 86 § UtIL. Om överlämnandet har skett av annan anledning, får utläningen inte besvära sig ens om han eller hon redan hos polismyndigheten föregav politiska skäl, som emellertid inte bedömdes ge anledning till överlämnande. Än mindre får besvär anföras om de politiska invändningarna - sedan verkställighetsärendet av andra skäl har överlämnats till SIV - åberopats först hos verket. Den nämnda begränsningen av besvärsmöjligheten är inte rationell och kan lätt få slumpartade verkningar. Den framstår vidare som alltför snål. Å andra sidan är jag inte beredd att utan någon begränsning medge besvärsmöjlighet till regeringen så snart utläningen hos SIV gör någon invändning av politisk art. Det skulle kunna leda till att sådana invändningar framställs mot bättre vetande och enbart i syfte att få till stånd besvärsmöjlighet.

Kommittén har för att undvika en sådan utveckling velat ge SIV möjlighet att hindra fullföljd i de fall då invändningen redan har prövats i samband med avvisningen eller utvisningen, liksom i fall då den är uppenbart oriktig eller, vid tillämpning av 86 §, är sådan att den kan lämnas utan avseende. Om ett sådant undantagsfall föreligger, förutsätter kommittén att verket, efter att ha avgjort ärendet, konstaterar att de åberopade omständigheterna är av den art att utläningen enligt 90 § första stycket punkt 2 saknar besvärsmöjlighet.

Jag delar så till vida kommitténs uppfattning, att besvärsmöjlighet bör finnas utom i de fall då de åberopade politiska omständigheterna antingen redan har prövats eller i övrigt är sådana, att ärendet inte skulle ha överlämnats enligt 85 eller 86 §, om de hade åberopats före verkställighetsbeslutet. Det finns däremot enligt min mening inte någon anledning att i bestämmelsen formellt göra besvärsmöjligheten beroende av, att SIV anser att överlämnandeskyldighet skulle ha funnits.

Den ordning som jag förordar innebär således, att besvärsmöjlighet föreligger dels när ärendet har överlämnats enligt 85 eller 86 § UtIL, dels när utläningen annars i ärendet gör politiska invändningar av sådan art, att polismyndigheten hade varit skyldig att överlämna ärendet, om påståendena hade gjorts innan polisen beslöt om verkställighet. Skulle verket finna att dessa förutsättningar brister, bör verket underlåta att ge fullföljdshänvisning och i stället ange att beslutet inte får överklagas. Om utläningen ändå överklagar beslutet, ankommer det på regeringen att pröva om besvärsmöjlighet föreligger enligt 90 § UtIL.

Vad gäller prövningen av frågan om besvärsmått till regeringen föreligger, fastän polisen har överlämnat ärendet till verket på annan grund än enligt 85 eller 86 §, vill jag tillägga att SIV och, i förekommande fall regeringen, har att konstatera om den aktuella invändningen har prövats tidigare. Vidare skall prövas om det som utlänningen anför måste, vid en tillämpning av 85 eller 86 § UtIL, anses vara uppenbart oriktigt eller i övrigt sådant att det kan lämnas utan avseende. Endast om dessa frågor tveklöst kan besvaras jakande saknar utlänningen besvärsmått.

2.4 Förvarstagande

I 50-55 §§ UtIL finns bestämmelser om försvarstagande och vissa andra tvångsåtgärder i utlänningsärenden. Bestämmelserna fick i huvudsak sitt nuvarande innehåll den 1 januari 1976 efter förslag i prop. 1975/76:18. I huvudsak gäller följande. Enligt 50 § får en utlänning tas i förvar när det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § UtIL eller om det uppkommer fråga om verkställighet av ett sådant beslut eller av utvisning på grund av brott. Det är den handläggande myndigheten som beslutar i förvarsfrågan, men polismyndigheterna får i vissa fall utan att de handlägger utlänningsärendet tillfälligt ta utlänningar i förvar. Särskilda regler begränsar förvarstidens längd. Polismyndighetens förvarsbeslut enligt 50 § UtIL överklagas hos länsrätten. SIV:s och länsstyrelsens förvarsbeslut överklagas hos kammarrätten. Länsrättens och kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Regeringens beslut om förvarstagande kan enligt en uttrycklig bestämmelse inte överklagas. Bestämmelsen skall ses i sammanhang med 2 kap. 20 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse har en utlänning samma rätt som en svensk medborgare till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Av betydelse i detta sammanhang är vidare bestämmelserna i Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna m.m. samt den Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I artikel 5 i Europarådskonventionen sägs bl.a. att var och en som har berövats sin frihet "skall äga rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet snabbt må prövas samt hans frigivning beslutas om åtgärden icke är laglig". I artikel 9 i Internationella konventionen finns en motsvarande bestämmelse.

I övrigt får jag beträffande gällande bestämmelser hänvisa till kommitténs redogörelse på sid 81-90 i betänkandet.

Utlänningslagkommittén har i olika hänseenden granskat nuvarande bestämmelser och deras tillämpning. Det gäller beträffande förutsättningarna för förvarstagande och möjligheterna att överklaga förvarsbeslut men också i fråga om behandlingen av dem som har tagits i förvar.

2.4.1 Förvarsgrunderna m.m.

Beträffande förutsättningarna för att ta en utlänning i förvar gör kommittén på sid 91-94 i betänkandet vissa uttalanden. Det sker på grundval av en undersökning av förvarsbestämmelsernas tillämpning som kommittén har låtit utföra. Kommittén anför sålunda att det, när en utlänning har tagits i förvar på grund av risk för undanhållande, bör framgå av handlingarna varför sådan risk har ansetts föreligga. Vidare anføres att en utlänning, som under en turistvistelse här ansöker om arbetstillstånd, inte för den skull bör avvisas, om utlänningen avstår från att fullfölja sin avsikt att söka arbetstillstånd och visar att han har pengar som räcker under den tillståndsfria tiden. Vidare framhåller kommittén att det måste krävas starka skäl för att det skall anses att fara för undanhållande föreligger, om utlänningen själv söker upp polisen för att ansöka om tillstånd. Om ett avlägsnande inte är nära förestående bör enligt kommittén utlänningen i den situationen i regel inte tas i förvar. Det bör i vart fall inte ske enbart därför att utlänningen saknar bostad. Utlänningslagkommittén anför vidare bl.a. att det har förekommit att utlänningar har tagits i förvar därför att de inte har kunnat uppvisa ett gällande pass, trots att de med andra legitimationshandlingar har kunnat styrka sin identitet. Enligt kommitténs mening kan förvarsgrunden "oklar identitet" endast användas om identiteten inte kan fastställas på ett tillfredsställande sätt, varken genom pass eller genom andra legitimationshandlingar än pass. I betänkandet understryks vidare att förvarstagande inte bör komma i fråga om en mindre ingripande tvångsåtgärd bedöms tillräcklig.

Endast i ett hänseende har kommittén funnit anledning att föreslå ändring i gällande bestämmelser om förutsättningarna för tvångsåtgärder. Det gäller i fråga om förvar på grund av risk för fortsatt brottslighet. För att understryka vikten av att brottet bör vara av en viss svårhetsgrad för att utlänningen skall få tas i förvar föreslår kommittén, att förvarsgrunden kompletteras med en bestämmelse om att den befarade brottsligheten skall vara så allvarlig att fängelse i ett år eller mera kan följa. Därmed utesluts bl.a. möjligheten att ta en utlänning i förvar på grund av misstanke om illegalt arbete.

Kommittén framhåller slutligen att den genomförda undersökningen visar, att de förvarstaganden som har undersökts inte har haft så lång varaktighet att det finns skäl att ändra nuvarande bestämmelser om förvarstidens längd.

Flera av remissinstanserna välkomnar kommitténs uttalanden angående förutsättningarna för tagande i förvar. Det gäller länsstyrelsen i Skaraborgs län, Sveriges advokatsamfund, Svenska Röda korset och Svenska flyktingrådet. Advokatsamfundet betonar vikten av att förvar tillgrips endast om förvarsskäl klart har konstaterats föreligga i det enskilda fallet. RPS understryker att omständigheterna i varje särskilt fall avgör om förvar bör tillgripas.

Jag vill till en början erinra om de uttalanden som gjordes vid det tillfälle då försvarsbestämmelserna fick sitt nuvarande innehåll. I prop. (1975/76:18) om ändring i utlänningslagen, m.m. anförde föredraganden (s 130) att den första och mest centrala frågan var i vad mån frihetsberövanden över huvud taget borde kunna tillgripas inom UtlL:s område. Sådana åtgärder var nämligen djupt ingripande i den enskildes liv och borde därför inte få förekomma i andra situationer än sådana där de var oundgängligen nödvändiga. Sedan föredraganden hade konstaterat att möjlighet till tvångsåtgärder måste finnas på detta rättsområde underströk hon vikten av att förutsättningarna noga preciserades i lag. Uttalandet klargör den vikt regering - och riksdag - har fäst vid en restriktiv tillämpning av försvarsinstitutet.

Mot den bakgrunden anser jag det värdefullt att utlänningslagkommittén har undersökt försvarspraxis och därvid gjort vissa uttalanden angående tillämpningen av försvarsinstitutet. Det står enligt min mening till en början klart att förvar inte bör tillgripas, om syftet med en tvångsåtgärd kan tillgodoses genom att utlänningen ställs under uppsikt. Vidare bör alltid grunderna för ett försvarsbeslut klart redovisas. Det följer redan av 17§ förvaltningslagen (1971:290) jämförd med 102§ UtlL. Motiveringsskyldigheten innebär att "de springande punkterna" skall redovisas (prop. 1971:30 s 491 och 493). Därtill kommer att det för besvärspövningen är av vikt att skälen för beslutet finns redovisade. Vad gäller de övriga uttalandena av kommittén vill jag endast erinra om, att identitetsfastställelse självfallet kan ske med hjälp av andra handlingar eller omständigheter än innehav av en passhandling samt att en tvångsåtgärd i övrigt inte får tillgripas om det inte med hänsyn till utlänningsens person eller omständigheterna i övrigt skäligen kan befaras, att han kommer att hålla sig undan eller begå brott. Ett sådant antagande måste föregås av en förutsättningslös bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Den omständigheten att utlänningen t.ex. saknar bostad är därvid endast en omständighet bland andra som får tas med i den bedömningen. Att en utlännings saknar bostad är för övrigt naturligt, om han nyss har anlänt hit. I sådana fall har kommunen att bistå honom i detta hänseende. Jag vill slutligen understryka vikten av att de tillämpande myndigheterna till grund för sin bedömning av främst försvarsfrågor lägger det restriktiva synsätt som statsmakterna förutsatte vid bestämmelsernas tillkomst och som för övrigt kommer till uttryck i 1 § andra stycket UtlL.

Jag hälsar samtidigt med tillfredsställelse att erfarenheten har visat att förvarstagandena regelmässigt har haft kort varaktighet.

Vad slutligen gäller frågan om ändring av 50§ UtlL vill jag nämna att åtskilliga remissinstanser har ställt sig kritiska till kommittéförslaget. Endast SIV har uttryckligen tillstyrkt förslaget. Länsstyrelsen i Stockholm anför sålunda att den föreslagna ändringen skulle göra försvarsgrunden oanvändbar. Advokatsamfundet pekar på att det på brottet egenmäktighet

med barn kan följa böter eller fängelse i högst sex månader (7 kap. 4§ brottsbalken). Därmed avses bl.a. att någon skiljer ett barn från vårdnads-havaren, utan att det är fråga om brott mot frihet, eller att en fader eller moder utan något beaktansvärt skäl bortför ett barn som står under bådas vårdnad. På motsvarande sätt framhåller Föreningen Sveriges polischefer att den föreslagna ändringen i 50§ skulle medföra, att en rad förmögenhets-brott faller utanför rekvisitet för förvarstagande. Även polismyndigheten i Malmö avstyrker en ändring.

Mot den bakgrunden anser jag inte att det finns tillräcklig anledning att genomföra den föreslagna ändringen. Som framgår av betänkandet har frågan för övrigt liten praktisk betydelse.

2.4.2 Besvär över beslut om förvarstagande

Som jag redan har nämnt överklagas polismyndigheternas förvarsbeslut enligt 50 § UtIL hos länsrätterna. Länsrättens beslut kan i sin tur överklagas hos kammarrätt. SIV:s och länsstyrelsernas förvarsbeslut överklagas hos kammarrätt. Besvär över kammarrättens beslut anförs hos regeringsrätten. Nuvarande ordning medför vissa komplikationer när ärendet om avvísning, utvisning eller verkställighet efter besvär eller överlämnande övergår från exempelvis en polismyndighet till SIV innan besvären över polismyndighetens förvarsbeslut har slutligt avgjorts. I den situationen övertar SIV i egenskap av handläggande myndighet ansvaret för eventuella tvångsåtgärder. Motsvarande gäller beträffande regeringen när avlägsnandeärendet har förts dit. Om verket i den nyss nämnda situationen fattar ett beslut i förvarsfrågan, träder detta i stället för det beslut som tidigare har fattats av polismyndigheten. Den talan som har anhängiggjorts mot polis-myndighetens förvarsbeslut saknar därmed i praktiken vidare betydelse (se betänkandet sid 96). Kommittén framhåller att den förvaltningsdomstol som skall pröva besvär över ett förvarsbeslut måste undersöka var själva avlägsnandeärendet ligger. Om detta t.ex. har övergått från SIV till rege- ringen och regeringen har fattat beslut i förvarsfrågan, bör enligt kommit- téns mening kammarrätten, som prövar besvär över SIV:s beslut, avskriva målet eftersom SIV:s förvarsbeslut får anses vara överspelat i och med att regeringen har beslutat i förvarsfrågan.

När det gäller polisens förvarsbeslut är det polismyndighetens geografis- ka belägenhet som avgör vilken länsrätt och kammarrätt som handlägger besvärsärendet. Bland länsrätterna svarar den i Stockholms län för det stora flertalet besvärsärenden. SIV:s förvarsbeslut överklagas emellertid alltid till kammarrätten i Jönköping eftersom verket ligger inom den kam- marrättens domkrets. Kammarrätten i Jönköping har därför avsevärt fler mål rörande förvar än de övriga kammarrätterna.

Utlänningslagkommittén pekar på fördelarna med att låta all den be- svärsprövning som sker i kammarrätt koncentreras till en enda kammar-

rätt. Detta skulle enligt kommittén ligga i linje med vad som redan har skett bl.a. i fråga om besvär över beslut av kriminalvårdsstyrelsen, vilka numera förs hos kammarrätten i Jönköping. Eftersom SIV ligger inom domkretsen för kammarrätten i Jönköping bör enligt utredningen det naturliga vara att samtliga besvär förs dit. Enligt kommittén kan emellertid ytterligare för-
enklingar åstadkommas. Det kan ske genom att länsrätternas befattning med besvär i försvarsärenden upphör. Kammarrätten i Jönköping skulle då bli enda besvärinstans både i förhållande till polismyndigheterna och SIV. På det sättet skulle vissa av de förut berörda samordningsproblemen försvinna och möjligheterna att skapa en enhetlig praxis öka. Kommittén erinrar om att besvärinstansen på länsnivå tidigare i två fall har avskaffats. Det gäller vid besvär över myndighets beslut enligt sekretesslagen att avslå en enskilds begäran att få ta del av en handling och vissa liknande beslut - 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100); tidigare 40 b § i 1937 års sekretesslag. Det gäller också vid besvär enligt kommunallagen (1977:179). Jag hänvisar här till redogörelsen på sid 98 och 99 i betänkandet.

Mot den angivna bakgrunden föreslår kommittén dels att polismyndighets försvarsbeslut överklagas direkt till kammarrätt, dels att sådana besvär skall prövas av kammarrätten i Jönköping.

En praktiskt taget enig remissopinion har ställt sig bakom förslagen. Kammarrätten i Stockholm menar att frekvensen av besvär över försvarsbeslut hos kammarrätterna är för liten för att dessa skall få nämndvärda erfarenheter från målområdet. Kammarrätten i Jönköping framhåller att domstolen redan är tyngd av förtursmål men vill ändå tillstyrka en sådan mera rationell ordning som den kommittén föreslår. I flera remissyttranden framhålls att den föreslagna reformen innebär en rationalisering och kan antas leda till en mer likformig rättstillämpning.

Även för egen del välkomnar jag förslaget. Den ordning med dubbla besvärgångar - en instansordning för besvär i sakfrågan och en annan för besvär över försvarsbeslut - som infördes år 1976 har föranletts av vår konventionsförpliktelse att möjliggöra domstolsprövning av beslut om förvar. Genom att, som kommittén föreslår, minska antalet besvärinstanser vid överklagande av försvarsbeslut blir det ändå möjligt att åstadkomma en enklare och redigare instansordning. Något förvaltningsrättsligt hinder föreligger inte mot den ordning som kommittén föreslår. Jag tillstyrker därför förslaget. I övrigt vill jag tillägga följande.

Med den föreslagna ordningen blir enligt bestämmelser i UtL kammarrätt första besvärinstans i fråga om alla försvarsbeslut, oavsett om beslutet har meddelats av en polismyndighet, en länsrätt eller av SIV. I den mån regeringen förordnar RPS eller någon annan myndighet att handha verkställigheten av utvisning av en presumtiv terrorist och den myndigheten beslutar i försvarsfrågan, kommer samma regler att gälla beträffande besvärinstansen. Vidare kommer samtliga dessa mål genom en ändring i förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar att hänföras till

kammarrätten i Jönköping, som därigenom blir enda besvärinstans under regeringsrätten. Övriga kammarrätter kommer i fortsättningen att besluta i förvarsfrågor endast i de fall då frågan uppkommer i ett hos domstolen anhängigt utvisningsärende. Det är uppenbart att en sådan ordning är ägnad skapa goda förutsättningar för en enhetlig praxis på förvarsområdet, något som mot bakgrund av vad jag tidigare har anfört är angeläget. En nackdel som har påpekats av Föreningen Sveriges polischefer är, att det geografiska avståndet från den plats där utlänningen hålls i förvar till kammarrätten kan bli långt, vilket kan få betydelse om muntlig förhandling skall hållas enligt 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det problemet föreligger emellertid delvis redan nu, nämligen i de fall då förvarsbeslutet meddelas av SIV och överklagas hos kammarrätten i Jönköping.

Om alltså kammarrätten i Jönköping ensam kommer att pröva besvär över förvarsbeslut är det ändå, liksom hittills, av vikt för domstolen att känna till vilka beslut i förvarsfrågan som, efter meddelandet av det överklagade beslutet, kan ha fattats av den myndighet som handlägger avlägsnande- eller verkställighetsärendet. Denna myndighet har enligt 50 § första stycket UtL ansvaret för tvångsåtgärden och skall bl.a. enligt 54 § andra stycket UtL omedelbart upphäva åtgärden när den inte längre behövs. Mot den bakgrunden har kammarrätten i Jönköping föreslagit, att polismyndigheten skall underrätta kammarrätten när avlägsnandeärendet har övergått till SIV. Ett sådant anmälningsförfarande skulle emellertid bli omständligt och ändå inte effektivt. Jag anser det däremot lämpligt att kammarrätten så snart som möjligt får kännedom om de nya beslut som kan ha fattats i förvarsfrågan sedan besvären anfördes. En sådan underrättelseskyldighet bör enligt min mening i viss utsträckning kunna åläggas den myndighet som fattar det nya beslutet. Det ankommer på regeringen att meddela de föreskrifter som bedöms behövliga i detta hänseende.

Beträffande besvärsmotiveringarnas utformning får jag återkomma i samband med specialmotiveringen.

2.4.3 Överprövning av regeringens förvarsbeslut

Som jag redan har nämnt föreskriver Europarådskonventionen och Internationella konventionen att envar som har berövats sin frihet genom arrestering eller eljest skall ha rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas och att han eller hon frigges om åtgärden inte är laglig. Detta krav tillgodoses genom den besvärsmotivering som finns föreskriven i fråga om förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas beslut i frågan. En sådan rätt till domstolsprövning finns emellertid inte såvitt gäller regeringens förvarsbeslut. Frågan om en ändring av bestämmelserna på denna punkt har övervägts tidigare utan att någon ändring har kommit till stånd. Vid tillkomsten av den nuvarande utlänningslagen klargjorde jag min av-

sikt att återkomma till frågan, sedan den hade gjorts till föremål för ytterligare överväganden (prop. 1979/80:96 sid 82).

Utlänningslagkommittén har nu undersökt olika möjligheter att åstadkomma en konventionsanpassning. Som utgångspunkt för sin redovisning slår kommittén fast, att försvarsärenden aktualiseras hos regeringen i tre situationer, nämligen dels när utlänningen redan är i förvar när avlägsnandeärendet anhängiggörs i regeringskansliet, dels när en polismyndighet i ett ärende som handläggs av regeringen anmäler att den har tagit utlänningen i förvar enligt 52 § UtlL och dels när behovet av förvarstagande uppkommer under handläggningen i regeringskansliet. Av betänkandet framgår vidare att det sällan förekommer att en polismyndighet tar en utlänning i förvar enligt 52 § UtlL medan ärendet är anhängigt i regeringen, eller regeringen självmant beslutar att ta någon utlänning i förvar. Antalet besvärärenden hos regeringen i vilka utlänningen vid anhängiggörandet av besvären hölls i förvar uppgick år 1980 till ett drygt 50-tal.

Utlänningslagkommittén diskuterar tre skilda lösningar. Till en början överväger kommittén möjligheten att inrätta en särskild "försvarsnämnd" i nära anslutning till regeringskansliet. Denna nämnd skulle enbart handlägga de försvarsfrågor som uppkommer i regeringens avlägsnandeärenden. Den andra lösning som prövas går ut på att SIV handlägger försvarsfrågorna, även när själva avlägsnandeärendet ligger hos regeringen. Besvär rätt skulle därmed finnas till kammarrätt. Slutligen undersöks möjligheten att låta regeringsrätten pröva om regeringens försvarsbeslut skall bestå. Som ett alternativ till denna lösning diskuteras en delegering av beslutanderätten i försvarsfrågor till det ansvariga statsrådet med möjlighet för utlänningen att anföra besvär hos regeringsrätten. I fråga om kommitténs närmare överväganden hänvisar jag till s. 101-110 i betänkandet. Jag vill emellertid nu nämna följande.

I fråga om den särskilda nämnden för försvarsbeslut pekar kommittén på problemet med själva anhängiggörandet av försvarsfrågan i nämnden. Om utlänningen inte sitter i förvar vid anhängiggörandet av avlägsnandeärendet hos regeringen, är det enligt kommittén svårt att se hur försvarsfrågan skall anhängiggöras i nämnden. En möjlighet är att alla avlägsnandeärenden som kommer in till regeringskansliet också anhängiggörs hos nämnden, men en sådan ordning framstår som orimlig bl.a. med hänsyn till att antalet försvarsbeslut är så litet i förhållande till det totala antalet avlägsnandeärenden. Anhängiggörandet skulle enligt kommittén i stället kunna ske genom att regeringen i de fall då utlänningen bedöms böra tas i förvar gör ett slags "försvarsanmälan" till nämnden. En sådan försvarsanmälan hindrar självfallet inte att nämnden kan ha en annan uppfattning om behovet av förvar. Ett annat problem som kommittén tar upp rör frågan om och hur regeringen skall underrätta nämnden, om att den inte längre anser att det föreligger sannolika skäl för ett avlägsnande - och således inte någon försvarsgrund - utan att samtidigt regeringens beslut i avlägsnandeärendet

föregrips. Kommittén understryker avslutningsvis att en ordning med förvarsnämnd skulle medföra att man medvetet väljer att låta två myndigheter på var sitt håll pröva om förutsättningar för avlägsnande föreligger, eftersom det i prövningen av förvarsfrågan även ingår att bedöma sannolikheten av ett avlägsnande. Beträffande alternativet att låta SIV ha ansvaret för förvarsfrågorna i regeringens avlägsnandeärenden framhåller kommittén, att en sådan ordning skulle medföra samma svårigheter fastän ytterligare starkt accentuerade på grund av avståndet mellan verket och regeringen.

Kommittén konstaterar i det följande att regeringsrätten i vissa, låt vara begränsade hänseenden har fått möjlighet att överpröva regeringens beslut. Kommittén syftar på rätten att bevilja resning och på lagprövningsrätten. Med tanke på den tvekan som kunde komma att anföras mot en utvidgning av möjligheterna till överprövning av regeringsbeslut har kommittén som nämnts även undersökt möjligheten att delegera beslutanderätten i förvarsfrågorna till det ansvariga statsrådet, vars beslut skulle kunna överklagas till regeringsrätten. Samtidigt visar kommittén emellertid på den starka restriktivitet som hittills har iakttagits när det gällt att delegera regeringens uppgifter till ett enskilt statsråd.

Mot bakgrund av sin redogörelse för de skilda alternativen gör kommittén följande bedömning. Att för prövningen av de relativt fåtaliga förvarsärendena inrätta en särskild nämnd står i strid mot principen att specialdomstolar endast bör inrättas undantagsvis. Nämnden kommer att medföra ökade kostnader för statsverket. Av större betydelse är emellertid enligt kommittén att detta alternativ och alternativet att låta SIV handlägga förvarsfrågorna i regeringens avlägsnandeärenden skulle vara förenat med stora praktiska svårigheter och i stor utsträckning medföra dubbel handläggning. I vissa situationer skulle vidare själva syftet med förvarstagandet äventyras. Kommittén anser därför att båda nämnda alternativen måste anses uteslutna. Mot en ordning med delegering av beslutanderätten till det ansvariga statsrådet och besvärsmått därifrån till regeringsrätten talar enligt kommittén de traditionella skälen mot ministerstyre. Ett förvarstagande är en djupt ingripande åtgärd och kan knappast hänföras till det slags beslut som har ansetts kunna delegeras till det enskilda statsrådet. Det ansvariga statsrådet skulle heller aldrig ha möjlighet att hänskjuta frågan till regeringens avgörande. Därigenom skulle nämligen besvärsmått över ett eventuellt förvarstagande gå förlorad. Kommittén anser sig därför inte kunna förorda en sådan lösning.

För kommittén återstår då möjligheten att behålla beslutanderätten i förvarsfrågor hos regeringen samt införa en rätt för utlänningsen att hos regeringsrätten få prövad frågan om förvaret skall bestå.

I det sammanhanget framhåller kommittén att Sverige genom tillträde till de aktuella konventionerna har åtagit sig att se till att förvarsbesluten kan bli föremål för prövning av domstol. Mot den bakgrunden, och då något konstitutionellt hinder inte anses föreligga mot att regeringsrätten överprö-

var besluten, föreslår kommittén att regeringsrätten får fullgöra den domstolsprövning som föreskrivs i konventionerna.

Det stora flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan har ställt sig bakom kommittéförslaget. Svea hovrätt säger sig sålunda, mot bakgrund av våra konventionsåtaganden, inte ha något att erinra mot att regeringsrätten får överpröva regeringens förvarsbeslut. Kammarrätten i Jönköping företar en utförlig analys av hithörande problem och drar mot bakgrund av denna slutsatsen, att en prövning av förvarsfrågan hos regeringsrätten bör möjliggöras. I fråga om varianten att lägga beslutanderätten hos det ansvariga statsrådet hänvisar kammarrätten till föredragande departementschefens uttalanden i prop. (1973:90) om ny regeringsform m.m. (s. 184). I propositionen anförs att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som regeringsärenden. Även socialstyrelsen, domstolsverket, en länsstyrelse, LO, TCO, Sveriges advokatsamfund och Sveriges domareförbund ansluter sig uttryckligen till förslaget. Domstolsverket framhåller samtidigt att förslaget utgör en "statsrättslig nyhet av inte ringa principiell betydelse" och att den föreslagna lösningen inte är invändningsfri. Den är enligt verket inte heller lätt att förena med regeringsrättens ställning som prejudikatinstans. Domstolsverket förutsätter att förekommande synpunkter från regeringsrättens sida framförs vid lagrådsbehandlingen. Domareförbundet anser att den föreslagna lösningen är den bästa av dem som står till buds.

Tre remissinstanser har uttryckligen tagit avstånd från förslaget, dock utan att närmare ange grunderna för kritiken. Kammarrätten i Stockholm anser sålunda förslaget "otillfredsställande från såväl stats- som offentlig-rättsliga synpunkter". Kammarrätten hänvisar i stället till möjligheten att inrätta en särskild besvärdsnämnd som i regeringens ställe skulle pröva utlänningsärenden. Vidare pekar man på den ordning som gäller i förklaringsärenden enligt 11 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. I dessa ärenden inhämtas regeringsrättens yttrande innan ärendet avgörs. Även IPOK anser förslaget "klart otillfredsställande". SIV förordar att förvarsbesluten fattas av statsrådet eller en tjänsteman. Ingen remissinstans hävdar att något konstitutionellt hinder skulle föreligga mot den föreslagna ordningen.

Genom anslutning till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna m.m. och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter har Sverige förbundit sig bl.a. att tillse, att den som har berövats sin frihet genom arrestering eller annars skall kunna få lagligheten av beslutet och frågan om åtgärden skall bestå skyndsamt prövad av en domstol. Den 1 januari 1976 införde vi en allmän besvärsrätt hos domstol över förvarsbeslut enligt UtIL, bl.a. i syfte att uppfylla våra konventionsåtaganden. I fråga om de förvarsbeslut som fattas av regeringen infördes emellertid inte någon rätt till domstolsprövning. Under den lagrådsbehandling som föregick prop. (1975/76:18) om

ändring i UtlL gjorde emellertid lagrådet invändning på denna punkt och föreslog, att utlännningen hos regeringsrätten skulle kunna begära en prövning av frågan om beslutet skulle bestå (s. 201 f). Någon ändring vidtogs inte heller genom 1980 års UtlL. Vid tillkomsten av den lagen (prop. 1979/80:96 s. 82) lovade jag emellertid, som jag nyss nämnde, att återkomma till frågan sedan den hade blivit föremål för ytterligare överväganden. Frågan har nu ingående utretts av utlänningslagkommittén, som ansluter sig till den i ett tidigare lagstiftningsärende av lagrådet förordade ordningen. Någon konkret kritik från konstitutionella eller i övrigt från rättsliga synpunkter har inte framförts under remissbehandlingen. Med få undantag har den av kommittén förordade ordningen tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

För egen del vill jag, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, anföra följande. Det måste anses vara angeläget att UtlL:s bestämmelser nu anpassas till våra förut nämnda konventionsåtaganden. De sätt att lösa frågan som har diskuterats av kommittén går ut på antingen att beslutanderätten i förvarsfrågor flyttas från regeringen till ett annat organ eller till det ansvariga statsrådet, eller också att utlännningen får möjlighet att hos regeringsrätten få pröva frågan om den av regeringen beslutade åtgärden skall bestå. En delegering till SIV eller till en särskild "förvarsnämnd" skulle enligt min mening i sådan grad komplicera och försvåra handläggningen av utlänningsärendena i regeringskansliet, att den redan av det skälet inte bör komma i fråga. Valet står därför mellan den av kommittén föreslagna ordningen och en överflyttning av beslutanderätten i förvarsfrågor från regeringen till det ansvariga statsrådet, med rätt att påkalla prövning av regeringsrätten. Mot en sådan delegering talar emellertid de skäl som traditionellt brukar anföras mot s.k. ministerstyre. Jag vill tillägga att den av en remissinstans föreslagna ordningen, att regeringsrättens yttrande infordras när förvar övervägs, enligt min mening inte tillgodoser konventionskraven. Det bör därför i första hand övervägas om den av kommittén och majoriteten av remissinstanserna förordade ordningen är lämplig, nämligen att beslutanderätten i förvarsärenden ligger kvar hos regeringen och att möjlighet införs för utlännningen att hos regeringsrätten få till stånd en prövning av frågan om förvaret skall bestå. Som kommittén har anfört har det tidigare accepterats att regeringens beslut överprövas av domstolarna i extraordinära fall. Sålunda kan regeringsrätten enligt 11 kap. 11 § regeringsformen besluta om resning i ett av regeringen avgjort ärende. Domstolarna har i 11 kap. 14 § regeringsformen tillagts s.k. lagprövningsrätt som avser också de föreskrifter som regeringen meddelar.

Även om sålunda regeringsrätten har fått rätt att i särskilda begränsade fall pröva regeringens beslut, innebär en generell befogenhet för regeringsrätten att ta ställning till fortbeståndet av regeringens förvarsbeslut en principiell och faktisk nyordning. En ordning som i praktiken leder till att regeringens beslut annat än undantagsvis kommer under regeringsrättens

prövning ter sig främmande för vårt rättssystem och bör därför inte införas utan synnerligen starka skäl. Under sådana förhållanden bör därför övervägas möjligheten att, i fråga om utlänningsärenden som handläggs i regeringen, låta det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet eller också departementet besluta i frågor som rör förvar eller andra tvångsmedel. Med hänsyn till att någon delegering till en tjänsteman inte lämpligen bör komma i fråga i dessa fall, borde beslutanderätten vid en sådan lösning läggas på statsrådet. Kommittén har för sin del erinrat om de invändningar mot s.k. ministerstyre som i liknande sammanhang har brukat anföras. Sådana påpekanden har även gjorts under remissbehandlingen. Jag vill också erinra om konstitutionsutskottets uttalande (KU 1976/77:44 s. 12 ff) att principen om kollektivt beslutsfattande inte bör urholkas genom alltför vidsträckta bemyndiganden till enskilt statsråd. Statsråden borde, utom i vissa undantagsfall, ges beslutanderätt endast i frågor som har samband med departementsadministrationen och beredningsarbetet i vid mening. Det är mot den angivna bakgrunden självfallet, att stor restriktivitet bör iakttagas när det gäller att tillägga ett enskilt statsråd beslutanderätt i ärenden som i övrigt prövas av regeringen. I den nu aktuella situationen måste man emellertid väga denna invändning mot vad jag tidigare har anfört om att regeringens beslut inte annat än undantagsvis bör komma under en domstols prövning. Vid en bedömning av de två alternativen anser jag att övervägande skäl talar för lösningen att det ansvariga statsrådet ges beslutanderätten i frågor som gäller förvar och andra tvångsmedel. Det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet har för övrigt redan tidigare fått behörighet att i vissa fall meddela interimistiskt beslut i verkställighetsfrågan.

Även den lösning för vilken jag sålunda har stannat innebär otvivelaktigt ett avsteg från det synsätt på förhållandet mellan regeringens ledamöter och regeringsrätten som hittills har rått. Att jag likväl förordar denna ordning beror i första hand på, att jag anser det nödvändigt att kravet i de båda nämnda konventionerna på en möjlighet till domstolsprövning snart tillgodoses i vår lagstiftning. Av betydelse för mitt ställningstagande är vidare, att regeringen nyligen har gett invandrapolitiska kommittén (A 1980:04) i uppdrag (Dir 1981:70) att pröva frågan om besvärssystemet i utlänningsärenden, med utgångspunkt i att regeringen inte längre skall vara allmän besvärinstans i utlänningsärenden. Syftet med uppdraget är, som framgår av dessa direktiv, att en annan ordning för besvärssystemet skall komma till stånd inom en nära framtid. Oavsett hur besvärssystemet närmare organiseras kan man räkna med, att regeringen endast i ringa omfattning kommer att pröva enskilda utlänningsärenden, och då exempelvis sådana som har överlämnats dit med hänsyn till att ärendet har stor principiell betydelse. Det bör enligt min mening i det sammanhanget övervägas att helt föra bort frågor om tvångsmedel i utlänningsärenden från regeringen och regeringskansliet. En sådan lösning skulle då underlättas av

ärendenas ringa antal. Motsvarande bör övervägas i fråga om terrorist-ärenden. Jag avser att ta de initiaiv som behövs för att närmare utreda denna fråga.

Jag föreslår således att det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet får behörighet att besluta i frågor om förvar och andra tvångsmedel i utlänningsärenden som handläggs i regeringen. Det förutsätts därvid att besluten regelmässigt fattas i denna ordning. Något hinder mot att regeringen prövar frågan föreligger emellertid inte. Vidare föreslår jag att utlänningen på särskild framställning till regeringsrätten kan få prövad frågan om fortbeståndet av det av statsrådet meddelade förvarsbeslutet. Skulle undantagsvis ett förvarsbeslut ha meddelats av regeringen, bör utlänningen även i det fallet ha rätt att få till stånd en prövning hos regeringsrätten.

Den ändring jag nu har föreslagit i UtIL föranleder vidare ett tillägg i 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Att prövningstillstånd inte krävs framgår av 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

2.4.4 Behandlingen av förvarstagna

Utlänningslagkommittén redogör i betänkandet för den kritik som har riktats mot formerna för omhändertagande enligt UtIL. Kommittén hänvisar också till de undersökningar som har gjorts av bl.a. RPS, SIV och kriminalvårdsstyrelsen (s. 111-113). För egen del framhåller kommittén följande i fråga om förvarslokalerna. Enligt gällande bestämmelser skall de förvarstagna i första hand intas i kriminalvårdsanstalt. Endast om förvarstiden kan antas bli mycket kortvarig eller andra särskilda omständigheter föreligger kan de annat än i inledningsskedet förvaras i häkte eller arrestlokal. Dessutom kan de förvarstagna "omhändertas på annat sätt". I realiteten är det emellertid vanligt att förvaringen sker i häkten och arrestlokaler. Det som skulle vara undantag har alltså blivit regel. Det förekommer emellertid undantagsvis i samband med förvar av barn och barnfamiljer att de omhändertas på annat sätt, nämligen på hotell eller i jourfosterhem. Kommittén konstaterar att de nuvarande förhållandena är otillfredsställande, särskilt som det finns små möjligheter att hålla förvarstagna enligt UtIL skilda från andra intagna som oftast är misstänkta för brott. En följd kan i vissa fall bli att de förvarstagna inte bereds de lättnader och övriga förmåner som kan tillkomma dem. Mot främst denna bakgrund anser kommittén att förvarstagna utlänningar bör ha tillgång till särskilda lokaler. Med hänsyn till nuvarande statsfinansiella läge har emellertid kommittén ansett det föga realistiskt att föreslå att det nu byggs helt nya förvarslokaler. Däremot understryks vikten av att redan nu börja planera för sådana lösningar i framtiden. Samtidigt föreslås att man, i avvaktan på att nya lokaler kan börja byggas, gör en total översyn av de förvarslokaler som idag används i syfte att se hur de förvarstagnas situation inom det nuvarande systemet kan förbättras.

I det sammanhanget tar kommittén särskilt upp frågan om förvar av barn respektive av familjer med barn. Enligt kommittén kräver situationen i dessa fall omedelbara åtgärder (betänkandet s. 115 och 116). Kommittén anser vidare att det i UtIF bör tas in en uttrycklig bestämmelse om att ensamma barn under 15 år inte skall placeras i häkte eller i liknande lokaler. En förvarsplacering av barn bör enligt kommittén ske i nära samråd med de sociala myndigheterna på orten.

Mot bakgrunden av dessa bedömningar föreslår kommittén att kriminalvårdsstyrelsen får i uppdrag att i samråd med RPS och SIV överväga lösningar på kort och lång sikt i fråga om förvarslokaler. Kommittén understryker vikten av en skyndsam lösning av de lokalfrågor som har samband med förvar av barnfamiljer.

Kommittén uttalar vidare bl.a. att de förvarstagna enligt behandlingslagens och utlänningsförordningens bestämmelser tillförsäkras de rättigheter och förmåner som får anses skäligen och att det därför inte finns anledning att göra några ändringar i bestämmelserna. I fråga om kommitténs överväganden på denna punkt får jag i övrigt hänvisa till s. 117-119 i betänkandet.

En massiv remissopinion har i likhet med kommittén starkt kritiserat nuvarande ordning främst vad gäller omhändertagandet av barn samt barnfamiljer.

Den kritik som sålunda har framförts är enligt min mening i hög grad berättigad. När det gäller barn är omhändertagande i sådana lokaler särskilt olämpligt. Det medför av naturliga skäl psykiska påfrestningar för barnet och ibland även risker för bestående men.

Med hänsyn till de allvarliga förhållandena vid verkställighet av förvarsbeslut som rör barn har jag i samråd med cheferna för justitie- och socialdepartementen tagit initiativ i regeringen till åtgärder för att få fram bättre lämpade förvarslokaler. Även om arbetet härmed ännu inte har avslutats, har regeringen den 14 januari 1982 beslutat om ändringar i 81 och 82 §§ utlänningsförordningen (1980:377-UtIF). Ändringarna (SFS 1982:22) innebär att barn under 16 år inte utan synnerliga skäl får tas in i kriminalvårdsanstalt, allmänt häkte eller polisarrest. Hålls barnets vårdnadshavare samtidigt i förvar, skall åtminstone en av dem tas om hand tillsammans med barnet. I de förordningsmotiv som regeringen samtidigt har antagit anges, att man också i de fall då sammanhållningen av familjen inte garanteras genom den nämnda bestämmelsen bör undvika att familjen splittras.

Vad därefter gäller tillskapandet av särskilda förvarslokaler vid förvar över huvud taget enligt UtIF är detta en fråga på längre sikt. Det är enligt min mening önskvärt att man på sikt får till stånd särskilda förvarslokaler i den utsträckning som är möjlig. I vilken takt detta kan ske beror på bl.a. omfattningen av de kostnader som en sådan reform kräver. Jag är inte nu beredd att närmare ange vilka åtgärder som bör vidtas i detta syfte.

Det är emellertid inte endast förvarslokalerna utan i lika hög grad behandlingen av de förvarstagna som har betydelse. I det senaste hänseendet

gäller lagen (1976:371) och förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. Jag vill i likhet med vad kommittén har gjort på s. 117-119 i betänkandet kraftigt understryka, att i förvarsfallen endast sådana inskränkningar i t.ex. kommunikationen med yttrevärlden får tillgripas som är motiverade av säkerhetsskäl eller som nödvändiggörs av personalsituationen eller motsvarande.

Jag vill även i övrigt hänvisa till kommitténs uttalanden på denna punkt.

2.5 Vissa andra tvångsåtgärder

För närvarande saknar polisen möjlighet att i samband med inresekontrollen i kontrollsyfte undersöka bagageutrymmen och liknande slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel. Behov har framkommit av en sådan möjlighet, eftersom utlänningar i viss utsträckning illegalt hjälps in i Sverige genom att gömmas i bagageutrymmen i bilar eller på liknande sätt. Kommittén har därför föreslagit kompletterande bestämmelser i detta syfte. Kommittén konstaterar att rättegångsbalkens bestämmelser om husrannsakan inte räcker i dessa fall, eftersom den aktuella undersökningen sker i allmänt brottsspänings syfte snarare än i syfte att utreda ett särskilt brott, för vilket en viss person skäligen kan misstänkas. En uttrycklig bestämmelse, som ger polisen rätt att vid behov undersöka fordon i syfte att förhindra illegal invandring, är enligt kommittén visserligen mer långtgående än rättegångsbalkens bestämmelser. Med hänsyn bl.a. till att möjligheten föreslås knuten till inresekontrollen, dvs. till ett tillfälle då bilister redan nu har att räkna med att fordonet undersöks av tullen, anser dock kommittén att en lagbestämmelse i frågan kan godtas. Bestämmelsen bör enligt kommittén tas in i UtIL.

Förslaget välkomnas av det tiotal remissinstanser som har uttalat sig i frågan, bland dem kammarrätten i Stockholm, RPS, SIV och ett antal polismyndigheter. Flera av remissinstanserna framhåller att den föreslagna befogenheten bör tillkomma även särskilt förordnade passkontrollanter, med hänsyn till att polispersonal inte alltid finns till hands och långa dröjsmål annars skulle kunna uppstå. En remissinstans menar att bestämmelsen bör gälla även tulltjänstemän som medverkar vid utlänningskontroll. Visserligen har enligt remissinstansen tulltjänstemannen med stöd av tullstadgan rätt att undersöka utrymmen i transportmedel, men detta gäller endast som ett led i tullkontrollen. Länsstyrelsen i Norrbotten anser att det i anvisningar för polisen bör anges, att undersökning inte bör ske utan att det finns anledning att befara illegal invandring.

Även enligt min mening bör det i UtIL införas en befogenhet för polismyndigheterna att vid inresekontroll visitera fordon för att hindra illegal inresa. Sedd i sitt sammanhang och mot bakgrund av strävandena att motverka illegal invandring kan enligt min mening en sådan tvångsbefogenhet inte anses föra alltför långt. Jag har vidare förståelse för synpunk-

ten att även särskilt förordnade passkontrollanter och tulltjänstemän, som medverkar vid inresekontrollen, tilläggs samma befogenhet. Enligt 55 § UtL har de i den verksamheten motsvarande befogenhet att tillfälligt omhänderta en utlänning som de som tillkommer en polisman. Den nu föreslagna tvångsåtgärden är enligt min mening mindre ingripande. Skulle granskningen leda till att ett försök till illegal inresa upptäcks, är passkontrollanten eller tulltjänstemannen enligt gällande bestämmelser skyldig att genast underrätta polismyndigheten och se till att utlänningen inte reser in i landet, innan polismyndigheten har tagit ställning. I övriga fall torde det saknas anledning att föreskriva någon skyldighet att anmäla vidtagna undersökningar av ett fordon.

Någon uttrycklig bestämmelse, som begränsar rätten till visitation av fordon till fall då det föreligger anledning till misstanke, har inte föreslagits av kommittén. Inte heller jag förordar en sådan regel, bl.a. därför att även en mycket låg sannolikhetsnivå måste kunna accepteras. Redan bestämmelsens uttryckliga syfte klargör emellertid att åtgärden inte får tillgripas utan rimlig anledning. Det får ankomma på RPS att bedöma i vad mån anvisningar behövs på denna punkt.

2.6 Straff- och ansvarsbestämmelser

2.6.1 Påföljd vid anställande av utlänningar utan arbetsstillstånd

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, kan enligt 95 § andra stycket UtL dömas till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år. En utlänning, som har anställning eller bedriver verksamhet utan att ha föreskrivet arbetstillstånd (AT), kan enligt 95 § första stycket dömas till böter.

Den straffbestämmelse som avser arbetsgivaren fick sitt nuvarande innehåll fr.o.m. den 1 januari 1976 (prop. 1975/76:18). Tidigare var påföljden endast böter. I fråga om de framställningar och överväganden som föregick 1976 års ändring får jag hänvisa till s 121-123 i betänkandet.

Utlänningslagkommittén redovisar i betänkandet vissa uppgifter rörande förekomsten av illegal anställning (s 124-126). Kommittén framhåller för egen del att de skadeverkningar som illegalt arbete medför är uppenbara. Redan förekomsten av en illegal arbetsmarknad är ägnad att uppmuntra en illegal invandring och i motsvarande mån försvåra möjligheterna att upprätthålla en reglerad invandring, dvs. en invandring anpassad till främst arbetsmarknadsläget och tillgången till bostäder. En illegal arbetsmarknad snedvrider enligt kommittén även konkurrensen mellan olika arbetsgivare och kan omöjliggöra för den lojale arbetsgivaren att hålla sig kvar på marknaden. Kommittén pekar vidare på att de utlänningar som arbetar utan arbetstillstånd lätt kommer i en ohållbar situation, eftersom ett utvisningshot hela tiden hänger över dem samt att de erfarenhetsmässigt ofta

har undermåliga anställningsvillkor och står utanför hela det sociala trygghetssystemet.

I betänkandet beskrivs de möjligheter som mindre seriösa arbetsgivare har att minska sina kostnader genom illegal anställning av utlänningar. Lönen kan betalas ut utan skatteavdrag. Den kan vara lägre än vad som föreskrivs enligt gällande kollektivavtal. Sociala avgifter m.m. betalas kanske inte in. Vid vissa tillfällen kan enligt kommittén redan möjligheterna att överhuvudtaget få arbetet utfört vara den huvudsakliga drivkraften för att anställa illegal arbetskraft.

Kommittén finner det vara viktigt att eliminera den vinst eller de besparingar som anställning av utlänningar utan AT ger upphov till. Redan utsikterna till vinst anges böra neutraliseras. I den delen hänvisar kommittén till de särskilda s.k. sanktionsavgifter som under senare tid har införts på skilda områden vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, böter eller förverkande (s 126-130 i betänkandet). Enligt kommitténs mening bör det nuvarande påföljdssystemet vid illegal anställning kompletteras med en särskild vinstbegränsande sanktionsavgift. Denna bör enligt kommittén också ses som en slags skadeersättning till samhället på grund av de skadeverkningar som förekomsten av illegalt arbete medför för samhället.

Avgiften föreslås bestämd som ett schablonbelopp. Med hänsyn till den relativt ringa upptäcktsrisken bör enligt kommittén avgiftsbeloppet redan inledningsvis vara så pass högt att det verkar avskräckande. Kommittén föreslår därför att arbetsgivaren åläggs att betala en avgift motsvarande ett halvt basbelopp för varje arbetstagare som han har anställt trots avsaknad av arbetstillstånd. Om det kan fastställas att arbetstagaren har arbetat en längre tid skall ytterligare ett halvt basbelopp utgå efter tre månader. Avgiften skall inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

Enligt kommitténs mening bör det finnas möjligheter att nedsätta eller efterge beloppet för att förhindra att påförandet av avgiften leder till orimliga resultat, exempelvis då arbetsgivaren haft ett stort antal personer anställda utan föreskrivna arbetstillstånd och den sammanlagda avgiftssumman skulle bli oskäligt hög.

En betydande majoritet av remissinstanserna stöder förslaget att införa särskilda sanktionsavgifter. Hit hör bl.a. JK och RÅ, några centrala förvaltningsmyndigheter, bland dem AMS och SIV, ett antal åklagarmyndigheter samt Svenska kommunförbundet, LO och TCO. De båda hovrätterna, kammarrätten i Stockholm, några åklagarmyndigheter samt SAF och advokatsamfundet tar emellertid avstånd från den föreslagna ordningen.

De remissinstanser som förordar sanktionsavgifter framhåller i allmänhet, att nuvarande straffbestämmelser har visat sig otillräckliga när det har gällt att komma till rätta med illegala anställningar. AMS säger sålunda att påföljderna inte har räckt till för att vidmakthålla respekten för gällande bestämmelser. RÅ tror att de föreslagna bestämmelserna skall få god

effekt. Statskontoret anför att ett avgiftssystem kan vara en billig och effektiv typ av sanktion, vilken passar väl i detta sammanhang. LO understryker att den låga upptäcktsrisken i förening med låga böter har lett till en uppenbar ökning av antalet illegala anställningar inom flera branscher.

De nu berörda remissinstanserna anför även vissa synpunkter på utformningen av bestämmelserna. Sålunda pekas på att en uttrycklig hänvisning bör göras till reglerna om kvarstad och skingringsförbud. I flera yttranden anges att förutsättningarna för nedsättning och eftergift av sanktionen bör klarläggas till ledning för domstolarna. LO anser dessa bestämmelser böra tillämpas mycket restriktivt. I några yttranden föreslås högre avgifter.

Från det motsatta hållet ifrågasätter man i allmänhet om avgifterna verkligen behövs och pekar på att erfarenheterna av sådana sanktioner är begränsade. Svea hovrätt anser vidare att sanktionssystemet blir onödigt invecklat. Kammarrätten i Stockholm anser inte att omfattningen av missbruket är klarlagd och tror att den föreslagna sanktionen blir ett slag i luften. Hovrätten för Västra Sverige och länsåklagaren i Norrbottens län framhåller att brottsligheten delvis är av samma art som begås av svenska medborgare, främst skattebrott, och anser att frågan bör lösas generellt. Länsåklagaren i Norrbottens län anser vidare att förslaget är väl drastiskt och kan få förödande konsekvenser även i fall av rena ordningsföreseelser. SAF och Sveriges advokatsamfund anser att huvudskälet till de nuvarande svårigheterna är att man inte i tillräcklig grad har satsat på uppspårande av illegala anställningar. SAF menar vidare att det subjektiva elementet har kommit för mycket i bakgrunden. Behovet av en samordning med skattebrottslagstiftningen understryks av Svenska domareförbundet.

För egen del vill jag anföra följande. Ett kringgående av bestämmelserna om den reglerade invandringen leder till att ännu färre arbetstillfällen står till förfogande för svenskar och för sådana utlänningar som har fått tillstånd att vistas och arbeta här. Den enskilde utlänningen befinner sig vidare vid en illegal anställning i en utsatt position och påtvingas inte sällan undermåliga arbetsvillkor. Han saknar över huvud taget det sociala skydd som en anställning normalt ger. Erfarenheten visar att arbetsgivarna i dessa situationer ofta underlåter att fullgöra sina skyldigheter med avseende på skatter och sociala avgifter. Detta i sin tur medför avgörande konkurrensfördelar för den verksamhet som bedrivs med illegalt anställda utlänningar och därmed allvarliga svårigheter för annan, seriöst bedriven verksamhet. Många andra skadeeffekter kan nämnas. De allvarliga nackdelar som illegal anställning medför för den enskilde, för andra arbetsgivare och för samhället är således uppenbara. Problemen accentueras i särskild grad om förfarandet får någon större omfattning. Erfarenheten visar samtidigt att förekomsten av illegal arbetskraft har ökat och i vissa branscher är långt ifrån ovanligt.

Jag delar kommitténs och remissmajoritetens uppfattning att det nuva-

rande sanktionssystemet inte har visat sig vara särskilt effektivt när det har gått att komma åt förfarandet att anställa utlänningar utan föreskrivna arbetstillstånd. De förhållandevis lindriga straff som döms ut i förening med en låg upptäcktsrisk har gjort att överträdelser av bestämmelserna ter sig föga kännbara för de oseriösa arbetsgivare som det här är fråga om.

Mot den bakgrunden anser jag det värdefullt att utlänningslagkommittén nu har utrett möjligheterna att införa en ordning med särskilda s.k. sanktionsavgifter som åläggs den som i strid mot UtL anställer en utlänning utan föreskrivet arbetstillstånd. Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till de grundläggande tankarna bakom kommittéförslaget och jag delar kommitténs och flertalet remissinstansers uppfattning, att en ekonomisk sanktion av det här slaget ökar möjligheterna att komma till rätta med bruket att anställa utlänningar illegalt och de problem detta medför. Den torde således för det första ha en preventiv effekt. Därtill kommer att samhället med hjälp av avgifterna i viss utsträckning kan dra in de vinster som brottet kan ha medfört.

Som kommittén framhåller har avgifter av liknande slag på senare tid införts på skilda områden vid sidan av eller i stället för vite, böter eller förverkande. Det gäller bl.a. skattetillägg enligt taxeringslagen (1956:623), överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, varselavgift enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder och byggnadsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. Efter förslag i prop. 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen (1969:387) har en miljöskyddsavgift föreskrivits som tilläggssanktion vid överträdelser av miljöskyddslagstiftningen. Jag kan vidare peka på att det i betänkandet (SOU 1981:5) Ny arbetstidslag föreslås en övertidsavgift som sanktion vid överträdelse av bestämmelserna om högsta tillåtna övertid.

I departementspromemorian (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet föreslås att man inför en möjlighet att förverka värdet av sådana ekonomiska fördelar som - direkt eller indirekt - har uppkommit hos en näringsidkare i anledning av att ett brott har begåtts i utövningen av näringsverksamheten. Dessutom utvecklas i promemorian (s. 83-99) bl.a. vissa allmänna synpunkter på s.k. sanktionsavgifter och de grundläggande principer som bör gälla för utformningen av dessa. Enligt vad som anförs i promemorian bör införande av sådana avgiftssystem kunna övervägas som komplement till den föreslagna förverkanderegeln bl.a. på områden där överträdelser bedöms vara särskilt frekventa eller där samhället å sin sida har ett särskilt behov av att skydda sig mot överträdelser utan att därför kriminalisering framstår som ändamålsenlig eller tillräcklig. Utlänningslagkommittén har i allt väsentligt utformat sitt förslag med utgångspunkt från riktlinjerna i justitiedepartementets promemoria. Denna har vid remissbehandling fått ett mycket positivt mottagande. På grundval av promemorian har inom justitiedepartementet utarbetats en lagrådsremiss i ämnet.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår jag att bestämmelserna om straff för den som anställer en arbetstagarare utan föreskrivet arbetstillstånd kompletteras med bestämmelser om sanktionsavgifter, utformade i huvudsak på det sätt kommittén har angett. I fråga om bestämmelserna närmare innehåll och utformning vill jag dock tillägga följande.

Avgiften bör utgå när någon har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd. Den bör påföras den fysiska eller juridiska person som utövar verksamheten. Med hänsyn till sanktionens repressiva karaktär och till att alla skall garanteras en så lika behandling som möjligt bör reglerna ges en obligatorisk utformning. För straffansvar enligt 95 § andra stycket UtL torde det i praxis räcka med oaktsamhet och aktsamhetskravet torde dessutom ställas högt (se betänkandet s. 126; jfr även NJA II 1962 s. 46 ff). I fråga om den föreslagna sanktionsavgiften är särskilt att märka bestämmelsen i art 6 mom. 2 i den av Sverige ännu ej tillträdde ILO-konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagarers likställdhet med avseende på möjligheter och behandling (prop. 1975/76:126 och 1976/77:60). Enligt den bestämmelsen skall bl.a. en arbetsgivare, som är åtalad för illegal anställning, ha rätt att anföra bevisning för att han har handlat i god tro. Av bestämmelsen får anses följa att viss hänsyn, exempelvis vid bestämmandet av påföljden, bör tas till arbetsgivarens goda tro. Det är angeläget att de nya bestämmelserna utformas så, att något nytt ratifikationshinder inte skapas. Kommittén har emellertid föreslagit att avgiften får nedsättas eller efterges om särskilda omständigheter föreligger. Härigenom öppnas enligt min mening möjlighet att även beakta det nämnda konventionskravet. Med den begränsning som sålunda kan anses följa av den nämnda konventionsbestämmelsen bör i fråga om avgiften tillämpas en ordning med s.k. strikt ansvar. Är arbetsgivaren en juridisk person, skall avgiften påföras denna. Inget hindrar att den befattningshavare som är ansvarig för brottet samtidigt ådöms böter eller fängelse.

Frågor om sanktionsavgift bör prövas av allmän domstol efter ansökan av en åklagare. Det är naturligt att en sådan ansökan görs i samband med att åtal väcks för brottet. Därvid kan samma utredning läggas till grund för åtalet och ansökningen. Det bör emellertid inte möta något hinder att åklagaren enbart ansöker om utdömande av avgift, om han i ett visst fall inte anser sig ha anledning eller skyldighet att väcka åtal - t.ex. därför att han inte kan styrka de subjektiva rekvisiten i gärningsbeskrivningen. I fråga om vilka bestämmelser som skall gälla för domstolshandläggningen efter en ansökan har framförts olika meningar. Med anledning av vissa remissynpunkter förordar jag den ändringen i förhållande till kommittéförslaget, att rättegångsbalkens bestämmelser om åtal för brott, på vilket inte kan följa svårare straff än böter, samt dessutom bestämmelserna om kvarstad i brottmål skall ha motsvarande tillämpning i mål om ansökan om sanktionsavgift.

Vad gäller avgiftens storlek har flertalet remissinstanser anslutit sig till kommittéförslaget. Jag delar också uppfattningen att för den första tremånadersperioden ett halvt basbelopp, dvs. för närvarande 8.900 kronor, för varje illegalt anställd arbetstagare är rimligt avvägt med hänsyn till syftet att dels nå en preventiv effekt och dels dra in vinsten av brottet. Någon anledning finns knappast att för närvarande i större utsträckning än vad kommittén har gjort föreskriva skilda avgifter med hänsyn till anställningstidens längd. Ytterligare ett halvt basbelopp bör således utgå om anställningen har varat mer än tre månader.

Som jag redan har nämnt bör möjlighet till nedsättande eller eftergift finnas om särskilda förhållanden föreligger. Härigenom blir det möjligt för domstolen att förhindra att påförandet av avgiften leder till ett uppenbart obilligt resultat, exempelvis när en mindre arbetsgivare haft ett förhållandevis stort antal arbetstagare utan arbetstillstånd anställda och detta kanske under kort tid. Bestämmelsen ger som nämnts även möjlighet att beakta arbetsgivarens goda tro och övriga omständigheter. Enligt min mening bör emellertid bestämmelsen tillämpas restriktivt.

Avgiften bör inte vara avdragsgill vid taxering. En kompletterande bestämmelse bör därför införas i kommunalskattelagen (1928:370).

I övrigt får jag hänvisa till specialmotiveringen.

2.6.2 Påföljd vid förhindrande av verkställighet

Enligt gällande bestämmelser i UtLL kan endast den som är utlänning straffas enligt utlänningslagen för försök att hindra verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Ansvaret är dessutom begränsat till att gälla det egna avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Bestämmelserna i 17 kap. 12 § brottsbalken om främjande av flykt ger emellertid ett visst, om än begränsat utrymme för straffingripande mot den som försöker hindra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. En begränsning ligger emellertid i att straffansvar enligt den bestämmelsen inträder endast i de fall då utlänningen har hållits i förvar men har avvikit.

Utlänningslagkommittén anför att erfarenheterna hos de tillämpande myndigheterna och reportage i massmedia visar, att det i icke ringa utsträckning förekommer att utläningar håller sig gömda för att undgå ett eventuellt avlägsnandebeslut eller också för att hindra verkställigheten av ett sådant beslut, samt att detta möjliggörs genom att här boende personer medverkar genom att transportera och gömma utläningarna. Enligt kommittén är det i viss utsträckning fråga om organiserad verksamhet. Vissa statistiska uppgifter redovisas på s. 138 i betänkandet.

Utlänningslagkommittén har inte ansett sig böra diskutera frågan om påföljd för döljande av utläningar som inte ännu har blivit föremål för något avlägsnandebeslut. Annorlunda ställer det sig enligt kommittén med ett aktivt motarbetande av regeringens och andra statliga myndigheters

beslut på utlänningslagens område. Den som inte är flykting har ingen absolut rätt att få stanna här. Det är enligt kommittén ofrånkomligt att åtskilliga utläningar måste skickas tillbaka till sitt hemland trots att förhållandena där materiellt och politiskt är svåra. Om en stat i längden tolererar att regeringens och behöriga myndigheters lagakraftvunna beslut i utlänningsärenden undandras verkställighet på grund av åtgärder från allmänhetens sida, verkar detta enligt kommittén av naturliga skäl demoraliserande på bl.a. dem som har att fatta eller verkställa besluten. Kommittén framhåller vidare att underlåtenheten att beivra ett sådant handlings sätt skapar intrycket, att samhället inte menar allvar med besluten. Kommittén framhåller att dessa förhållanden i längden kan leda till förakt för myndigheternas verksamhet och, i detta fall, för samhällets invandringspolitik. Kommittén pekar vidare på att den nuvarande situationen skapar svårigheter för den som engagerar sig för utläningar i ett avlägsnande ärende men samtidigt har en önskan att vara lojal mot myndigheternas beslut. Frånvaron av bestämmelser som kriminaliserar förhindrande av verkställigheten anges i den situationen kunna bli avgörande för personens handlingssätt.

Mot den nu angivna bakgrunden föreslår kommittén att straffsanktioner införs beträffande åtgärder som avser att förhindra verkställigheten av avlägsnandebeslut. Samtidigt understryker kommittén de svårigheter som kriminaliseringen kan medföra. Från straffbarhet föreslås make, barn, föräldrar och syskon vara undantagna. En sakkunnig tar i ett särskilt yttrande avstånd från förslaget att kriminalisera åtgärder för förhindrande av verkställighet.

Förslaget att straffbelägga åtgärder för att hindra verkställigheten har vunnit flertalet remissinstansers gillande, även om man samtidigt pekar på de negativa sidorna av en sådan ordning. RÅ antar att kriminaliseringen får en preventiv effekt. Hovrätten för Västra Sverige anser att man inte bör avstå från "en lagstiftningsåtgärd som framstår som följdriktig". Kammar rätten i Jönköping säger sig vara medveten om nackdelarna med en kriminalisering men vill understryka, att det i ett rättssamhälle som vårt finns lagliga möjligheter att verka för förändringar. SIV, slutligen, menar att statsmakterna genom en kriminalisering bör klart uttala samhällets ståndpunkt. Ett stort antal remissinstanser anför vidare att undantagskretsen har gjorts för snäv och föreslår i stället en anpassning till personkretsen i 17 kap. 11 § brottsbalken. I några yttranden framhålls att domstolarna inom ramen för en straffbestämmelse kan och bör ta hänsyn till motiven för handlandet och andra bakomliggande faktorer. En varsam tillämpning förordas.

En rad remissinstanser ställer sig emellertid avvisande eller tveksamma till förslaget. Det gäller bl.a. kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten säger sig vara tveksam, även om kriminaliseringen är motiverad av objektiva skäl. Handlingen utförs nämligen ofta av ett starkt humanitärt engage-

mang och effekten av en straffbestämmelse blir därför osäker. IPOK, Sveriges advokatsamfund och frivilligorganisationer med inriktning på utlänningsfrågor avstyrker förslaget. Svenska Röda Korset anser förslaget vara "direkt uppseendeväckande". Spanska riksförbundet fruktar att en sådan bestämmelse skulle påverka opinionen gentemot utläningar negativt.

I likhet med utlänningslagkommittén förordar jag ett upphävande av de nuvarande bestämmelserna om straff för utläningar, som försöker hindra verkställighet av avlägsnandebeslut som rör dem själva. Vad gäller kommitténs förslag i övrigt vill jag anföra följande.

I samband med den nuvarande UtlL:s tillkomst uttalade jag förståelse för de då framförda kraven på mera effektiva påföljdsbestämmelser vid framför allt organiserade brott mot UtlL. Straffansvaret för handlingar i syfte att möjliggöra illegalt inresande byggdes också ut genom den nya lagen. Nu återstår att pröva frågan om straffansvar för döljande av utläningar i syfte att förhindra verkställighet av avlägsnandebeslut. Som kommittén framhåller ger tillgängliga upplysningar vid handen att försök att förhindra verkställigheten av avlägsnandebeslut inte sällan förekommer. Inte desto mindre kan nog sägas att våra kunskaper om problemets omfattning och om orsakerna är begränsade. När frågan om en kriminalisering övervägs har man emellertid att bedöma, inte bara den aktuella situationen, utan också den möjliga framtida utvecklingen av problemet. Inte minst från den utgångspunkten anser jag det vara angeläget att möjliggöra straffrättsliga ingripanden mot i vart fall vissa av de yttringar som döljandet av avvisade eller utvisade personer kan komma att ta sig. Därmed har jag redan berört kärnfrågan, nämligen om sådana handlingar bör generellt straffbeläggas. Kommittén kom till den slutsatsen. Det gjorde även majoriteten av remissinstanserna, även om samtidigt en kraftig remissopinion anfördes mot en sådan ordning.

Motiven för ett aktivt ingripande i syfte att hindra verkställigheten av avlägsnandebesluten kan i hög grad variera. Man torde - åtminstone om man tar med i bilden en tänkbar framtida utveckling - ha att räkna med hela skalan från organiserad verksamhet i vinningssyfte till desperata ingripanden från laglydiga medborgares sida, vilka drivs av ett starkt religiöst eller i övrigt humanitärt engagemang. Häremellan kan tänkas exempelvis fall då den handlande drivs av önskemålet att så många som möjligt av hans landsmän eller trosfränder blir kvar i Sverige. En lång rad andra motiv kan tänkas förekomma.

Jag delar kommitténs uppfattning att sådan verksamhet som det här gäller inte är acceptabel i ett samhälle som vårt. Den är inte bara ägnad att undergräva respekten för ett demokratiskt samhällsskick. Den kan dessutom leda till psykiska men för de personer som göms undan för verkställighetsmyndigheterna. Jag är emellertid trots detta inte beredd att fullt ut ansluta mig till kommitténs förslag. Vad som framför allt bör bli föremål

för kriminalisering är sådana åtgärder för att hindra verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut som vidtas i vinningsssyfte. Detta gäller antingen det är fråga om en enskilda handling mot ersättning eller en systematiskt bedriven verksamhet i vinningsssyfte. Det finns enligt min mening anledning att i vart fall för närvarande begränsa kriminaliseringen till dessa fall.

I de fall däremot då en person ingriper av tvingande medmänskliga bevekelsegrunder för att, som han eller hon uppfattar situationen, skydda en medmänniska från hotande förföljelse i hemlandet, kan såväl lämpligheten som värdet av straffsanktioner enligt min mening starkt ifrågasättas. Jag är därför, som framgått, för egen del inte beredd att föreslå att hindrande av verkställigheten i sådana fall som jag nu nämnt straffbeläggs. I sådana och liknande situationer måste enligt min mening lösningen sökas med andra medel, främst genom information.

Jag förordar sålunda att handlingar i syfte att hindra verkställigheten straffbeläggs i de fall då gärningen har förövats i vinningsssyfte. Den som mot betalning eller annars i vinningsssyfte försöker hindra verkställigheten bör kunna straffas, antingen det är fråga om en enskilda fristående handling eller gärningen utgör led i en större verksamhet. Med ett på detta sätt begränsat tillämpningsområde saknas anledning att låta åtgärder som rör nära anhöriga bli straffria. För att gärningen skall vara straffbar bör det vidare vara fråga om ett döljande av utlännen eller annan sådan åtgärd i syfte att hindra verkställigheten. Jag kan i detta hänseende hänvisa till s. 180 och 181 i betänkandet och till specialmotiveringen.

Om kriminaliseringen begränsas på det sätt jag nu har angett, får å andra sidan det straffbelagda förfarandet normalt anses vara förhållandevis allvarligt. Det är då inte längre rimligt att påföljden i normalfallet bestäms till böter. Jag förordar i stället att bestämmelsen flyttas till andra stycket av 96 § UtlL och där förs in som en ny tredje punkt. Straffet för överträdelsen kommer då att bli fängelse i högst ett år eller, vid mildrande omständigheter, böter.

I övrigt får jag i fråga om bestämmelsens innehåll hänvisa till specialmotiveringen.

Jag vill avslutningsvis understryka vikten av att utvecklingen noga följs och att frågan om straffbestämmelsens utformning tas upp till ny prövning om utvecklingen ger anledning till detta.

2.7 Handläggning av ärenden angående avlägsnande av presumtiva terrorister

2.7.1 Avvisning av presumtiva terrorister

Enligt 30 § första stycket UtlL skall en utlänning som kommer till Sverige avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som avses i paragrafens andra

stycke och om det dessutom, med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt, föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar som anges i det stycket. Bestämmelsen avser enligt andra stycket en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket. En förteckning över utlänningar som skall avvisas enligt 30 § första stycket skall enligt samma paragrafs tredje stycke upprättas av rikspolisstyrelsen. Det är emellertid regeringen som bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer ifråga. Om det beträffande en utlänning som uppehåller sig i riket föreligger sådana omständigheter som förut har nämnts får han enligt 47 § utvisas.

Avvisning beslutas antingen av polisen eller av regeringen. Avvisning genom beslut av en polismyndighet får ske endast om utlänningen finns upptagen på en särskild spärrförteckning och dessutom saknar visering eller uppehållstillstånd. Som ytterligare förutsättning för avvisning genom beslut av polis gäller, att utlänningen inte gör invändningar av politisk art, dvs. att utlänningen inte påstår att han riskerar politisk förföljelse eller åberopar någon annan omständighet som avses i 33 eller 34 § UtlL. Utrymmet för polisens befogenhet att avvisa en presumtiv terrorist är alltså starkt begränsat. Brister någon av förutsättningarna, skall frågan i stället avgöras av regeringen. Ärendet skall då hänskjutas till SIV, som med eget yttrande överlämnar det till regeringen. Som nämnts får endast utlänningar som tillhör en av regeringen angiven terroristgrupp eller terroristorganisation tas med på förteckningen. För att en utlänning skall uppföras på förteckningen krävs vidare att han i övrigt uppfyller förutsättningarna i 30 § första stycket. I övrigt får jag i fråga om gällande bestämmelser hänvisa till departementspromemorian.

I promemorian konstateras att beslut om avvisning av en presumtiv terrorist hittills har meddelats endast en gång. Vid terroristbestämmelsernas tillkomst fästes särskilt stor vikt vid polismyndigheternas befogenhet att avvisa presumtiva terrorister, men den faktiska utvecklingen har blivit en annan än den man förutsåg. Mot den bakgrunden diskuteras i promemorian möjligheterna att bättre anpassa avlägsnandebestämmelserna till de faktiska förhållandena, i första hand genom att upphäva polismyndighetens befogenhet att besluta om avvisning. Olika omständigheter talar enligt promemorian för att bestämmelserna om rätt för polisen att avvisa presumtiva terrorister skulle kunna upphävas utan att beredskapen mot terroristdåd försvagas. I stället skulle då avvisningsfrågan alltid överlämnas till regeringen. Dels anges det ligga i sakens natur att den som misstänker att han finns på förteckningen undviker att resa in under sin rätta eller sin tidigare använda identitet, dels minskas ytterligare avvisningsmöjlighetens betydelse genom frånvaron av reguljär gränskontroll inom Norden. Mot den bakgrunden föreslås i promemorian att polismyndigheterna inte längre

skall kunna avvisa en utlännning som bedöms som presumtiv terrorist. I promemorian berörs även frågan vilken allmänt avhållande effekt i fråga om presumtiva terrorister som den hittillsvarande ordningen kan tänkas ha haft. Den avhållande effekten bedöms därvid vara så begränsad att den inte i detta sammanhang bör tillmätas avgörande betydelse. Vidare anförs att regeringen utan ett beslut med stöd av 30 § tredje stycket UtIL kan i önskvärd omfattning klargöra sin ståndpunkt beträffande olika ifrågakommande organisationer. Sålunda ger t.ex. regeringens beslut i överlämnade ärenden vägledning åt polismyndigheterna.

Det stora flertalet remissinstanser biträder förslaget att regeringen ensam skall ha beslutanderätten i ärenden om avvisning av presumtiva terrorister. RÅ, SIV och en länsåklagare motsätter sig emellertid att polisen fräntas avvisningsbefogenheten och menar att några "övertygande skäl" för ändringen inte har visats. RÅ framhåller att terroristaktiviteterna snabbt kan växla och att det ännu är för tidigt att dra slutsatsen, att polisens avvisningsbefogenheter inte skulle behövas. Några remissinstanser framhåller att polismyndigheterna även sedan den föreslagna ändringen har genomförts behöver ha direktiv, särskilt vad gäller frågan vilka organisationer som skall bedömas som terroristorganisationer.

Jag vill vidare nämna att RPS i sitt yttrande lägger fram förslag till längre gående förändringar av gällande ordning. Styrelsen menar att terroristbestämmelserna på ett klarare sätt borde skiljas från övriga bestämmelser i UtIL, dels genom en annan och samlad placering, dels genom att RPS ensam fick rätt att anhängiggöra framställningar hos regeringen i terroristärenden. Vidare vill RPS att SIV:s yttranden i terroristärenden skall avse endast möjligheterna att verkställa ett utvisningsbeslut och inte utvisningsfrågan som sådan. Som en konsekvens av detta bör enligt RPS polismyndigheterna överlämna ett avvisningsärende direkt till regeringen och inte via SIV. Vidare föreslår RPS att terroristärendena bereds i justitiedepartementet i stället för i arbetsmarknadsdepartementet. De särskilda tvångsåtgärderna i spaningssyfte föreslås bli tillämpliga i fler fall än nu. Slutligen föreslås att straffet skärps för bl.a. medhjälp till illegal inresa av en presumtiv terrorist.

Förslaget att låta regeringen ensam ha beslutanderätten i terroristärenden har sin grund främst i att polismyndigheternas begränsade avvisningsrätt under de åtta år som terroristbestämmelserna har gällt bara har använts vid ett enda tillfälle. Praktiskt taget alla remissinstanserna har anslutit sig till den föreslagna anpassningen av regelsystemet till den utveckling som sålunda har ägt rum. Även jag förordar att polismyndigheternas beslutanderätt i dessa ärenden nu avskaffas. Därvid uppstår frågan hur ärendet i stället skall handläggas fram till dess ärendet har avgjorts av regeringen. Som jag nämnde har RPS väckt frågan om myndigheten ensam borde ha initiativrätt i alla terroristärenden. Så är i dag fallet med ärenden om utvisning av presumtiva terrorister. Först sedan styrelsen har gjort fram-

ställning om utvisning till regeringen, har ett ärende i frågan uppkommit i regeringskansliet. När det gäller avvisning är däremot situationen en annan. Avvisning skall i princip ske i anslutning till inresan. I fråga om polisens beslut sägs uttryckligen att detta skall meddelas omedelbart. Av förarbetena till terroristbestämmelserna (prop. 1973:37 s 104) framgår att regeringen skall anses handlägga ärendet redan från tidpunkten då polismyndigheten beslutar att hänskjuta ärendet till SIV. Ett av polismyndigheten meddelat tillfälligt förvarsbeslut skall skyndsamt anmälas till regeringen. Det är uppenbarligen inte möjligt att förena ett sådant synsätt med idén att RPS skulle avgöra om och när framställning om avvisning skall göras hos regeringen. I själva verket skulle det senare innebära att endast utvisningsinstitutet behölls. Jag kan mot den bakgrunden inte biträda RPS' förslag å denna punkt.

Den ordning som nu gäller för det fall polismyndigheten inte får besluta i avvisningsfrågan och som i promemorian föreslås gälla även fortsatt är denna. Polismyndigheten hänskjuter ärendet till SIV som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen. I motiven till bestämmelsen förutsätts vidare att polisen samtidigt underrättar RPS. Det får antas att denna ordning har valts för att på ett snabbt och smidigt sätt få fram det yttrande som normalt skall lämnas av SIV. RPS föreslår som jag nämnde, att polismyndigheten överlämnar ärendet direkt till regeringen. Jag ser även för egen del fördelar med en sådan ordning. Den klargör på ett bättre sätt att regeringen är den myndighet som redan från början handlägger ärendet och har att i den egenskapen ta ställning till exempelvis förvarsfrågan. Regeringen kan omedelbart infordra yttrande från SIV och någon tidsförlust av betydelse behöver inte uppstå. Enligt min mening bör det heller inte vara nödvändigt att alltid höra verket. På motsvarande sätt som vid utvisning enligt 47§ UtIL bör infordrande av yttrande kunna underlåtas, om ärendet är synnerligen brådskande. Om det i något fall från början står klart att avvisning enligt 30§ UtIL inte blir aktuell, bör något yttrande enligt min mening inte infordras. Enligt min mening bör regeringen i avvisningsärendena kunna meddela beslut att inte avvisa utlänningen som terrorist utan att dessförinnan infordra yttrande eller hålla förhandling enligt UtIL. Det får förutsättas att, liksom hittills, polismyndigheten underrättar RPS när ett ärende överlämnas till regeringen. Jag föreslår sålunda den ändringen i förhållande till promemoriaförslaget, att polismyndigheten i förekommande fall överlämnar frågan om avvisning av en presumtiv terrorist direkt till regeringen och att frågan om infordrande av yttrande från SIV regleras på det sätt jag nu har angett.

Enligt gällande bestämmelser är SIV:s yttrandeskyldighet inte begränsad till att avse verkställighetsfrågan. Verket uttalar sig därför också i frågan om utlänningen på grundval av det föreliggande materialet bör anses som presumtiv terrorist. Jag vill i detta sammanhang peka på att SIV enligt 2§ UtIL har en allmän tillsynsfunktion i fråga om utlänningskontrollen. Jag

kan heller inte se någon egentlig nackdel med att SIV liksom hittills yttrar sig i ärendet i dess helhet, även om självfallet tyngdpunkten ligger i verkets bedömning av verkställighetsfrågan. SIV:s synpunkter kan i stället medföra att beslutsunderlaget får större bredd. Jag föreslår därför ingen ändring på denna punkt.

Vad gäller RPS förslag i övrigt vill jag till en början hänvisa till att tvångsmedelskommittén (JU 1978:06) för närvarande ser över hela frågan om användande av tvångsmedel. Frågan om vidgade möjligheter att tillämpa den s.k. särskilda spaningslagen bör därför inte tas upp nu. Inte heller frågan om ändrad departementstillhörighet eller ändrade straffpåföljder bör enligt min mening tas upp i detta sammanhang. Terroristbestämmelserna integrerades fr.o.m. den 1 januari 1976 i UtlL. Någon ändring i fråga om bestämmelsernas placering övervägdes inte vid den nuvarande lagens tillkomst för ett år sedan. Jag anser det olämpligt att bryta ut dessa bestämmelser och därmed rubba lagens nuvarande uppbyggnad och paragrafindelning.

Jag återkommer så till den viktiga frågan om vägledning för polismyndigheterna vid tillämpning av avvísingsbestämmelserna. Jag delar den av flera remissinstanser framförda synpunkten, att regeringen även efter avskaffandet av bestämmelserna om den särskilda terroristförteckningen på lämpligt sätt måste lämna riktlinjer för de fall då ärenden bör överlämnas till regeringen. Av det skälet bör i UtlL införas en bestämmelse enligt vilken regeringen närmare anger riktlinjerna för polismyndigheternas bedömning av om ett ärende skall överlämnas.

2.7.2 Förhandling i terroristärenden

Förhandling innan ett ärende avgörs är enligt UtlL i vissa fall obligatorisk. Detta är fallet i ärenden hos regeringen om avvísning eller utvisning av en presumtiv terrorist (32 och 47 §§ UtlL) och när regeringen i fråga om en terrorist beslutar om särskilda föreskrifter enligt 74 § andra stycket UtlL. Förhandling är vidare obligatorisk innan en handläggande myndighet beslutar om kvarhållande av en utlänning i förvar utöver en viss i lagen angiven tid (53 § UtlL). Förhandling får dessutom hållas när det annars finns skäl till detta.

Bestämmelser om förhandling återfinns i 56-62 §§ UtlL. Huvudregeln är att den handläggande myndigheten själv håller förhandlingen (57 §). SIV får överlåta åt en länsrätt eller länsstyrelse att hålla förhandlingen. I ärende hos regeringen hålls förhandlingen av den myndighet som det ansvariga statsrådet - eller en av statsrådet förordnad tjänsteman - utser. Någon formell begränsning av myndighetskretsen har inte gjorts. Allmän domstol torde emellertid numera inte kunna anlitas för förhandling efter den ändring som genomfördes den 1 juli 1980. I terroristärenden anlitas regelmässigt RPS för att hålla förhandlingen. Den myndighet som håller förhand-

lingen får enligt 58 § UtL uppdra åt en polismyndighet eller en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen. Syftet med förhandlingen är att få till stånd en noggrann utredning om de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas. Förhandlingen skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

Partsinsynen i terroristärenden, dvs. utlänningens rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, är underkastad de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (prop. 1979/80:96 s. 125). Om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagt material inte lämnas ut, kan alltså detta undanhållas utlänningen, även i fall då förhandling hålls. Av paragrafen framgår emellertid att upplysning om innehållet i viss utsträckning skall lämnas utlänningen. Även detta kan dock i vissa fall underlåtas.

Beträffande gällande bestämmelser om förhandling samt gällande ordning i övrigt för handläggning av terroristärenden får jag i övrigt hänvisa till departementspromemorian.

Den nuvarande ordningen har kritiserats, främst på den grunden att förhandlingen har överlåtits åt samma myndighet som har anhängiggjort avlägsnandeärendet samt att något kontradiktoriskt förfarande inte äger rum. Önskemål har bl.a. i den allmänna debatten framställts om att en utomstående myndighet, helst en domstol, får svara för förhandlingen.

I departementspromemorian framhålls att kritiken skall ses mot bakgrund bl.a. av att avlägsnade av en presumtiv terrorist kan aktualiseras inte bara då denne tillfälligt vistas i vårt land utan även i situationer då utlänningen sedan lång tid är bosatt här och genom familj och arbete är knuten till Sverige. Vidare anføres att RPS, som anhängiggör terroristärendet hos regeringen, av såväl allmänheten som framför allt av utlänningen uppfattas som motpart. Allmänt sett måste det därför enligt promemorian anses önskvärt, att den förhandling som skall äga rum i ärendet anförtros åt en annan myndighet än RPS, om detta kan ske utan att handläggningen väsentligt fördröjs eller försvåras. En sådan ordning anges vara motiverad även med hänsyn till att en utvisning eller avvísning av en utlänning som terrorist är en djupt ingripande åtgärd, som i vissa fall får långtgående verkningar även för anhöriga och andra närstående. En förhandling inför allmän domstol antas vidare befrämja en allsidig utredning i ärendet och vara ägnad att minska kritiken mot nuvarande ordning. Med hänvisning till det anförda föreslås i promemorian att förhandling vid allmän domstol görs obligatorisk vid handläggningen av ärenden om avlägsnande av presumtiva terrorister. Förhandlingen föreslås förlagd till Stockholms tingsrätt. Allmänt ombud skall utses. Det förutsätts att en representant för RPS blir allmänt ombud. Det finns enligt promemorian inte anledning att på grund av förhandlingen räkna med mer än några få dagars fördröjning, något som i detta sammanhang normalt anges vara fullt acceptabelt.

Slutligen framhålls i promemorian, att det från rättssäkerhetssynpunkt självfallet är angeläget att parten i ett terroristärende får kännedom om de uppgifter som läggs till grund för avgörandet i ärendet och att det bör föreligga utomordentligt starka skäl för att han skall undanhållas sådana uppgifter. Å andra sidan anges det föra för långt att helt och hållet frånta regeringen möjligheten att för utlänningen hemlighålla en viss uppgift. Förhållandena kan nämligen vara sådana att andra intressen, exempelvis av utrikespolitisk art, har sådan tyngd, att den förut nämnda undantagsregeln i 14 kap. 5 § sekretesslagen måste kunna tillämpas. Den nuvarande ordningen föreslås därför kvarstå, något som antas följa av att domstolsförhandlingarna i allt väsentligt regleras genom bestämmelser i UtIL.

Remissinstanserna har, med ett undantag, tillstyrkt förslaget. Man anser det välmotiverat och hälsar det välkommet. RPS, däremot, säger sig visserligen inte vilja motsätta sig den föreslagna ändringen men anger sig samtidigt inte kunna acceptera det synsätt som ligger till grund för förslaget. Styrelsen vill sålunda understryka att redan nuvarande ordning tillgodoser även utlänningsintresse.

Även om någon befogad anmärkning inte kan riktas mot det sätt på vilket de gällande bestämmelserna har tillämpats, anser jag för egen del att en ordning med obligatorisk förhandling vid domstol i terroristärenden är ägnad att stärka förtroendet för handläggningen av dessa ärenden, både från den enskildes och från allmänhetens sida. Jag anser det därför angeläget att de i promemorian föreslagna ändringarna nu genomförs och föreslår att så sker.

Med anledning av vissa påpekanden under remissbehandlingen vill jag vidare göra följande klarlägganden. I promemorian har, som jag nämnde, förutsatts att det sekretessskydd som nu gäller i terroristärenden skall komma att gälla även när domstol håller förhandling i sådana ärenden. Det innebär att det i dessa ärenden - till skillnad från vad som är fallet i mål eller ärenden hos domstol - är möjligt att i särskilda undantagsfall undanhålla även för parten visst material i ärendet. Några remissinstanser har ifrågasatt om inte bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) leder till att sekretessskyddet upphör i samband med förhandlingen.

Låt mig först säga att jag delar den uppfattning om bibehållande av nuvarande sekretessskydd som kommer till uttryck i promemorian. Samtidigt vill jag starkt understryka, att parten får undanhållas uppgifter i ärendet endast när synnerligen starka skäl gör detta nödvändigt. Jag anser vidare att en sådan ordning är förenlig med bestämmelserna i 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen (1980:100). Enligt denna bestämmelse skall visserligen sekretess inte innebära någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Bestämmelsen tar emellertid sikte på sådana mål och ärenden som prövas och avgörs av domstolen - eller av annan myndighet som har att tillämpa RB. I dessa fall

har parten sedan gammalt alltid rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen eller myndigheten grundar sitt avgörande på. Den nämnda bestämmelsen i sekretesslagen avser däremot inte fall, då en domstol upptar bevis eller vidtar någon annan motsvarande åtgärd för en annan domstols eller myndighets räkning. Den är sålunda inte tillämplig när domstolen håller förhandling i terroristärenden. Jag får i övrigt hänvisa till prop. 1979/80:2 del A s. 335.

Som framgår av promemorian skall förhandlingen hållas vid Stockholms tingsrätt om det inte föreligger särskilda skäl mot detta, t.ex. därför att detta inte hinns med. I sådana undantagsfall bestämmer regeringen vilken domstol eller myndighet som i stället skall hålla förhandlingen. Även i sådana fall bör enligt min mening förhandlingen om möjligt hållas vid en domstol. Offentligt ombud skall utses. I övrigt ansluter jag mig till vad som anförs i departementspromemorian.

2.8 Övriga frågor

Enligt 99 § UtlL är en utlänning, som har avvisats eller utvisats, skyldig att betala kostnaden för resan till den ort, dit han sänds genom myndighets försorg. Bestämmelsen har ansetts innefatta en skyldighet att i förekommande fall betala även kostnaden för bevakningspersonalen (betänkandet s. 76 och 77).

Internationella arbetsorganisationens (ILO) förut nämnda konvention (nr 143) om migrerande arbetstagare och dess rekommendation (nr 151) i samma ämne behandlar missbruk i samband med migration (del I) och migrerande arbetstagares likställighet i fråga om möjligheter och behandling (del II). I art 9 mom. 3 i konventionen föreskrivs att en arbetstagare eller hans familj inte vid ett avlägsnande från landet skall bära kostnaden härför.

Utlänningslagkommittén har haft i uppdrag att överväga innehållet i gällande bestämmelser i förhållande till konventionens föreskrifter. I betänkandet redovisar kommittén den tolkning av konventionsbestämmelsen, som ILO:s expertkommitté för granskning av tillämpningen av konventioner och rekommendationer har anslutit sig till. Expertkommittén har antagit att de kostnader som inte får återkrävas är sådana kostnader, som en stat ådrar sig för att säkerställa att arbetstagaren och hans familj lämnar landet, t.ex. kostnaderna för det administrativa eller legala utvisningsförfarandet eller för verkställigheten av beslutet, t.ex. för att följa de utvisade till gränsen. Om dessa kostnader kan återkrävas från den migrerande arbetstagaren, har konventionen enligt expertkommittén inte tillämpats fullt ut. De stater som låter den utvisade, illegalt invandrade arbetstagaren själv betala enbart sina resekostnader bryter däremot inte mot konventionen.

Av betänkandet framgår vidare (s 78 och 79) att kostnaderna för bevak-

ningspersonalen torde utgöra merparten av de totala kostnaderna för hemsändandet samt att de som avlägsnas sällan återbetalar vad som har lagts ut för dem.

Utlänningslagkommittén ansluter sig till den tolkning av art 9 mom 3 i konventionen om migrerande arbetstagare som ILO:s expertkommitté ger uttryck åt. I syfte att åstadkomma överensstämmelse mellan 99 § UtIL och konventionskravet föreslår kommittén sådan ändring i paragrafen att det klart framgår, att utläningen skall betala sin egen resa hem men inte eventuellt medföljande bevakningspersonals rese- och traktamentskostnader. Eftersom staten redan i dag i praktiken svarar för en stor del av sistnämnda kostnader antas någon nämnvärd kostnadsökning inte komma att uppstå. Enligt kommitténs uppfattning innebär art 9 därefter inget hinder mot svensk ratifikation av konventionen.

Över förslaget har ILO-kommittén yttrat sig. Kommittén erinrar om att den tolkning av den aktuella konventionsbestämmelsen, som ILO:s expertkommitté för frågor rörande tillämpning av konventioner och rekommendationer har gett uttryck åt, sedermera har lämnats utan erinran av 1980 års arbetskonferens. Enligt ILO-kommitténs uppfattning finns det, sedan ändringen har genomförts, inte längre något hinder mot ratifikation av del I av ILO-konventionen. Man föreslår därför att regeringen förelägger riksdagen ILO-konventionen (143) om migrerande arbetstagare för godkännande, med förbehåll för del II av konventionen. Även jag ansluter mig till utlänningslagkommitténs förslag till ändring av 99 § UtIL. Förslaget är väl avvägt och bringar lagen i överensstämmelse med internationellt gällande värderingar. Ändringen torde inte nämnvärt påverka samhällets kostnader på denna punkt.

Jag avser att i samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet inom kort återkomma till frågan om tillträde till den ifrågakvarande ILO-konventionen.

3 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i utlänningslagen (1980:376),
 2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
 3. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
- Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 5*.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till ändring i utlänningslagen (1980:376)

7 §

Denna paragraf i sin nuvarande lydelse är i sak oförändrad jämförd med 4 § i 1954 års UtL. Före tillkomsten av 1980 års UtL hade regeringen med stöd av den bestämmelsen överlåtit åt SIV att besluta om godkännande som pass av andra slag av legitimationshandlingar än sådana som uttryckligen angavs i dåvarande utlänningskungörelse. En sådan ordning möjliggjordes genom den äldre regeringsformen och punkt 6 i övergångsbestämmelserna till den nu gällande regeringsformen. Den blev däremot inte längre möjlig sedan den äldre UtL hade upphävts och fullmaktsbestämmelsen förts in i den nya UtL. Regeringens bemyndigande för SIV har således utgått.

Av 8 kap. 11 § regeringsformen framgår att riksdagen, när den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan medge att regeringen i sin tur överlåter åt exempelvis en förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser i frågan. Det förutsätts alltså en uttrycklig fullmakt för regeringen för att befogenheten skall kunna överlåtas till en förvaltningsmyndighet. Praktiska skäl talar för en återgång till den tidigare gällande ordningen enligt vilken SIV fick besluta om godkännande av legitimationshandlingar som pass. Genom den föreslagna ändringen i 7 § har regeringen därför fått rätt att bemyndiga SIV att utfärda sådana föreskrifter. Bemyndigandet ges genom en bestämmelse i UtL. Med anledning av påpekanden under remissbehandlingen vill jag framhålla, att det är angeläget att verket i dessa frågor samråder med RPS.

8 §

I paragrafens andra stycke har efter förslag av RPS uttryckligen angivits, att polismyndigheten i vissa fall även utan föregående kallelse får hämta en utlänning till myndigheten för upplysningar om vistelsen här. Erfarenheten har visat att en sådan bestämmelse behövs. För att hämtning skall få ske utan föregående kallelse förutsätts, att det skäligen kan befaras att utlänningen inte skulle efterkomma en kallelse. Bestämmelsen har självfallet tillämpning på situationer då en kallelse tvärtom kan antas medföra att utlänningen håller sig undan. I övrigt får en bedömning ske utifrån utlänningens personliga förhållanden - t.ex. det sätt på vilket han har etablerat sig här - och andra omständigheter. Bestämmelsen bör emellertid tillämpas restriktivt. Hämtning utan föregående kallelse får under inga förhållanden ske slentrianmässigt utan endast där det bedöms behövligt av det skäl som anges i bestämmelsen.

I tredje stycket har skett en mindre konsekvensändring.

Fjärde stycket är nytt. Jag får till en början hänvisa till 2.5 i den allmänna motiveringen.

Skyldighet att efterkomma polisens begäran om öppnande av bagageutrymme, husvagn m.m. avses gälla såväl för svenskar som för utlänningar. Utlänningslagen innehåller redan vissa bestämmelser som rör svenskar. Det är fallet med skyldigheten att anmäla utlänningars vistelse och arbete i Sverige (9 §). Skyldighet att inställa sig vid förhandling enligt utlänningslagen kan åläggas även svenska medborgare (59 §). Även flera av ansvarsbestämmelserna i utlänningslagen gäller bl.a. svenskar.

Den åtgärd som anges i fjärde stycket får vidtas endast i samband med inresekontrollen. Dit torde få hänföras även den kontroll som sker genom s.k. flygande patruller i närheten av landgränsen till annat nordiskt land. Åtgärden får endast ske i syfte att förhindra illegalt inresande.

Som framgår av den allmänna motiveringen är det inte avsett att polisen vid inresekontrollen rutinmässigt skall undersöka fordon. Det bör normalt krävas att det finns en anledning. Så kan exempelvis vara fallet om polisen har fått skäl att misstänka, att utlänningar vid en viss tidpunkt och ett visst gränssnitt försöker att illegalt ta sig in, exempelvis genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar.

Åtgärden får vidtas av en enskild polisman (jfr 28 kap. 5 § sista ledet rättegångsbalken). Skulle bestämmanderätten läggas på högre nivå, uppstår fördröjning och behov uppkommer av tvångsåtgärder för att kvarhålla bilisten tills beslut har fattats om åtgärden. Motsvarande befogenhet tillkommer en särskilt förordnad passkontrollant eller en tulltjänsteman, som medverkar vid utlänningskontrollen.

30 §

Som en följd av att polismyndigheternas befogenhet att avvisa presumtiva terrorister upphävs, bortfaller behovet av den särskilda spärrförteckningen. Tredje stycket skall därför utgå.

Som framgår av 32 § sista stycket förutsätts regeringen ändå meddela vissa föreskrifter till ledning för polismyndigheterna. I övrigt hänvisas till 2.7.1 i den allmänna motiveringen.

32 §

Första stycket reglerar i första hand polismyndighetens rätt att avvisa presumtiva terrorister. Stycket bör utgå.

Andra stycket, som blir ett nytt *första stycke*, har anpassats till den föreslagna ordningen att avvsningsbeslut i fråga om presumtiva terrorister endast får meddelas av regeringen. Polismyndigheten skall alltså överlämna ärendet dit. Det ligger i sakens natur att detta bör ske skyndsamt. Samtidigt bör, liksom hittills, RPS underrättas. Anledning saknas att reglera den frågan i UtlL. Som framgår av tredje stycket får regeringen meddela föreskrifter med riktlinjer för tillämpning av bestämmelsen om överlämnande av ärenden till regeringen.

I fråga om det nya första stycket får jag i övrigt hänvisa till den allmänna motiveringen (2.7.1).

Med en sådan ordning som nu har föreslagits har det bedömts lämpligt att avvisningsbeslutet - liksom utvisningsbeslut enligt 47 § - förenas med återreseförbud. En bestämmelse om detta har införts i ett nytt *andra stycke*. Överträdelse av återreseförbudet är inte straffbelagd. Det bör ses mot bakgrund av att det primära syftet är avlägsnandet av den presumtive terroristen. Återvänder denne trots förbudet, bör beslutet kunna verkställas på nytt. En komplettering av 93 § föreslås i detta syfte.

Sista stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att närmare föreskriva om riktlinjerna för polismyndigheternas prövning av om överlämnande skall ske enligt första stycket. En motsvarande möjlighet har hittills funnits genom 30 § tredje stycket, som föreslås upphävt. Det är inte minst frågan om gränsdragningen mellan organisationer och grupper som avses i 30 § andra stycket och befrielseörelser utan internationell terrorism på sitt program som det bör ankomma på regeringen att klargöra.

36 §

Paragrafen utgår som en konsekvens av att nuvarande 32 § första stycket upphävs.

47 §

Ändringarna är en konsekvens av ändringarna i 32 och 36 §§.

50 §

I fråga om denna paragraf hänvisas i första hand till avsnitt 2.4.3 i den allmänna motiveringen. Som där nämns skall förvarsbesluten regelmässigt fattas av statsrådet. Delegationen avser alla beslut som rör särskilda tvångsmedel. Skyldigheten enligt 54 § för en myndighet att i samband med avgörande av ett ärende pröva om tvångsmedlet skall bestå och skyldigheten att upphäva en tvångsåtgärd som inte längre behövs utövas sålunda av statsrådet, när ärendet handläggs i regeringen.

52 §

Ändringarna är en konsekvens av ändringarna i 32 och 36 §§.

57 §

I första stycket anges att det ansvariga statsrådet i förekommande fall får utse även en domstol att hålla förhandling. Därmed återinförs i nuvarande UtIL ett uttryckligt stöd för ett sådant förordnande. Den tidigare möjligheten att anlita allmän domstol upphörde genom tillkomsten av den nya lagen. Vidare anges att den handläggande myndigheten respektive det ansvariga statsrådet får bestämma om även annan än utlänningen skall höras. Detta gäller redan nu (se 59 §), men det får anses lämpligt att

klargöra att ett sådant beslut fattas av den som beslutar om förhandlingen. Motsättningsvis får anses följa att förhandlingsmyndigheten inte efter eget skön får höra annan. Bestämmelsen hindrar inte att förhandlingsmyndigheten aktualiserar frågan om förhör även med annan. Beslutanderätten får som hittills delegeras till en tjänsteman i departementet.

Av ändringarna i *andra stycket* följer att förhandling i ärende om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist skall hållas vid Stockholms tingsrätt om det inte föreligger särskilda skäl mot det. Bestämmelsen är alltså inte absolut. Ett särskilt skäl kan vara att förhandling vid tingsrätten på grund av omständigheterna inte hinns med. Som framgår av den allmänna motiveringen (2.7.2) bör förhandlingen även i sådana fall om möjligt hållas hos en domstol. Vad som nu sagts gäller den förhandling som skall hållas i avvisnings- eller utvisningsärendet som ett led i utredningen. I andra fall då förhandling skall hållas i utlänningsärende hos regeringen, t.ex. vid förlängning av förvarstagande, får förhandlingen anförtros åt den domstol eller myndighet som bedöms lämplig.

58 §

Paragrafen har kompletterats med en bestämmelse som innebär, att allmänt ombud alltid skall förordnas vid förhandling i ärenden om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist. Regelmässigt torde därvid böra utses en företrädare för rikspolisstyrelsen. Det allmänna ombudet företräder vid förhandlingen det allmänna och skall medverka till att frågorna blir belysta på ett allsidigt och uttömmande sätt.

59 §

Ändringarna är av redaktionell art.

60 §

Av *andra stycket* följer att förfarandet vid hörande av utlänningen väsentligen regleras i UtIL. Detsamma gäller vid hörande av annan person än utlänningen. Vid sidan av UtIL kommer emellertid i vissa hänseenden bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål att bli tillämpliga. Så var fallet även enligt den tidigare bestämmelsen i UtIL om förhör vid allmän underrätt. Det gäller bl.a. frågor om rättens sammansättning, protokollföring samt ordning och säkerhet.

Förutsättningarna för att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar regleras i *tredje stycket*. Med hänsyn till förhandlingens natur torde det vara lämpligt att i fråga om förhandling vid allmän domstol ansluta till den bestämmelse som nu gäller vid muntlig förhandling vid förvaltningsdomstol. Det medför att kravet på "synnerliga skäl" i 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken inte blir tillämpligt i dessa fall. I fråga om förhandling vid annan myndighet behålls nuvarande ordning.

I fråga om sekretessen vid förhandling hos domstol i terroristärenden får jag hänvisa till den allmänna motiveringen (2.7.2).

62 §

Ändringen är av redaktionell art.

67 §

I denna paragraf återfinns de centrala bestämmelserna om rätt att överklaga beslut om förvarstagande. Hithörande frågor har behandlats i avsnitten 2.4.2 och 2.4.3 av den allmänna motiveringen.

I *första stycket* har bestämmelsen att regeringens förvarsbeslut inte kan överklagas utgått. Den nu införda möjligheten att få till stånd en domstolsprövning av förvarsbeslutet i ärenden som handläggs av regeringen återfinns i tredje stycket. Till första stycket har vidare förts det nuvarande tredje stycket.

Bestämmelserna i *andra stycket* om besvärinstans i fråga om förvarsbeslut har i hög grad förenklats. Första besvärinstans är i fortsättningen kammarrätt. Som redan har angetts i den allmänna motiveringen skall besvären till kammarrätt över förvarsbeslut enligt utlänningslagen prövas av kammarrätten i Jönköping. Detta förutsätter ändring i förordningen (1977:937) om kammarrätternas domkretsar. Kammarrätt blir som framgått besvärinstans i alla de fall då annan myndighet än regeringen har meddelat förvarsbeslutet. Andra styckets andra mening avser både fall då kammarrätten har beslutat i förvarsfrågan i första instans i ett ärende om utvisning enligt 43 § UtL och det fallet att domstolen har prövat besvär över ett förvarsbeslut.

Det är angeläget att kammarrätten prövar besvär i dessa ärenden med förtur, i första hand därför att utlänningen har berövats friheten men även därför att utlänningen annars inte tillförsäkras en reell rätt till domstolsprövning. Beträffande frågan om eventuella olägenheter vid muntlig förhandling på grund av de långa avstånd som kan förekomma kan erinras om, att kammarrätten i Jönköping har möjlighet att sammanträda utanför Jönköping, om det föreligger särskilda skäl (23 § lagen (1971:281) om allmänna förvaltningsdomstolar).

Genom bestämmelsen i *tredje stycket* får Sverige anses uppfylla sina konventionsåtaganden i nu aktuellt hänseende. Prövningstillstånd krävs inte. Prövningen bör ske skyndsamt. Handläggningen i regeringsrätten medför inte uppskov i handläggningen av avlägsnandeärendet i regeringskansliet. I övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen.

Jag vill slutligen erinra om skyldigheten för den myndighet som handlägger ett avlägsnandeärende eller verkställighetsärende - antingen ärendet handläggs i första instans eller som besvärärende - att enligt 54 § andra stycket tillse att förvarsbeslutet upphävs så snart det inte längre finns skäl för åtgärden. Bestämmelsen innefattar emellertid normalt inte någon skyldighet - för t.ex. besvärinstansen i avlägsnandeärendet - att när tiden för det tidigare förvarsbeslutet ännu inte gått ut utan särskilt yrkande i förvars-

frågan meddela ett beslut som innebär att åtgärden skall bestå. Däremot kan det finnas anledning att, i samband med att ett besvärssärende kommer in till besvärinstansen, med en tjänsteanteckning dokumentera att behörig tjänsteman har granskat förvarsfrågan.

72 §

Ändringen i paragrafen har föranletts av att enligt den föreslagna 90 a § vissa verkställighetsärenden skall anmälas till SIV. Om verket beslutar att överta ett ärende som har anmälts enligt 90 a §, skall ärendet handläggas i den ordning som gäller för verkställighetsärenden som överlämnats till verket enligt 85, 86 eller 89 §.

74 §

Ändringarna är av redaktionell art.

82 §

I första stycket föreslås att polismyndigheterna i stället för länsstyrelserna får rätt att förelägga vite i de fall då ett fartygs eller luftfartygs befälhavare vägrar att ta emot en utlänning som skall avvisas. Ändringarna skall ses mot bakgrund av att länsstyrelserna i övrigt förlorar sin befattning med verkställighet av avlägsnandebeslut. Eftersom det i avvisningssituationen ofta kan vara ont om tid, är det rimligt att polismyndigheten, som i övrigt är insatt i ärendet, får möjlighet att förelägga vite. Som jämförelse kan nämnas att polismyndigheten redan nu får förelägga vite, bl.a. enligt 31 § allmänna ordningsstadgan (1956:617).

84 §

Som framgår av den allmänna motiveringen (2.3) föreslås polismyndigheterna få ansvaret för verkställighet även av domstolarnas utvisningsbeslut, dvs. utvisning enligt 40 och 43 §§. Vad som sägs om länsstyrelse utgår därför ur paragrafen. Liksom hittills bör polismyndigheten, innan den fattar beslut i verkställighetsfråga, höra utlänningen om vägen och sättet för resan. Den skall vidare utreda om det föreligger några hinder mot verkställigheten.

90 §

Om ett verkställighetsärende har överlämnats till SIV enligt 85 eller 86 § UtlL därför att politiska skäl har åberopats i ärendet, finns nu besvärsrätt till regeringen. Som närmare utvecklas i den allmänna motiveringen (2.3) förslås besvärsrätten utvidgad till att omfatta även andra fall då utlänningen i ärendet - hos polismyndigheten eller SIV - har åberopat politiska omvändningar. Det förutsätts emellertid att invändningarna är av sådan art att de skulle ha föranlett överlämnande dit av verkställighetsärendet om de hade framställts hos polisen.

90 a §

Paragrafen är ny. De överväganden som ligger bakom förslaget har redovisats i avsnitt 2.3 av den allmänna motiveringen. Skulle utlännen i samband med ett avvisningsärende framföra sina invändningar om exempelvis politisk förföljelse först när beslutet skall verkställas, skall verkställighetsärendet visserligen normalt enligt 85 eller 86 § överlämnas till SIV. Om polismyndigheten anser att påståendet är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 86 §, att det kan lämnas utan avseende, har dock polisen att verkställa avvisningsbeslutet. För det fallet föreskrivs emellertid i den nya paragrafens *första stycke* en anmälningsskyldighet.

Andra stycket har utformats efter förebild av 37 § andra stycket. Övertar SIV verkställighetsärendet efter anmälan, skall ärendet behandlas på samma sätt som ett verkställighetsärende som har överlämnats enligt 85, 86 eller 89 §. Av 72 § följer att SIV om skäl föreligger kan upphäva avvisningsbeslutet eller besluta anstånd med verkställigheten. Innan SIV har tagit ställning till frågan om övertagande får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas. Att sådana åtgärder inte får vidtas sedan SIV har beslutat att överta ärendet ligger i sakens natur. Övertagandet har ju skett för att verket skall pröva verkställighetsfrågan.

93 §

Beslut om avvisning av en presumtiv terrorist (30 §) skall förenas med återreseförbud. Bestämmelserna i 93 § om ny verkställighet har kompletterats för att omfatta även detta fall.

95 §

Enligt 95 § UtL i gällande lydelse skall en utlänning dömas till böter om han uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och underlåter att söka ett sådant tillstånd. Bestämmelsen har ansetts vara oklart formulerad och kunna tolkas på olika sätt. Det har t.ex. gjorts gällande, att den som efter det att åtal har väckts har gett in en ansökan om UT inte längre kan åtalas eller straffas.

I bestämmelsens ursprungliga utformning i 1945 års UtL gav den klart vid handen, att straffbarhet inträdde om tillstånd inte hade sökts inom föreskrivna frister. De ändringar som vid senare tillfällen har skett har endast syftat till språklig förnyelse men inte till någon ändring i sak (se betänkandet s. 179).

Övervägande skäl har ansetts tala för att straffansvar även i fortsättningen bör inträda så snart utlännen har underlåtit att i tid ansöka om UT. Detta gäller både beträffande förstagångstillstånd och förlängt tillstånd. Även en viseringspliktig som kommer till Sverige utan visering skall utan dröjsmål ansöka om tillstånd. Bestämmelsen har därför förtydligats.

I sista stycket har intagits en erinran om de i 99 a-b §§ föreskrivna avgifterna.

96 §

Den i *första stycket* 5 intagna straffbestämmelsen, som avser försök att hindra verkställighet av det egna avlägsnandebeslutet, föreslås upphävd.

I *andra stycket* 2 har gjorts en ändring för att även svenska medborgare skall kunna straffas för försök att hindra verkställighet av avlägsnandebeslut rörande presumtiva terrorister.

I *andra stycket* har vidare i en ny *tredje punkt* införts en bestämmelse om straff för den som försöker hindra verkställigheten av andra avvisnings- eller utvisningsbeslut. Den nya bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.6.2 i den allmänna motiveringen. Här skall endast följande tilläggas.

För straffbarhet krävs ett aktivt handlande. Endast åtgärder som innebär ett undangömmande och därmed jämförbara åtgärder är straffbara. Ledning har hämtats från motiven till 17 kap. 12 § BrB. Enligt den bestämmelsen straffas för främjande av flykt bl.a. den som främjar en fritagen persons flykt genom att "dölja honom eller genom annan sådan åtgärd". Belysande för innebörden av bestämmelsen är följande citat (Beckman m.fl. Brottsbalken II fjärde upplagan s. 290).

Enligt det andra alternativet beskrives handlingen såsom främjande av flykt, efter det att den intagne avvikit. I BrB har detta handlingsalternativ begränsats genom tillägget, att främjandet skall ske genom att dölja eller genom annan sådan åtgärd. Tillägget infördes i lagrådsremissen 1958. Departementschefen motiverade det med att brottsbeskrivningen i SL, vilken icke upptog detta tillägg, i praxis syntes ha lett till en vidsträckt tillämpning av stadgandet. Det ansågs sålunda såsom främjande av flykt att man upplåter bostad åt den flyktade. Ett vanligt fall vore, att en förrymd fånge får vistas hos sin hustru eller annan närstående. Emellertid föreläge icke någon allmän skyldighet för medborgarna att bistå myndigheterna vid efterspaning av förrymda personer, exempelvis genom att lämna upplysning om den förrymdes vistelseort om man av någon anledning fått kännedom om denna, och det syntes då leda för långt att ett bispringande blott och bart genom att låta den flyktade få husrum och uppehälle skulle vara kriminaliserat såsom främjande av flykt. Det borde krävas att man verkligen är aktivt verksam för att hjälpa rymlingen att hålla sig undan, t.ex. i bil transporterar honom till en ort där han lättare undgår upptäckt eller, om man mottagit honom i sin bostad, vid husrannsakan vidtager särskilda anstalter för att hålla honom dold. Lagtexten syntes böra avfattas så, att ansvar skall inträda - förutom om man hjälper en fånge eller likställd att komma lös - om man efter avvikandet främjar hans flykt genom att dölja honom eller genom annan sådan åtgärd.

Detta uttryck, som upptogs i brottsbeskrivningen, bör jämföras med uttryckssättet i 11 §, där det talas om att någon döljer den som förövat brott, hjälper honom att undkomma, undanröjer bevis om brottet eller på annat "dylikt" sätt motverkar upptäckt eller beivrande. Det bör observeras, att ordet *sådan* har en mera restriktiv betydelse än ordet *dylik*.

Den föreslagna gärningsbeskrivningen omfattar försök att hindra verkställigheten. Det vanliga i detta sammanhang är också att verkställighet så småningom sker men att den genom undangömmandet fördröjs. Någon särskild bestämmelse för försöksfallen behövs därför inte.

99 §

I fråga om denna paragraf hänvisas till den allmänna motiveringen (2.8). Skyldigheten att betala den egna resan gäller antingen utlänningen av polismyndigheten åläggs resa ut eller han förs ut ur landet.

99 a §

Genom paragrafen införs en särskild avgift som skall utgå vid anställning av illegal arbetskraft. Den allmänna motiveringen finns i avsnitt 2.6.1.

Införandet av avgiftspåföljden har inte ansetts böra inverka på arbetsgivarens straffansvar. Anställande av illegal arbetskraft har, med hänsyn till dess förhållandevis allvarliga skadeverkningar, ansetts böra vara kriminaliserat även fortsättningsvis.

Avgiftsskyldighet åligger den i vars verksamhet gärningen har begåtts, antingen det är en fysisk eller juridisk person. Om en rörelse, som ägs av en fysisk person, överlåts efter att en överträdelse har begåtts, avses överlåtaren svara för avgiften även i fortsättningen. I fråga om verksamheter som drivs av en juridisk person riktar sig anspråket mot den förmögenhetsmassa som hålls samman av denna, t.ex. av ett aktiebolag. Att bolaget överlåts inverkar alltså inte på företagets skyldighet att betala avgift.

För varje arbetstagare som är anställd utan föreskrivet tillstånd utgör avgiften ett halvt basbelopp, dvs. för närvarande 8 900 kronor. Avgiften fördubblas om överträdelsen har pågått mer än tre månader. Möjligheten till eftergift eller nedsättning bör tillämpas restriktivt. Det hänger samman med att avgifterna riktar sig mot en avgränsad grupp, arbetsgivarna, vilka förutsätts känna till de regler som gäller vid anställning och som också i samband därmed har ålagts ett betydande ansvar i olika hänseenden. Som anges i den allmänna motiveringen syftar möjligheten till nedsättning och eftergift bl.a. till att i vissa särskilda situationer möjliggöra att resultatet inte blir orimligt.

99 b §

Allmän domstol har ålagts att handlägga även avgiftspåföljden. En ordning där domstolen prövar såväl ansvars- som avgiftsfrågan har ansetts bäst tillgodose rättssäkerhetskraven. Den torde även vara ägnad att inskräpa vikten av att lagföring i ökad omfattning kommer till stånd i dessa fall.

Den frist inom vilken ansökan måste göras, för att inte talan om avgift skall vara förfallen, motsvarar den preskriptionstid som gäller vid åtal för anställande av utlänningar utan tillstånd (95 § andra stycket). Den skillnaden föreligger dock, att åtalspreskription avbryts först genom delgivning av åtal, medan det enligt denna paragraf är tillräckligt att ansökan har gjorts inom tvåårstiden. I båda fallen gäller att fristen räknas från det att överträdelsen upphör, dvs. i praktiken från det att anställningen upphör

eller utlännigen får tillstånd att arbeta (jfr Beckman m.fl.: Kommentar till brottsbalken III, första upplagan s. 335 f). Det har bedömts lämpligt att i lagen uttryckligen ange utgångspunkten för preskriptionsfristens beräkning.

I fråga om talan angående avgift gäller i tillämpliga delar vad i rättegångsbalken föreskrivs angående mål om ansvar för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter. Därigenom blir det bl.a. möjligt att avgöra mål, i vilka talan avser endast ansökan om avgift, i enklare sammansättning (1 kap. 3 § brottsbalken) och utan krav på att den som talan avser har inställt sig (se 21 kap. 2 § och 46 kap. 15 § samma balk). Vidare skall rättegångsbalkens bestämmelser om kvarstad i brottmål tillämpas. Vad i 26 kap. rättegångsbalken sägs om åtal skall därvid ha tillämpning på ansökningar om avgift. Kvarstad skall givetvis också kunna användas mot en arbetsgivare som är juridisk person (jfr. 17 § första stycket lagen om införande av nya rättegångsbalken). Avgift får inte påföras senare än fem år från överträdelsen. Bestämmelsen bör jämföras med 35 kap. 6 § i brottsbalken.

I övrigt innehåller paragrafen föreskrifter om inbetalning och indrivning av avgifterna. Bestämmelserna motsvarar vad som i lagen (1976:666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande gäller för inbetalning och indrivning av avgifter enligt den lagen.

4.2 Övriga lagförslag

I fråga om ändringarna i *kommunalskattelagen (1928:370)* och i *lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar* hänvisas till den allmänna motiveringen.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1980:376),
2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370),
3. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Sammanfattning av kommitténs överväganden¹

Det betänkande som utlänningslagkommittén lägger fram nu är det tredje och sista betänkandet. De frågor som återstod att behandla efter det förra betänkandet kan inte sammanfattas under en rubrik. Betänkandet handlar i stora drag om å ena sidan verkställighet av avlägsnandebeslut och därmed sammanhängande frågor rörande förvarsinstitutet och å andra sidan straff- och ansvarsbestämmelser. Det som faller utanför den beskrivningen är frågan om ett särskilt utvisningsförfarande för dem som inte ansöker om tillstånd i tid.

Ett utvisningsförfarande för dem som vistas här illegalt

Kommittén föreslår ett särskilt utvisningsförfarande för dem som inte söker tillstånd inom tre månader från inresan. Självfallet skall de som har politiska skäl att anföra för sin önskan att stanna här få rätt till prövning av sin ansökan i vanlig ordning liksom de för vilka avlägsnande frågan i övrigt är tveksam.

Två ledamöter reserverar sig mot förslaget. De anser att resultatet av den undersökning som kommittén utfört om hur många som kommer i kontakt med myndigheterna först efter tre månader från inresan inte motiverar införandet av ytterligare ett avlägsnandeinstitut. De anser vidare att det föreslagna förfarandet försvarar på ett påtagligt sätt överskådligheten av lagen.

Verkställighet av avlägsnandebeslut

Kommittén anser att rikspolisstyrelsen och invandrarverket i samråd bör utarbeta föreskrifter för verkställighetsmyndigheterna. Föreskrifterna bör utformas så att största möjliga hänsyn tas till den enskilde utan att därför verkställigheten sätts i fara. Vidare föreslår kommittén att även utvisningsbeslut på grund av brott och på grund av asocialitet skall verkställas av polismyndighet i stället för som nu av länsstyrelse för att därigenom undvika onödig byråkrati. För att undanröja hinder för ratifikation av ILO-konventionen nr 143 föreslås att staten skall stå för kostnaderna för bevakningspersonalen vid verkställigheten.

Förvar

Kritiken mot verkställigheten av avlägsnandebesluten har ofta avsett förvarstaganden som skett inför verkställigheten. Särskilt har det gällt placering i häkte av förvarstagna barn. Kommittén anser att det bör föreskrivas att ensamma barn inte skall placeras i häkten eller i liknande lokaler. Kommittén anser att det bör byggas särskilda lokaler där förvarstagna utlänningar kan placeras. Kommittén lämnar även förslag på vad som omedelbart kan göras för att lösa den nuvarande högst otillfredsställande situationen i synnerhet för barnfamiljer.

¹ Ds A 1981: 8 s. 13–15.

Kommittén lägger också fram vissa förslag som rör besvärsrätten över förvarsbeslut. För att förenkla besvärordningen och åstadkomma en enhetlig praxis föreslår kommittén att alla besvär sammanförs till kammarrätten i Jönköping. Det innebär att även polismyndighets förvarsbeslut skall kunna överklagas direkt dit. För att uppfylla konventionskraven på domstolsprövning av beslut om förvarstaganden föreslås att regeringsrätten får pröva om förvar som beslutats av regeringen skall bestå.

Straff- och ansvarsbestämmelser

Kommittén föreslår att en avgift för olaga anställning införs. Den skall åläggas en arbetsgivare som anställer en arbetstagare utan att denne har erforderligt arbetstillstånd. Avgiften är avsedd att göra brottet ekonomiskt olönsamt.

Kommittén förordar vidare att påföljdseftergift och åtalsunderlåtelse i princip används i det fall en flykting brukat t. ex. ett förfalskat pass för att komma in i landet och söka asyl i tron att han annars skulle bli avvisad.

Slutligen föreslår kommittén att straff införs för dem som medvetet försöker hindra att avlägsnandebeslut verkställs. En ganska vid familjekrets föreslås emellertid undantagen från straffbestämmelserna.

Kommitténs lagförslag

1 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

utfärdad den

Härmed föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)

dels att 7, 8, 39, 50, 63, 67, 70, 72, 82, 83, 84, 90, 95, 96 och 99 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 38 a, 90 a, 99 a och 99 b §§ samt närmast före 90 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass samt i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar.

Utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass samt i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar. *Efter regeringens bemyndigande får statens invandrarverk föreskriva att vissa handlingar skall godtas som pass.*

8 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse enligt andra stycket får utlänningen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

I samband med inresekontroll får en polisman undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra, att utlän-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

ningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag.

38 a §

Utan hinder av 38 § andra stycket får en polismyndighet utvisa en utlänning som inte inom tre månader från inresan har ansökt om uppehållstillstånd. Beslut får inte meddelas senare än en vecka från det att utlänningen uppsökte eller anträffades av polismyndigheten. Beslut får inte heller meddelas om det föreligger sådana omständigheter som enligt 33, 34 eller 35 § andra meningen föranleder att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk.

Polismyndigheten skall skyndsamt anmäla utvisningsbeslutet till invandrarverket. Därvid tillämpas vad i 37 § andra–fjärde styckena sägs om anmälan av avvisningsbeslut.

39 §

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall *utvisningsbeslutet* förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av *statens invandrarverk*.

Om det inte föreligger särskilda skäl, skall *utvisningsbeslut som meddelas av statens invandrarverk* förenas med förbud för utlänningen att under en viss tid återvända till Sverige utan tillstånd av *verket*.

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvisnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvisning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvisnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig

Nuvarande lydelse

undan eller *bedriva brottslig verksamhet* här eller om utlänningsidentitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlännings i förvar ålägga utlännings att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlännings skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlännings under uppsikt. Om utlännings inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

Föreslagen lydelse

undan eller *här begå brott på vilket kan följa fängelse i ett år eller därefter* eller om utlänningsidentitet är oklar.

63 §

En polismyndighets beslut om avvisning får överklagas av utlännings. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

Klagan över invandrarverkets beslut som avses i första stycket förs hos regeringen genom besvär.

En polismyndighets beslut om avvisning *eller utvisning* får överklagas av utlännings. Detta sker genom att besvär anförs hos statens invandrarverk.

67 §

Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlännings skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får överklagas av utlännings *utom då beslutet har meddelats av regeringen*.

Har beslutet fattats av en polismyndighet, överklagas det hos länsrätten. Har beslutet fattats av statens invandrarverk eller av en länsstyrelse, överklagas det hos kammarrätten. Länsrättens eller kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlännings skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får överklagas av utlännings. *Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.*

Beslutet överklagas hos kammarrätten. Kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Har beslut som avses i första stycket fattats av regeringen, prövar regeringsrätten på framställning av utlännings, om åtgärden skall bestå.

70 §

En utlännings som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller ett beslut om utvisning enligt 38 eller 43 § kan förklara att han avstår från att överklaga beslutet (nöjdförklaring).

En utlännings som har rätt att överklaga ett beslut om avvisning eller ett beslut om utvisning enligt 38, 38 a eller 43 § kan förklara att han avstår från att överklaga beslutet (nöjdförklaring).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nöjdförklaring avges inför länsstyrelse eller, i vittnes närvaro, inför polismyndighet eller styresmannen vid en kriminalvårdsanstalt eller föreståndaren för ett häkte eller den som tjänstgör i stället för styresmannen eller föreståndaren. Nöjdförklaring som avser utvisning enligt 43 § kan avges även inför länsrätt eller kammarrätt. Nöjdförklaringen får dock avges inför en annan myndighet än den som har meddelat beslutet endast om den som tar emot förklaringen har tillgång till en utskrift av beslutet eller ett bevis om vad det innehåller.

En nöjdförklaring kan inte återtas. Har utlänningen överklagat beslutet innan nöjdförklaringen avges, skall hans talan anses återkallad genom nöjdförklaringen.

Första-tredje styckena tillämpas även beträffande allmän domstols dom eller beslut i den del som avser utvisning på grund av brott. Nöjdförklaring beträffande domen eller beslutet får dessutom avges inför den domstol som har meddelat domen eller beslutet eller inför allmän under rätt.

72 §

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

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

82 §

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

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

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

83 §

Ett beslut om avvisning, som har meddelats av en polismyndighet vid utlänningsankomst hit till riket eller inom en vecka därefter, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Detsamma gäller avvisningsbeslut som har meddelats när en utlänning, vars rätt att resa in i Sverige inte har prövats vid ankomsten, första gången har uppsökt eller anträffats av en polismyndighet eller inom en vecka därefter. Vad som nu har sagts gäller dock inte avvisningsbeslut som skall anmälas till statens invandrarverk enligt 37 §. Ett sådant beslut får, om inte utlännningen har avgett nöjdförklaring, verkställas först när invandrarverket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

Ett beslut om utvisning, som en polismyndighet har meddelat, skall verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats, om invandrarverket efter anmälan enligt 38 a § andra stycket har förklarat att verket inte övertar ärendet.

En dom eller ett beslut om utvisning får verkställas fastän domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft, om utlännningen har avgett nöjdförklaring.

84 §

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten av avvisning samt utvisning enligt 38 § ankommer på polismyndighet. Verkställigheten av utvisning i övrigt ankommer på länsstyrelse. I fråga om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. I fråga om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

90 §

Statens invandrarverks beslut i en verkställighetsfråga, vilken har

Statens invandrarverks beslut i ett verkställighetsärende får över-

Nuvarande lydelse

överlämnats till verket enligt 85 eller 86 § får överklagas av utlänningen. Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Föreslagen lydelse

klagas av utlänningen

1. om ärendet har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §, eller

2. om utlänningen annars i ärendet har anfört sådana omständigheter som enligt invandrarverkets bedömning föranleder att ärenden som där avses överlämnas till verket.

Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Skyldighet att anmäla vissa verkställighetsbeslut till statens invandrarverk

90 a §

Har en utlänning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets avvísingsbeslut anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 §, men har polismyndigheten funnit att ärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påståen inte är uppenbart oriktigt, eller, i fall som avses i 86 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta. Innan invandrarverket har fattat beslut får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas.

95 §

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och underlåter att ansöka om ett sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet, som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet uppehållstillstånd och utan att inom föreskriven tid ha ansökt om ett sådant tillstånd,

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet, som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har

Nuvarande lydelse

föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år.

Föreslagen lydelse

föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år. *Att dessutom en avgift utgår anges i 99 a-b §§.*

96 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen,

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen, eller

5. *en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvissning eller utvisning.*

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige, eller

2. *en utlänning som försöker*

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen,

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen, eller

5. *den som, i fråga om annan utlänning än make, barn, förälder eller syskon, genom döljande av utlänningen eller genom någon annan sådan åtgärd försöker hindra verkställighet av beslut om dennes avvissning eller utvisning.*

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige, eller

2. *den som försöker hindra verk-*

Nuvarande lydelse

hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Föreslagen lydelse

ställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.

99 §

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

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

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

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

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

99 a §

Har någon en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, utgår en avgift. Avgiften skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövar den verksamhet i vilken överträdelsen har begåtts.

Avgiften utgör för varje arbetstagarare, som har anlitats utan att ha föreskrivet arbetstillstånd, hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Har överträdelsen pågått längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje arbetstagarare i stället hela basbeloppet. Avgiften får nedsättas eller efterges om särskilda omständigheter föreligger.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

99 b §

Frågor om avgift vid anställning utan föreskrivet tillstånd prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år från den tidpunkt då överträdelsen begicks. I fråga om sådan talan gäller i tillämpliga delar vad i rättegångsbalken föreskrivs angående mål om ansvar för brott på vilket kan följa fängelse i högst ett år. Sedan fem år har förflutit från tidpunkten för överträdelsen, får avgift inte påföras. Avgifterna tillfaller staten.

Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. Erinran om detta skall tas in i beslutet. Betalas inte avgiften inom denna tid, får den jämte restavgift, beräknad enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får inte vidtas sedan fem år förflutit från det beslutet vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Har före ikraftträdandet besvär enligt 67 § anhängiggjorts hos en länsrätt, tillämpas äldre bestämmelser.

2 Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)

utfärdad den

Härmed föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928: 370) skall ha nedan angivna lydelse.

20 §

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skola från samtliga ur förvärvskällan under beskattningsåret härflutna intäkter i penningar eller penningars värde (bruttointäkt) avräknas alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande. Att koncernbidrag, som icke utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Nuvarande lydelse

Avdrag må icke ske för:
den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit såsom gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;
kapitalavbetalning å skuld;
avgift enligt 8 kap. studiestöds-
lagen (1973: 349);

avgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953: 272);

avgift enligt lagen (1976: 206) om felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978: 268);

förlust, som är att hänföra till kapitalförlust.

Föreslagen lydelse

Avdrag må icke ske för:
den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, däruti inbegripet vad skattskyldig utgivit såsom gåva eller såsom periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta å den skattskyldiges eget, i hans förvärvsverksamhet nedlagda kapital;

svenska allmänna skatter;
kapitalavbetalning å skuld;
avgift enligt 8 kap. studiestöds-
lagen (1973: 349);

avgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m.;

avgift enligt utlänningslagen (1980: 376);

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953: 272);

avgift enligt lagen (1976: 206) om felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978: 268);

förlust, som är att hänföra till kapitalförlust.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

3 Förslag till**Lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar**

utfärdad den

Härmed föreskrivs att 2 § lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971: 291),

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföres hos domstolen.

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971: 291),

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföres hos domstolen,

3. framställning enligt 67 § utlänningslagen (1980: 376).

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § regeringsformen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Handläggning av ärenden angående avlägsnande av presumtiva terrorister (Ds A 1981: 9)

Promemoria utarbetad inom arbetsmarknadsdepartementet

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås främst vissa ändringar i förfarandet vid handläggningen av terroristärenden.

Polismyndigheternas befogenhet att besluta om avvisning av presumtiva terrorister föreslås bli upphävd. Beslutanderätten vid såväl avvisning som utvisning förbehålls regeringen. Därmed utgår den särskilda av RPS upprättade spärrförteckningen avseende sådana terrorister som polismyndigheterna skall avvisa. Regeringens avvisningsbeslut i terroristärenden föreslås förenas med återreseförbud.

I fråga om regeringens handläggning av terroristärenden föreslås att förhandlingen i ärendet skall hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte föreligger särskilda skäl mot det. Vid förhandlingen vid tingsrätten skall alltid utses ett allmänt ombud. Det förutsätts att en företrädare för rikspolisstyrelsen normalt förordnas. Även i andra fall föreslås regeringen få anlita allmän domstol för att hålla förhandling i ett utlänningsärende. I de hänseenden som inte särskilt regleras i utlänningslagen skall bestämmelserna om bevisningsupptagning utom huvudförhandling i brottmål tillämpas. Särskilda bestämmelser föreslås i fråga om inskränkning av förhandlingens offentlighet.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1982.

1 Lagförslag

Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)

Härmed föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980: 376)

dels att 36 § skall upphöra att gälla,

dels att 30, 32, 47, 52, 57–60, 62, 74 och 96 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

30 §

En utlännning som kommer till Sverige skall avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp som avses i andra stycket och om det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar som avses i det stycket.

I första stycket avses en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket.

Nuvarande lydelse

Rikspolisstyrelsen upprättar en förteckning över utlänningar som skall avvisas enligt första stycket. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer i fråga.

Förelagden lydelse

32 §

När en utlänning, som finns i den förteckning som anges i 30 § tredje stycket och som saknar visering eller uppehållstillstånd, kommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart besluta om avvisning av honom utom i de fall då ärendet skall överlämnas till regeringen enligt 36 §.

När det hos polismyndigheten uppkommer fråga om avvisning enligt 30 § av annan utlänning än som avses i första stycket, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen. I ärenden som prövas av regeringen skall förhandling hållas.

När en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas enligt 30 §, skall polismyndigheten hänskjuta ärendet till statens invandrarverk som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen. Vid ärendets prövning hos regeringen skall förhandling hållas.

Beslut om avvisning enligt 30 § skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige. Därvid tillämpas bestämmelserna i 42 §.

36 §

Ärenden om avvisning enligt 32 § första stycket skall hänskjutas till statens invandrarverk, om det föreligger sådana omständigheter som enligt 33 eller 34 § föranleder att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk. Invandrarverket skall med eget yttrande överlämna sådana ärenden till regeringen.

47 §

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena.

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 §.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av regeringen. I sådana ärenden skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

statens invandrarverk, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

52 §

När det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut om särskilda tvångsåtgärder mot en utlänning eller statens invandrarverks beslut enligt 51 §, får en polismyndighet tillfälligt ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt enligt 50 §.

Skall ett ärende om avvisning enligt 36 § överlämnas till regeringen, skall polismyndigheten ta utlänningen i förvar.

Även om de i 50 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får polismyndigheten ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när frågan om avvisning skall överlämnas till regeringen enligt 32 § andra stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa honom enligt 47 §.

Även om de i 50 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får en polismyndighet ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när fråga om avvisning skall överlämnas till regeringen enligt 32 § första stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 47 §.

Anmälan om att en utlänning har tagits i förvar eller ställts under uppsikt enligt första eller andra stycket skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet eller, i fall som anges i 51 § hos statens invandrarverk. Denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

57 §

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får dock besluta att en länsrätt eller länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och utse myndighet som skall hålla förhandlingen.

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får dock besluta att en länsrätt eller länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger samt därvid bestämma om annan än utlänningen skall höras. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och bestämma om annan än utlänningen skall höras samt, där annat ej följer av andra stycket, utse domstol eller förvaltningsmyndighet som skall hålla förhandlingen.

I ärende om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § skall förhandlingen hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte föreligger särskilda skäl mot det.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 §

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdras åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdras åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen. *Allmänt ombud skall alltid förordnas vid förhandling vid Stockholms tingsrätt enligt 57 § andra stycket.*

59 §

Utlänningen och andra personer, som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den myndighet som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får myndigheten besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det föreligger synnerliga skäl.

Utlänningen och andra personer, som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får domstolen eller förvaltningsmyndigheten besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det föreligger synnerliga skäl.

60 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

I fråga om förhandling vid allmän domstol skall, i den mån annat inte följer av 57–59 §§, 60 § första och tredje styckena samt 61 och 62 §§, i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål.

Förhandlingen skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

Vid förhandling vid allmän domstol får, utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken, rätten förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antagas att vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100). Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall vara of-

Nuvarande lydelse

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den *myndighet* som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

62 §

Föreslagen lydelse

fentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den *domstol eller förvaltningsmyndighet* som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

74 §

När regeringen upphäver ett beslut enligt 71 eller 72 § eller medger en utlänning rätt att uppehålla sig här i riket trots ett utvisningsbeslut, får regeringen samtidigt meddela sådana föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse här i riket som anges i 48 § första stycket.

När verkställighet inte skall ske i fall som avses i 73 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när ett beslut om avvisning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § *första och andra styckena*. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

När verkställigheten inte skall ske i fall som avses i 73 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när ett beslut om avvisning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 §. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

96 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,
2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,
3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen,
4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen, eller
5. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning eller utvisning.

Nuvarande lydelse

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige, eller

2. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Föreslagen lydelse

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § att komma in i Sverige eller

2. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

2 Inledning

Den internationella terrorismen har under senare tid föranlett allt flera stater att införa lagstiftning, som ger dem ökade möjligheter att bekämpa terroristverksamhet. På det internationella området har vidare antagits en rad instrument som syftar till att bekämpa den internationella terrorismen. För Sveriges del introducerades den särskilda terroristlagstiftningen år 1973. De materiella bestämmelserna har sedan dess undergått vissa begränsade ändringar och återfinns numera i utlänningslagen (UtlL).

Vid terroristbestämmelsernas tillkomst bedömdes det som angeläget att presumtiva terrorister kunde avvisas vid gränsen av polismyndigheterna. Dessa fick därför rätt att under noggrant angivna förutsättningar meddela sådana beslut. Erfarenheterna har visat att denna möjlighet har ytterst begränsad praktisk betydelse och att avlägsnande av presumtiva terrorister genomgående sker genom beslut av regeringen. Det har mot den bakgrunden ansetts befogat att bättre anpassa gällande bestämmelser till den faktiska utvecklingen.

I fråga om förfarandet vid regeringens handläggning av terroristärenden bör understrykas, att UtlL:s terroristbestämmelser i viktiga hänseenden skiljer sig från de regler som gäller beträffande brottsbekämpning. Detta hänger främst samman med nödvändigheten av att kunna ingripa på ett så tidigt stadium som möjligt för att förhindra att terroristdåd kommer till stånd. UtlL:s bestämmelser om avvisning och utvisning i detta hänseende tar alltså sikte på utlännningar som på vissa angivna grunder kan antas begå terroristhandlingar i Sverige.

Mot den bakgrunden är det särskilt viktigt att själva förfarandet omgärdas med garantier för en rättssäker prövning av avlägsnandefrågan. Av bl. a. det skälet har beslutanderätten i alla praktiskt betydelsefulla fall lagts hos regeringen. Genom bestämmelser bl. a. om politiskt verkställighets hinder, om hörande av statens invandrarverk (SIV), om förhandling och

om rätt till offentligt biträde har statsmakterna ytterligare velat garantera rättssäkerheten i förfarandet.

Frågan om rättssäkerheten i handläggningen av terroristärenden har under den tid lagstiftningen gällt vid upprepade tillfällen tagits upp i riksdagen och i den allmänna debatten. Kritiken har delvis gällt utformningen av de materiella bestämmelserna. I den delen lämnas frågan åt sidan i promemorian. Kritiken har emellertid även tagit sikte på själva förfarandet och de bestämmelser som reglerar detta. Debatten har inte minst gällt det förhållandet att rikspolisstyrelsen (RPS), som anhängiggör avlägsnandehandlet, också är den myndighet som håller förhandlingen i ärendet. Vidare har kritiserats att visst utredningsmaterial kan undanhållas den eller de berörda utlänningarna.

Det är självfallet av vikt att förfarandet i terroristärenden utformas så, att misstro mot handläggningen av dessa ärenden i möjlig mån undviks. Att sådan misstro inte alltid kan undanröjas är emellertid en konsekvens av terroristbestämmelsernas särskilda natur. I denna promemoria behandlas frågan om ändringar av förhandlings- och sekretessreglerna i terroristärenden och föreslås vissa ändringar i förfarandet.

3 Gällande terroristbestämmelser

Bestämmelserna i Util om avvisning eller utvisning av presumtiva terrorister innebär i huvudsak följande.

Enligt 30 § första stycket Util skall en utlänning som kommer till Sverige avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som avses i paragrafens andra stycke och om det dessutom, med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt, föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar som anges i det stycket. Bestämmelsen avser enligt andra stycket en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket. Om det beträffande en utlänning som uppehåller sig i riket föreligger sådana omständigheter som nu har nämnts får han enligt 47 § utvisas. En förteckning över utlänningar som skall avvisas enligt 30 § första stycket skall enligt samma paragrafs tredje stycke upprättas av rikspolisstyrelsen. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer ifråga.

En utlänning som kommer hit och som uppfyller rekvisiten i 30 § skall alltså avvisas. Avvisning beslutas antingen av polisen eller av regeringen. Det bedömdes vid lagens tillkomst som angeläget att polisen fick möjlighet att omedelbart avvisa en presumtiv terrorist. Å andra sidan befanns det nödvändigt att en sådan ordning omgärdades med särskilda rättssäkerhetsgarantier. Avvisning genom beslut av polis får därför ske endast om utlänningen finns upptagen på en särskild förteckning och dessutom saknar visering eller uppehållstillstånd. Som ytterligare förutsättning för avvisning genom beslut av polis gäller, att utlänningen inte gör invändningar av politisk art, dvs. att utlänningen inte påstår att han riskerar politisk förföljelse eller åberopar någon annan omständighet som avses i 33 eller 34 § Util. Utrymmet för polisens befogenhet att avvisa en presumtiv terrorist är alltså starkt begränsat. Brister någon av förutsättningarna, skall frågan i

stället avgöras av regeringen. Lagen föreskriver att polismyndigheten skall hänskjuta ärendet till SIV, som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen.

Den förut nämnda förteckningen över sådana utlänningar som polisen får avvisa upprättas av RPS. Det är emellertid regeringen som, med tillämpning av rekvisiten i 30 § andra stycket, bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer i fråga. Endast utlänningar som tillhör en av regeringen angiven terroristgrupp eller terroristorganisation får av RPS tas med på förteckningen. För att en utlänning skall uppföras på förteckningen krävs vidare att han i övrigt uppfyller förutsättningarna i 30 § första stycket. När regeringen beslutar i ett ärende om avvisning av en presumtiv terrorist är den däremot inte bunden av om utlänningen finns upptagen i förteckningen eller ens av om han tillhör någon av de grupper eller organisationer som enligt regeringens beslut ligger till grund för förteckningen.

För det fall avvisningsärendet skall överlämnas till regeringen finns långtgående regler om förvarstagande genom beslut av polismyndighet (52 § andra stycket). I vissa fall skall utlänningen alltid tas i förvar. Det gäller när förhållandena är sådana att polisen skulle ha kunnat avvisa utlänningen, om denne inte hade åberopat politiska skäl. I övrigt får polisen ta utlänningen i förvar, även om de generella förvarsgrunderna inte föreligger.

Utvisning enligt 47 § UtIL får som nämnt ske, om det beträffande en utlänning som vistas här i riket föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena, dvs. om de grundläggande rekvisiten för avvisning är uppfyllda. Utvisningsmöjligheten infördes med hänsyn till svårigheterna att hindra presumtiva terrorister att ta sig in i landet och med tanke på att sådana utlänningar redan vid lagens ikraftträdande kunde finnas i Sverige. Utvisning beslutas av regeringen. Någon förteckning är därför inte aktuell i detta sammanhang. Det saknar vidare avgörande betydelse om utlänningen tillhör någon sådan grupp eller organisation som ligger till grund för RPS' spärrförteckning. Avgörande är endast att de i 30 § första och andra styckena angivna terroristrekvisiten är uppfyllda. Utvisningsbestämmelsen är tillämplig så snart utlänningen har kommit in i landet. I fråga om tvångsmedel – t. ex. tagande i förvar – gäller vanliga regler (50 § första stycket). Ärendena angående utvisning av presumtiva terrorister anhängiggörs hos regeringen av RPS. SIV skall höras om inte hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande. Förhandling skall äga rum.

Om en utlänning som har avvisats enligt 30 § eller utvisats enligt 47 § i samband med verkställigheten av beslutet påstår att han riskerar politisk förföljelse eller åberopar någon annan sådan omständighet som anges i 85 eller 86 §, skall verkställighetsärendet i de fall som anges i dessa paragrafer hänskjutas till invandrarverket. Verket har också i detta fall att med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen.

En förutsättning för att den som har bedömts vara terrorist skall kunna avlägsnas ur landet på grund av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut är som tidigare har nämnts, att det inte föreligger något politiskt eller därmed jämställt verkställighetshinder. Enligt 73 § skall sålunda regeringen förordna att beslut om avvisning eller utvisning tills vidare inte får verkställas om hinder mot verkställighet av beslutet möter på grund av bestämmelserna i 77–80 §§ UtIL (politiskt verkställighetshinder) eller om det annars föreligger särskild anledning att verkställighet inte bör äga rum. Har rege-

ringen förordnat att verkställighet inte får ske, får regeringen enligt 74 § andra stycket meddela föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i riket. I alla sådana ärenden skall förhandling hållas.

Av intresse i detta sammanhang är vidare lagen (1975: 1360) om tvångs-åtgärder i spaningssyfte i vissa fall (den särskilda spaningslagen). Enligt 1 § första stycket spaningslagen skall en utlänning, som har avvisats eller utvisats som terrorist men beträffande vilken regeringen har förordnat att avvisnings- eller utvisningsbeslutet tills vidare inte får verkställas, kunna bli föremål för viss kontroll och övervakning enligt 2–5 §§ under sin vistelse i Sverige. Detsamma skall enligt 1 § andra stycket gälla, om det annars har meddelats ett inte verkställbart beslut om avvisning eller avlägsnande i övrigt och regeringen har funnit att det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena samma lag. Den kontroll och övervakning som i nu nämnda fall skall kunna komma i fråga innebär – förutom sådana särskilda föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse i riket som får meddelas av regeringen enligt 74 § andra stycket UtIL – att utlänningen under vissa förutsättningar skall kunna bli föremål för vissa särskilda spaningsåtgärder. I detta hänseende innebär spaningslagen följande.

Om det bedöms vara av betydelse för att utröna om en terroristorganisation eller terroristgrupp planlägger eller förbereder någon åtgärd som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften, får en utlänning som avses i 1 § spaningslagen underkastas husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Av sådan utlänning får också tas fingeravtryck och fotografi (2 §). Det är polismyndigheterna som beslutar om nämnda åtgärder. Om det finns synnerliga skäl kan en polismyndighet för samma ändamål få tillstånd att dels ta del av samtal till och från telefonapparat som innehas eller kan antas komma att begagnas av utlänningen (telefonavlyssning) och dels närmare undersöka, öppna eller granska post- eller telegrafförsändelse, brev, annan sluten handling eller paket som har ställts till eller avsänts från utlänningen och som påträffats vid husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning eller som finns hos post-, telegraf-, järnvägs- eller annan befordringsanstalt (3 §). Frågan om tillstånd till en sådan åtgärd prövas av *Stockholms tingsrätt* på yrkande av rikspolisstyrelsen. Tillståndet skall meddelas att gälla en viss tid som dock inte får överstiga en månad (4 §).

4 Avvisning av presumtiva terrorister – överväganden och förslag

Under de åtta år som terroristbestämmelserna har varit i tillämpning har beslut om avvisning av en presumtiv terrorist meddelats i endast ett fall. Beslutet meddelades av en polismyndighet. Inte vid något tillfälle har fråga om avvisning i ett fall av aktuellt slag överlämnats till regeringen. Samtliga de terroristärenden som regeringen hittills har prövat har således handlagts som utvisningsärenden.

I förarbetena till terroristbestämmelserna underströks behovet av att kunna hindra en utlännings inresa, när det fanns skäl att anta att hans närvaro innebar risker för terrordåd i vårt land (prop. 1973:37 s. 83). Tyngdpunkten i bestämmelserna synes vid den tidpunkten ha lagts på den föreslagna avvisningsbestämmelsen. Utvisningsbestämmelsen motiverades med att en skärpt inresekontroll aldrig kan göras 100-procentigt effek-

tiv och med att presumtiva terrorister vid lagens ikraftträdande redan kunde tänkas finnas i Sverige. Den faktiska utvecklingen har således blivit en annan än den man förutsåg. Mot den bakgrunden kan övervägas, om inte avlägsnandebestämmelserna bör bättre anpassas till de faktiska förhållandena. En sådan ändring kan gå ut på att polismyndighetens befogenhet att besluta om avvisning upphör. Ett mer radikalt grepp vore att upphäva de avvisningsbestämmelser som avser presumtiva terrorister och endast behålla de särskilda bestämmelserna om utvisning. Mot en sådan ordning kan emellertid riktas den principiella invändningen, att den innebär att den presumtive terroristen måste släppas in i landet innan åtgärder kan vidtas för hans avlägsnande från Sverige. I det följande förordas därför den mera begränsade ändringen.

Som framgått har polisens beslutsbefogenhet i terroristärenden omgärdats med omfattande rättssäkerhetsgarantier, främst genom att utlänningen måste finnas på en särskild av RPS upprättad spärrförteckning för att avvisning skall få ske genom polisens försorg. Det ligger i sakens natur att den som misstänker att han finns på förteckningen undviker att resa in under sin rätta eller sin tidigare använda identitet. Frånvaron av reguljär gränskontroll inom Norden minskar ytterligare avvisningsmöjlighetens betydelse. Det förefaller mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter som om bestämmelserna om rätt för polisen att avvisa presumtiva terrorister skulle kunna upphävas utan att beredskapen mot terroristdåd försvagas. I stället skulle då avvisningsfrågan alltid överlämnas – via SIV – till regeringen. Den ordningen föreskrivs redan nu för bl. a. de fall då polisen stoppar en utlännings som bedöms vara en presumtiv terrorist, men utlänningen inte finns på förteckningen. Upphävs polisens beslutsbefogenhet bortfaller behovet av den särskilda spärrförteckningen. Vidare bortfaller behovet av särskilda regeringsbeslut angående de grupper eller organisationer som får läggas till grund för förteckningen.

Handläggningen av ett avvisningsärende skulle då bli denna. När en polismyndighet vid gränsen påträffar en utlännings som bedöms vara en presumtiv terrorist, dvs. uppfylla rekvisiten i 30 § första och andra styckena, skall ärendet hänskjutas till SIV. Verket skall med eget yttrande överlämna ärendet till regeringen. Innan regeringen avgör ärendet skall förhandling hållas. Regeringen prövar liksom hittills ärendet med tillämpning av de allmänna terroristrekvisiten i 30 § första och andra styckena. Polismyndigheten får enligt 52 § andra stycket tillfälligt ta utlänningen i förvar, även om förutsättningarna för förvarstagande i 50 § första stycket inte föreligger. Beslutet skall skyndsamt anmälas till regeringen som prövar – enligt 50 § – om förvaret skall bestå.

Det förda resonemanget tar sin utgångspunkt i hur terroristbestämmelserna faktiskt har kommit tillämpas. Det skulle kunna invändas att detta är ett alltför snävt synsätt och att i bilden även bör vägas in frågan om nuvarande ordning, med polisens avvisningsbefogenhet och spärrförteckningen, kan antas ha en allmänt avhållande effekt i fråga om presumtiva terrorister. Det är självfallet mycket svårt att ha en säker uppfattning på den punkten. Det finns emellertid anledning att anta att den avhållande effekten är så begränsad att den inte i detta sammanhang bör tillmätas avgörande betydelse. En annan aspekt av intresse är den att regeringens beslut angående de organisationer eller grupper som får läggas till grund för förteckningen även bildar underlag vid regeringens årliga redovisning till riksdagen om terroristbestämmelsernas tillämpning. Även om beslutet angående vilka organisationer som får läggas till grund för RPS' spärrför-

teckning inte binder regeringen vid dess beslut om avvissning eller utvisning, kan beslutet ändå sägas markera regeringens inställning i fråga om olika ifrågakommande grupper. Särskilt avgränsningen gentemot i hemlandet verksamma befrielseörelser är därvid viktig. Det är emellertid möjligt för regeringen att utan ett beslut med stöd av 30 § tredje stycket UtIL i önskvärd omfattning klargöra sin ståndpunkt. Sålunda ger t. ex. regeringens beslut i överlämnade ärenden vägledning åt polismyndigheterna. Redovisningen till riksdagen kan vid behov avse de bedömningar av hithörande organisationer eller grupper som regeringen har gjort i redan prövade terroristärenden.

Mot bakgrund av det anförda föreslås ändring av bestämmelserna om avvissning av presumtiva terrorister. Förslaget föranleder ändring i 30, 32, 36, 47, 52, 74 och 96 §§ UtIL.

5 Förhandling i terroristärenden

5.1 Närmare om handläggningen av terroristärenden hos regeringen

Som tidigare nämnts är det regeringen som beslutar om utvisning av presumtiva terrorister. Utom i ett undantagsfall är det också regeringen som har att besluta i fråga om avvissning i dessa fall, låt vara att något sådant beslut inte har meddelats av regeringen. *Utvisningsärendena* handläggs i princip på följande sätt.

Ärendet bereds i arbetsmarknadsdepartementet. I alla viktiga frågor bereds det gemensamt med justitiedepartementet. Gemensam beredning äger i viss utsträckning rum även med utrikesdepartementet. När ett utvisningsärende enligt 47 § UtIL har anhängiggjorts hos regeringen, anmäls omedelbart hos vederbörande rättshjälpsnämnd behovet av offentligt biträde. om ett biträde inte redan har förordnats. Handlingarna i ärendet delges därefter med det offentliga biträdet. Har utlänningen tagits i förvar bedöms enligt 54 § andra stycket om skäl föreligger för upphävande av åtgärden. Vidare kan uppkomma fråga om kvarhållande i förvar sedan utlänningen har hållits i förvar under viss tid. Ett sådant beslut skall enligt 53 § andra stycket föregås av förhandling.

I själva sakfrågan skall enligt 47 § UtIL andra stycket hållas förhandling. Det ankommer enligt 57 § på det statsråd som ansvarar för utlänningsärenden eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer att besluta om förhandlingen och utse myndighet att hålla denna. I praxis har hittills RPS fått uppdraget. Vid förhandlingen förutsätts normalt att det offentliga biträdet är närvarande.

Sedan protokoll från förhandlingen har kommit in till regeringen, bereds det offentliga biträdet tillfälle att yttra sig. Ytterligare skäl och synpunkter kan därvid tillföras ärendet.

Innan regeringen beslutar i utvisningsfrågan skall invandrarverket yttra sig, om det inte möter hinder mot detta "på grund av att ärendet är synnerligen brådskande" (47 § andra stycket UtIL).

Sedan verkets yttrande har kommunicerats med biträdet och denne har inkommit med sin slutinlagda tas ärendet upp till slutlig beredning i regeringskansliet. Beslut i ärendet fattas av regeringen på föredragning av det statsråd som svarar för utlänningsärendena.

Med stöd av 84 § UtIL förordnar regeringen regelmässigt RPS att handha verkställigheten av beslutet.

I ett ärende hos regeringen om *avvisning* av en presumtiv terrorist blir förfarandet väsentligen detsamma. I ett sådant fall förutsätts emellertid i allmänhet att SIV med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen.

5.2 Förhandling i utlänningsärenden

Förhandling innan ett ärende avgörs är enligt UtL i vissa fall obligatorisk. Detta är fallet i ärenden hos regeringen om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist (32 och 47 §§ UtL) och när regeringen i fråga om en terrorist beslutar om särskilda föreskrifter enligt 74 § andra stycket UtL. Förhandling är vidare obligatorisk innan en handläggande myndighet beslutar om kvarhållande av en utlänning i förvar utöver en viss i lagen angiven tid (53 § UtL). Förhandling får dessutom hållas när det annars finns skäl till detta. Förhandling torde framför allt hållas när motstridiga uppgifter har lämnats. Uttalanden som understryker vikten av att förhandling (förhör) i vissa fall kommer till stånd också hos SIV har gjorts i prop. 1977/78: 90 s. 75 och prop. 1979/80: 96 s. 108.

De bestämmelser som gäller vid obligatorisk eller fakultativ förhandling återfinns i 56–62 §§ UtL. Huvudregeln är att den handläggande myndigheten själv håller förhandlingen (57 §). SIV får överlåta åt en länsrätt eller länsstyrelse att hålla förhandlingen. I ärende hos regeringen hålls förhandlingen av den myndighet som det ansvariga statsrådet – eller en av statsrådet förordnad tjänsteman – utser. Någon formell begränsning av myndighetskretsen har inte gjorts. I samband med tillkomsten av den nya UtL upphävdes emellertid en bestämmelse om förhör vid allmän under rätt. Det skedde mot bakgrund av att bestämmelsen i ytterst ringa omfattning hade tillämpats och att vittnesförhör med annan än utlänningen numera kan äga rum även vid förvaltningsdomstol. Det får med hänsyn till den ändringen antas, att allmän domstol inte för närvarande tillhör den krets av myndigheter som regeringen kan anlita till förhandling i utlänningsärenden. Som redan nämnts anlitas regelmässigt RPS för att hålla förhandlingen i terroristärenden.

Den myndighet som håller förhandlingen får enligt 58 § UtL uppdra åt en polismyndighet eller en särskilt utsedd person att vara *allmänt ombud* vid förhandlingen.

Enligt 60 § är syftet med förhandlingen att få till stånd en noggrann utredning om de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas. I detta sammanhang bör nämnas att partsinsynen, dvs. utlänningsens rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, är underkastad de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (se prop. 1979/80: 96 s. 125). Om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagt material inte lämnas ut, kan alltså detta undanhållas utlänningen, även i fall då förhandling hålls. Av paragrafen framgår att upplysning om innehållet i viss utsträckning skall lämnas utlänningen. Även detta kan dock i vissa fall underlåtas.

Förhandlingen skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat (60 § sista stycket UtL).

I övrigt reglerar de ifrågavarande bestämmelserna i UtL frågor om kallelse, inställelse och hämtning samt ersättningsfrågor.

Om man bortser från upphävandet av bestämmelsen om förhör vid allmän underrätt, som berörs nedan, och en bestämmelse om obligatoriskt

förhör i vissa verkställighetsärenden, medförde tillkomsten av den nya UtL ingen saklig ändring av den ordning som redan tidigare gällde. Benämningen "förhör" ersattes emellertid med "förhandling". Det skedde "för att understryka att förhör i ett ärende är avsett att tillvarata både utlänningens och myndigheternas intresse" (prop. 1979/80: 96 s. 103).

5.3 Överväganden och förslag

I ärenden hos regeringen om avlägsnande av en presumtiv terrorist skall hållas förhandling enligt 56–62 §§ UtL. Hittills har regeringen i sådana fall brukat uppdra åt rikspolisstyrelsen att hålla förhandlingen. Den nuvarande ordningen har kritiserats, främst på den grunden att förhandlingen har överlåtit åt samma myndighet som har anhängiggjort avlägsnandebudet samt att något kontradiktoriskt förfarande inte ägt rum. Önskemål har framställts om att en utomstående myndighet, helst en domstol, får svara för förhandlingen.

Kritiken skall ses mot bakgrund bl. a. av att avlägsnande av en presumtiv terrorist kan aktualiseras inte bara då denne tillfälligt vistas i vårt land utan även i situationer då utlänningen sedan lång tid är bosatt här och genom familj och arbete är knuten till Sverige. I sådana fall företer en utvisning på grund av fara för terroristhandlingar vissa likheter med avlägsnande på grund av brott eller asocialitet. Även om det inte bör komma i fråga att annan myndighet än regeringen skall ha beslutanderätten i terroristärenden, kan skäl anföras till förmån för att på utredningsstadiet föra in domstolsmedverkan genom att förhandlingen hålls av en domstol. I det följande diskuteras fördelar och nackdelar med en sådan ordning och utvecklas närmare hur en sådan medverkan skulle kunna utformas.

RPS anhängiggör i förekommande fall hos regeringen ärenden om utvisning av presumtiva terrorister. Såväl från allmänhetens som framför allt från den enskilde utlänningens sida är det mot den bakgrunden oundvikligt att RPS uppfattas som utlänningens motpart. Allmänt sett måste det därför anses önskvärt att den förhandling som skall äga rum i ärendet anförtros åt en annan myndighet än RPS, om detta kan ske utan att handläggningen väsentligt fördröjs eller försåras. Detta önskemål ter sig motiverat även med hänsyn till att en utvisning eller avvisning av en utlänning som terrorist är en djupt ingripande åtgärd, som i vissa fall får långtgående verkningar även för anhöriga och andra närstående.

Det finns goda skäl att anta, att en förhandling inför en myndighet som utlänningen uppfattar som neutral har en icke oväsentlig psykologisk betydelse. Den kan därigenom underlätta för denne att uttala sig och ge uttryck för sin uppfattning om de aktuella påståendena. Detta skulle i sin tur befrämja en allsidig utredning i ärendet. En sådan ordning skulle vidare vara ägnad att minska kritiken från allmänhetens sida mot den hittillsvarande ordningen och stärka förtroendet för regeringens handläggning av terroristärendena. Även detta måste bedömas som en påtaglig vinst. Effekten av att förhandlingen förläggs på neutralt plan kan antas – såväl för utlänningen som för allmänheten – bli särskilt påtaglig om förhandlingen kan anförtros åt en allmän domstol.

Enligt 58 § UtL får den myndighet som håller förhandlingen uppdra åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen. Vid en förhandling inför domstol i ett terroristärende framstår det som naturligt att rikspolisstyrelsen alltid uppträder som allmänt ombud och att sålunda ett kontradiktoriskt förfarande tillämpas.

Det bör emellertid understrykas att domstolens roll vid förhandlingen endast skall vara att medverka till en noggrann utredning av de omständigheter som skall läggas till grund för avgörandet. Genom domstolsförhöret skapas gynnsammast möjliga förutsättningar för en allsidig och förutsättningslös genomgång av föreliggande omständigheter. Domstolen bör därmed inte ha till uppgift att yttra sig till regeringen. Den har inget ansvar för beslutet i ärendet. Domstolen har endast att medverka i utredningen och att därefter till regeringen överlämna protokollet från förhandlingen.

Mot en sådan formalisering och uppstramning av förfarandet som nu skisserats skulle kunna riktas den invändningen, att handläggningen onödigtvis fördröjs. Detta behöver emellertid inte bli fallet. Det måste förutsättas att dessa ärenden genom bestämmelser i arbetsordning eller eljest ges förtur hos domstolen. Det finns under den förutsättningen inte anledning att räkna med mer än några få dagars fördröjning, något som i detta sammanhang normalt torde vara fullt acceptabelt.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts föreslås att förhandling vid allmän domstol regelmässigt ingår i handläggningen hos regeringen av terroristärenden. Motsvarande bör gälla i ärenden om politisk utvisning.

Med hänsyn till terroristärendenas skilda natur får det anses angeläget från utredningssynpunkt, att det hos den domstol som anförtros förhandlingarna finns erfarenhet av och kunskaper på det aktuella området. Detta talar för att en och samma domstol får hand om samtliga förhandlingar i terroristärenden. I det sammanhanget bör nämnas att Stockholms tingsrätt beslutar i fråga om telefonavlyssning enligt den s. k. särskilda spaningslagen. Såväl ärendena om telefonavlyssning som spionerimål handläggs vid en och samma avdelning vid domstolen. Övervägande skäl talar för att förhandlingar i terroristärenden handläggs vid samma avdelning. (Domstolen bestämmer tid och plats för förhandlingen. När säkerhetsskäl eller andra särskilda skäl påkallar det får förhandlingen hållas på den plats där utlänningen förvaras.)

Införandet i terroristförfarandet av en ordning med förhandling vid allmän domstol aktualiserar frågan om sekretessen i ärendena. Terroristärenden handläggs i administrativ ordning, vilket har till följd att bestämmelsen i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen (1980:100) är tillämplig i dessa ärenden, om någon avvikande bestämmelse inte har meddelats i lag. Det innebär att handling eller annat material inte får lämnas ut i den mån det med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är *av synnerlig vikt* att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Även i dessa fall skall emellertid myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig fara för det intresse som sekretessen skall skydda. I fråga om domstol gäller däremot enligt 14 kap. 5 § andra stycket andra meningen sekretesslagen den regeln, att sekretess inte innebär någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Det är självfallet från rättssäkerhetssynpunkt angeläget att parten i ett terroristärende får kännedom om de uppgifter som läggs till grund för avgörandet i ärendet. Det bör föreligga utomordentligt starka skäl för att han skall undanhållas sådana uppgifter. Å andra sidan skulle det föra för långt att helt och hållet frånta regeringen möjligheten att för utlänningen hemlighålla viss uppgift. Förhållandena kan vara sådana att andra intressen, exempelvis av utrikespolitisk art, har sådan tyngd att undantagsregeln i 14 kap. 5 § sekretesslagen måste kunna tillämpas. Den nuvarande ord-

ningen bör alltså behållas. Detta torde utan hinder av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen bli fallet om domstolsförhandlingen i allt väsentligt regleras genom bestämmelser i UtL.

6 De särskilda bestämmelserna i utlänningslagen

30 §

Som en följd av att polismyndigheternas befogenhet att avvisa presumtiva terrorister upphävs, bortfaller behovet av den särskilda spärrförteckningen. Tredje stycket skall därför utgå.

32 §

Första stycket reglerar i första hand polismyndighetens rätt att avvisa en presumtiv terrorist. Stycket bör utgå.

Andra stycket, som blir nytt första stycke, har anpassats till den föreslagna ordningen att avvisningsbeslut i fråga om presumtiva terrorister endast får meddelas av regeringen.

Med en sådan ordning har det bedömts lämpligt att avvisningsbeslutet – liksom utvisningsbeslut enligt 47 § – förenas med återreseförbud. En bestämmelse om detta har införts i ett nytt andra stycke.

36 §

Paragrafen utgår som en konsekvens av att 32 § första stycket upphävs.

47 §

Ändringen är av redaktionell karaktär.

52 §

Ändringarna är en konsekvens av ändringarna i 32 och 36 §§.

57 §

I *första stycket* anges att det ansvariga statsrådet i förekommande fall får utse även en domstol att hålla förhandling. Därmed återinförs ett uttryckligt stöd i lag för ett sådant förordnande. Vidare anges att den handläggande myndigheten respektive det ansvariga statsrådet får besluta även om hörande av annan än utlänningsen. Detta gäller redan nu (se 59 §), men det får anses lämpligt att klargöra att ett sådant beslut fattas av den som beslutar om förhandlingen. Motsättningsvis får anses följa att förhandlingsmyndigheten inte efter eget skön får höra annan. Bestämmelsen hindrar inte att förhandlingsmyndigheten aktualiserar frågan om förhör även med annan. Beslutanderätten får som hittills delegeras till en tjänsteman i departementet.

Av ändringarna i *andra stycket* följer att förhandling i ärende om avvisning eller utvisning av en presumtiv terrorist skall hållas vid Stockholms tingsrätt om det inte föreligger särskilda skäl mot det. Bestämmelsen är alltså inte absolut. Ett särskilt skäl kan vara att förhandling vid tingsrätten på grund av omständigheterna inte hinns med. I andra fall då förhandling skall hållas i utlänningsärende hos regeringen, får förhandlingen anföras åt den domstol eller myndighet som är lämplig.

58 §

Paragrafen har kompletterats med en bestämmelse som innebär, att Stockholms tingsrätt alltid skall förordna allmänt ombud vid förhandling i ärenden om avvissning eller utvisning av en presumtiv terrorist. Regelmässigt torde därvid böra utses en företrädare för rikspolisstyrelsen.

59 §

Ändringarna är av redaktionell art.

60 §

Av *andra stycket* följer att förfarandet vid hörande av utlämningen väsentligen regleras i UtL. Detsamma gäller vid hörande av annan person än utlämningen. Vid sidan av UtL kommer emellertid i vissa hänseenden bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål att bli tillämpliga. Så var fallet även enligt den tidigare bestämmelsen i UtL om förhör vid allmän underrätt.

Den omständigheten att UtL i vissa hänseenden, t. ex. beträffande rättens sammansättning, protokollföring samt ordning och säkerhet, replierar på RB:s bestämmelser torde inte medföra att 14 kap. 5 § andra stycket sista meningen sekretesslagen (1980:100) blir tillämplig. Som nämnts i annat sammanhang bör i detta hänseende gälla bestämmelserna i 14 kap. 5 § första stycket och andra stycket första meningen.

Förutsättningarna för att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar regleras i *tredje stycket*. Med hänsyn till förhandlingens natur torde det vara lämpligt att i fråga om förhandling vid allmän domstol ansluta till den bestämmelse som nu gäller vid muntlig förhandling vid förvaltningsdomstol. I fråga om förhandling vid annan myndighet behålls nuvarande ordning.

62 §

Ändringen är av redaktionell art.

74 och 96 §§

Ändringarna är av redaktionell art.

Sammanställning av remissyttrandena

I Betänkandet (Ds A 1981:8) Ett särskilt utvisningsförfarande – Verkställighet och förvar - Straff och ansvar

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av riksdagens ombudsmän, justitiekanslern (JK), riksåklagaren (RÅ), Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Jönköping, domstolsverket, rikspolisstyrelsen (RPS), socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens invandrarverk (SIV), länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs samt Norrbottens län, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), ILO-kommittén, utredningen för översyn av frågor rörande invandringen och invandrarnas situation i Sverige (A 1980:04 - IPOK), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Föreningen Sveriges polischefer, Svenska Röda Korset, Svenska flyktingrådet, Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB), Spanska och Jugoslaviska riksförbunden samt Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor.

Yttranden har överlämnats, av riksåklagarna från överåklagarna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt samt länsåklagarna i Malmöhus, Värmlands och Norrbottens län, av länsstyrelsen i Stockholms län från polisstyrelsen i Stockholms och Södertälje polisdistrikt, av länsstyrelsen i Uppsala län från polisstyrelserna i Norrköpings, Linköpings, Motala och Mjölby polisdistrikt, av länsstyrelsen i Malmöhus län från polisstyrelserna i Malmö och Helsingborgs polisdistrikt samt av länsstyrelsen i Norrbottens län från polisstyrelserna i Haparanda, Luleå och Piteå polisdistrikt.

Yttrande har dessutom avgetts av Stockholms socialförvaltning.

1 Ett särskilt utvisningsförfarande

Utlänningslagkommitténs förslag till ett förenklat utvisningsförfarande i fråga om utlänningar som inte inom tre månader från inresan har ansökt om uppehållstillstånd har under remissbehandlingen tilldragit sig stort intresse. Remissopinionen är starkt splittrad. Förslaget tillstyrks av JK, RÅ jämte överåklagarna i Göteborgs och Malmö polisdistrikt, kammarrätten i Jönköping, länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Malmöhus, Östergötlands och Norrbottens län samt ett antal polisstyrelser. Vissa remissinstanser har lagt fram längre gående förslag. Detta är

fallet med RPS, SIV och IPOK samt, i viss mån, med LO, Föreningen Sveriges polischefer och Stockholms socialförvaltning. Något mer än hälften av remissinstanserna har emellertid avstyrkt det föreslagna förfarandet och anslutit sig till den uppfattning som uttalas av reservanterna i kommittén. Det gäller beträffande JO, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, statskontoret, RRV, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Svenska Röda Korset, RIB, Svenska flyktingrådet samt Jugoslaviska och Spanska riksförbunden. Socialstyrelsen har i princip ingen erinran mot förslaget. Styrelsen vill dock framhålla att det - som reservanterna anför - finns skäl som talar för att den nuvarande ordningen bör behållas tills vidare.

De remissinstanser som pläderar för ett särskilt utvisningsförfarande menar i allmänhet att det - oavsett frekvensen av de tillståndsansökningar som görs först efter utgången av tremånadersperioden - från principiell synpunkt inte bör accepteras att en utlänning genom att underlåta ansökan i tid skaffar sig ett förmånligare prövningsförfarande. Även andra synpunkter förs fram. I några yttranden framhålls att det föreslagna förfarandet är eller kan göras tillräckligt rättssäkert. Vissa av de remissinstanser som tillstyrker förslaget menar vidare, att det får anses ha underordnad betydelse att UtIL genom denna nya bestämmelse blir mer svåröverskådlig.

Även om överskådligheten i lagstiftningen i någon mån synes gå förlo-rad, är det enligt RÅ angeläget att man i utlänningslagen inrymmer en möjlighet till ett snabbt förfarande beträffande utläningar, som underlåter att i rätt tid ta kontakt med myndigheterna. Förslaget får enligt RÅ anses tillgodose rimliga krav på rättssäkerhet.

Kammarrätten i Jönköping framhåller att starka skäl talar för att inte låta de utläningar som - i flertalet fall förmodligen fullt uppsåtligt - bryter mot bestämmelserna i utlänningslagen få rätt till ett i väsentliga delar annat prövningsförfarande än de som lojalt följer bestämmelserna. Kammarrätten anmärker att den som efter inresa stannar i Sverige under mer än tre månader får anses ha goda skäl att göra sig underrättad om de bestämmelser som gäller för hans uppehåll i riket. Förslaget möjliggör en snabb handläggning och får enligt kammarrättens mening efter vissa kompletteringar anses uppfylla de krav på rättssäkerhet, som rimligen kan ställas. Beslutet bör kallas utvisning. Länsstyrelsen i Stockholms län pekar på att den illegala invandringen under senare år tycks ha ökat och i vissa fall verkar att ha satts i system. Några större svårigheter att illegalt ta sig in i landet torde heller inte föreligga, bl.a. beroende på att passkontrollen för Skandinavien i stor utsträckning sker utanför Sverige. Det av kommittén föreslagna utvisningsförfarandet kan enligt länsstyrelsen sannolikt verk-samt bidra till att stävja en ökad illegal invandring till landet.

RPS vill som nämnts gå längre. Enligt RPS är förslaget ett steg i rätt riktning. Polismyndighetens utvidgade möjlighet att avlägsna en utlänning

bör emellertid inte enbart inriktas på viseringsfria utläningar som inte har ansökt om uppehållstillstånd inom tre månader från inresan utan också på viseringspliktiga utläningar, som har rest in i landet med en vid inresan gällande visering men underlåter att ansöka om uppehållstillstånd innan giltighetstiden för viseringen har gått ut. Man bör således enligt RPS inte fästa avgörande avseende vid en tremånadersgräns utan i stället vid den tid utläningen i det enskilda fallet har rätt att vistas här utan att ha eller ansöka om uppehållstillstånd.

Styrelsen fortsätter:

Den 1 april 1981 infördes i utlänningsförordningen bestämmelser med innebörd att uppehållstillstånd som regel skall vara ordnat före inresa i Sverige. En utläning som ansöker om uppehållstillstånd efter inresan får sitt ärende prövat endast formellt, vilket normalt leder till att ett utvisningsbeslut meddelas. RPS ifrågasätter om inte också denna kategori bör omfattas av polismyndighetens utvidgade avlägsnandeförfarande. Det finns ingen anledning att utläningen i en *sådan* situation skall tillåtas att i Sverige avvakta invandrarverkets och i förekommande fall regeringens beslut.

I och för sig kan RPS godta att förfarandet kallas för utvisning. Styrelsen förordar emellertid att förfarandet kallas avvisning. För att RPS:s förslag skall kunna genomföras, fordras att tidsgränserna i avvisningsbestämmelsen i 31 § UtL - såväl en vecka som tre månader - slopas. Om utläningen är inresebehandlad och ansöker eller anträffas först efter en vecka inne i landet, skall polismyndigheten kunna besluta om avvisning, om förutsättningar därför enligt förslaget föreligger, oberoende av inresebehandlingen. Avvisningsbeslutet bör få verkställas utan hinder av anförda besvär eftersom annars ändamålet med polismyndighetens utvidgade avlägsnandemöjlighet skulle förfelas. Verkställighet av ett avvisningsbeslut som är meddelat därför att utläningen har rest in i landet utan att ha uppehållstillstånd, bör dock enligt RPS:s mening inte kunna ske inom den tid utläningen äger vistas här utan tillstånd.

RPS anser inte att någon utökad anmälningsskyldighet är nödvändig men vill ändå inte motsätta sig en sådan.

Enligt SIV:s uppfattning är allvarliga nackdelar förknippade med den s.k. tremånadersgränsen. Dess förekomst ger den enskilde anvisning hur den svenska utlänningslagen och handläggningsordningen skall kunna utnyttjas. Erfarenheten pekar på att överdrag av tremånadersgränsen nästan alltid sker medvetet. SIV anser det angeläget att problemen med denna gräns elimineras. Man bör inte kunna tillförsäkra sig en annan prövningsprocedur bara genom att hålla sig undan eller avstå från att kontakta myndighet under längre tid än tre månader från inresan.

SIV säger sig emellertid inte kunna ställa sig bakom den lösning som kommitténs majoritet föreslår. Majoritetsförslaget skulle medföra en tillkrångling av utlänningslagstiftningen. Man skulle införa ett nytt utvisnings-

institut och skapa ett särskilt regelsystem för ett förhållandevis begränsat antal ärenden. Bl.a. innebär förslaget den principiella nyheten, att utvisningsbeslut kan fattas av polisen och verkställas utan hinder av anförda besvär. Till nackdelarna hör enligt verket att tremånadersgränsen finns kvar.

Som en ytterligare invändning mot förslaget anför verket, att de beslut som skulle anmälas till SIV innefattar helt andra frågeställningar än dem för vilka anmälningsförfarandet infördes för en kort tid sedan. Anmälningarna till SIV:s beredskap föranleder för närvarande bara en överprövning av polisens bedömning att ett påstående om risk för förföljelse av politisk art är uppenbart oriktigt eller kan lämnas utan avseende. Det kan enligt SIV ifrågasättas om det är lämpligt att utnyttja jourtjänsten för prövning av även helt andra frågor.

Mot den angivna bakgrunden avstyrker SIV att kommittéförslaget genomförs. I stället föreslår SIV att tremånadersgränsen för avvisning slopas. Samtidigt skall tillses att avvisningsinstitutet utformas så att det omfattar alla helt klara fall för avlägsnande av personer som stannar i Sverige utöver laglig tid att vistas här. Verket fortsätter:

De invändningar som kommit fram mot en ordning med möjlighet till avvisning utan tidsmässig begränsning är huvudsakligen av två slag. Den ena invändningen är av principiellt slag: avvisning bör endast ske vid gränsen. Denna princip har emellertid redan brutits upp genom att avvisning tillåts under så lång tid som upp till tre månader från inresan.

Den andra typen av invändningar mot avvisning efter längre tid än tre månader hänger samman med rättssäkerheten för utlänningarna. Behovet av rättssäkerhetsgarantier torde emellertid inte öka automatiskt med vistelsetidens längd. SIV anser för sin del att tillräcklig rättssäkerhet kan åstadkommas inom ramen för nuvarande regler, även om tremånadersgränsen slopas. När någon form av politiska skäl åberopas skall polisen få besluta om avvisning bara om skälen är uppenbart oriktiga eller kan lämnas utan avseende. Sådana beslut skall sedan i juli 1980 alltid anmälas till SIV innan verkställighet får ske. Därvid kan också SIV:s jourtjänst utnyttjas.

Även om inga politiska skäl åberopas kan det naturligtvis i vissa fall vara stötande för rättskänslan att omedelbara avvisningar kan ske av personer som varit mer än tre månader i landet. Det kan exempelvis gälla fall av stark anknytning genom mycket lång vistelse, då det finns barn i ett förhållande eller då en kvinna är i framskriden graviditet. Det kan också röra sig om fall då någon visar att han på grund av något godtagbart skäl, t.ex. sjukdom, varit förhindrad att i tid uppsöka myndigheterna. Det skydd som behövs för sådana fall ges i 35 § UtlL enligt vilken polisen är skyldig att till SIV överlämna ärenden då polisen är tveksam om avvisningen bör ske trots att formell grund föreligger. Klara uttalanden bör göras från regeringens sida om tillämpningen av 35 § i dessa fall till vägledning för anvisningar som RPS i samråd med SIV bör utfärda för polismyndigheterna rörande tillämpningen av denna paragraf.

LO anser att kommittéförslaget är synnerligen välgrundat och utgör "ett bra instrument ur såväl rättvisesynpunkt som för framtida skiftande invandringstrender". Organisationen fortsätter:

LO vill samtidigt påpeka att samma orimlighet gäller för viseringspliktig utlännning som efter viseringstidens utgång uppehåller sig illegalt. I betänkandet har kommittén utan speciella motiv inte ansett sig vara beredd att föreslå förändring för denna grupp från nuvarande system.

LO anser att det särskilda utvisningsförfarandet borde omfatta även denna grupp. Ett sådant snabbare och enklare utvisningsförfarande skulle sannolikt även medföra den effekten att Statens Invandrarverk ansåg sig kunna föra en generösare viseringspolicy. Det nuvarande tidsödande och kostnadskrävande utvisningsförfarandet leder sannolikt till en oönskad restriktivitet i viseringsärenden.

Föreningen Sveriges polischefer anser att principiella skäl talar för att under inga förhållanden låta den som uppsåtligen håller sig undan i mer än tre månader få rätt till prövning hos SIV av sitt ärende i motsats till den som lojalt följer gällande bestämmelser. Föreningen antar vidare att - om ingen lagändring vidtas - antalet utlännningar som gömmer sig i tre månader kommer att öka efterhand som kännedom sprider sig om förfarandets fördelar.

Enligt föreningens uppfattning bör de nya reglerna om utvisning gälla även för sådana viseringspliktiga utlännningar, som utan lov stannar kvar i landet efter viseringstidens utgång. Därmed skulle man uppnå att alla utlännningar - oavsett om de behöver visering eller ej - drabbas av samma utvisningsförfarande så snart de olovligen uppehåller sig i landet.

Även *IPOK* förordar att det särskilda utvisningsförfarandet ges ett vidare tillämpningsområde. Det avgörande bör enligt kommittén inte vara inom vilken tid utlännningen anmäler sig hos eller anträffas av polisen, utan om han eller hon har underlåtit att söka tillstånd från hemlandet enligt de regler som gäller enligt den nya utlänningslagen och som från den 1 april 1981 bl.a. innebär att även uppehållstillstånd normalt skall ha sökts och beviljats före inresan i landet.

Förfarandet skulle därmed komma att generellt omfatta även sådana viseringsfria utlännningar som har inresebehandlats och som därför inte kan avvisas av formella skäl senare än en vecka från inresan. Det skulle vidare gälla viseringspliktiga utlännningar med visering för kortare tid än tre månader. Om ett förenklat avlägsnandeförfarande tillämpas även beträffande dessa grupper, bör dock enligt *IPOK* verkställighet inte få ske innan viseringsfri tid respektive viseringstid har löpt ut, om det är fråga om en bona fide turist.

Kommittén fortsätter:

Det är enligt kommitténs mening angeläget att i *alla* situationer kunna träffa ett snabbt avlägsnandebeslut rörande en besökare som uppenbarligen inte har tillräckliga skäl för att få tillstånd och där det enligt gällande

regler endast kan bli fråga om en formell prövning där man kostaterar att tillstånd inte sökts och beviljats före inresan och inte kan beviljas efter inresan. Det gäller inte minst den som fått visum för besök. Praxis när det gäller att bevilja visum för besök är i dag mycket restriktiv när det gäller medborgare i vissa länder. Det förekommer t.o.m. att visum vägras släktingar som vill övervara nära anhörigas bröllop eller begravning. Orsaken är att den som inte frivilligt lämnar landet vid viseringstidens utgång i dag inte på något enkelt sätt kan avlägsnas härifrån. Med ett förenklat avlägsnandeförfarande i denna situation borde det också vara möjligt att tillämpa en mer generös praxis vid utfärdande av visum.

IPOK förutsätter emellertid samtidigt att det ordinära prövningsförfarandet alltid tillämpas i fråga om flyktingar och andra som har rätt att resa in för att stanna utan ett i förväg ordnat uppehållstillstånd.

I det följande diskuterar IPOK hur förfarandet skall regleras lagtekniskt. Man föreslår därvid att de nuvarande gränserna för avvisning - en vecka respektive tre månader - avskaffas. En sådan lösning sägs innebära ett enklare förfarande än det av utlänningslagkommittén föreslagna särskilda utvisningsförfarandet där beslutet skulle anmälas till SIV innan det fick verkställas. Särskilda instruktioner erfordras för polisen angående de situationer då överlämnande till SIV skall ske med stöd av 35 § UtIL.

Liknande synpunkter framförs av *Stockholms socialförvaltning* som även hänvisar till att det nuvarande långdragna förfarandet ger upphov till stora kostnader för samhället och leder till att utlänningar med tidsbegränsad rätt att vistas utanför sitt land ofta kommer att överskrida den tiden innan beslutet i avlägsnandebärendet hinner fattas.

TCO säger sig i princip anse att ärenden av stor betydelse för en enskild person inte bör avgöras av en ensam befattningshavare. TCO vill därför i och för sig att invandrarpolitiken får en regional organisation med särskilda lekmananämnder som prövar och fattar besluten. TCO anser emellertid att det föreslagna särskilda utvisningsförfarandet kan vara försvarligt, om beslut fattas av den lokala parlamentariskt sammansatta polisstyrelsen i plenum.

En avvisande hållning intar som nämnts bl.a. *JO*, *Svea hovrätt* och *hovrätten för Västra Sverige*. *JO* understryker att det praktiska problemet är begränsat och att förbättringar kan åstadkommas med gällande bestämmelser. Här till kommer att lagstiftningen kompliceras ytterligare.

Svea Hovrätt säger inledningsvis att den metod som kommitténs majoritet föreslår i och för sig kan förväntas medföra en något snabbare behandling, när ärendena väl kommit under polisens handläggning. Hithörande ärenden är enligt hovrättens mening förhållandevis okomplicerade, och någon anledning att från rättssäkerhetssynpunkt motsätta sig förslaget förekommer knappast. Hovrätten fortsätter emellertid:

Antalet ärenden som skulle komma att omfattas av ett sådant avlägsnandeförfarande torde emellertid vara tämligen ringa. Genom en ordning som den föreslagna skulle lagen också förlora i överskådlighet och systematik.

Även inom ramen för det nuvarande systemet torde nöjaktig skyndsamhet i ärendehantering kunna uppnås. Med de krav på uppehållstillstånd redan vid inresan som numera finns och den summariska prövningens status invandrarverk skall företa i sådana ärenden bör handläggningstiden kunna göras kort. Vad gäller tidsutdräkten vid fullföljd torde denna i nu aktuella ärendetyper knappast motivera en särreglering. Förutom att ärendena är av enkel beskaffenhet är ju klaganden ofta tagen i förvar, vilket bör befrämja en snabb handläggning. Mot bakgrund av det anförda anser hovrätten, i likhet med reservanternas, att det åtminstone i nuläget inte bör införas ytterligare ett avlägsnandeförfarande.

Hovrätten för Västra Sverige delar kommitténs mening att det föreliggande problemet inte bör lösas genom att det öppnas möjligheter att avvisa en utlänning senare än tre månader efter inresan. En konsekvens av detta ställningstagande är enligt hovrätten att det eftersträvade avlägsnandainstitutet inte heller får ges en reell karaktär av avvisningsförfarande. Hovrätten säger sig också kunna ansluta sig till kommitténs uttalande att starka principiella skäl talar för att inte låta personer som bryter mot utlänningslagens bestämmelser utan vidare få rätt till ett annat prövningsförfarande än de som lojalt följer bestämmelserna. Efter en granskning av det föreslagna utvisningsförfarandet och en erinran om lämpligheten av att avvakta erfarenheterna av ordningen med krav på uppehållstillstånd före inresan fortsätter hovrätten:

Den reella vinsten med förslaget får därför anses vara att utlänningen inte kan överklaga ett beslut av invandrarverket att inte överta ärendet och att polismyndighetens beslut om utvisning efter en sådan förklaring från invandrarverket kan verkställas utan hinder av att beslutet överklagats. Denna ordning synes emellertid betänkelig ur rättssäkerhetssynpunkt. Visserligen inskränker förslaget inte utlänningsmöjlighet att få tillstånd en överprövning av polismyndighetens utvisningsbeslut hos invandrarverket och slutligen regeringen men denna besvärsmöjlighet framstår som ganska formell, då utlänningen redan förpassats ur landet och inte - enligt vad kommittén föreslår - skall kunna få offentligt biträde enligt rättshjälpslagen. Det föreslagna förfarandet kan mot denna bakgrund - låt vara att det enligt kommitténs mening skall avse endast helt klara fall - knappast anses väl förenligt med de anspråk på rättssäkerhet och rättssynlighet som bör ställas när prövningen gäller utvisning och inte endast avvisning. På grund av det anförda och med beaktande av vad reservanternas i övrigt anför anser sig hovrätten inte kunna biträda kommitténs förslag om ett särskilt utvisningsförfarande.

Kammarrätten i Stockholm anser det självfallet vara otillfredsställande om en utlänning kan skaffa sig en förmånligare behandling genom att hålla sig undan i stället för att i föreskriven ordning söka tillstånd att uppehålla sig i riket. I likhet med minoriteten anser emellertid kammarrätten, att det måste föreligga starka skäl innan ett så pass vidsträckt och summariskt institut för utvisning införs som det kommittén har föreslagit. Den rätt till

obegränsad avvisning som förslaget innehåller strider enligt domstolen mot den internationellt vedertagna principen att avvisning endast skall ske vid gränsen. Till detta kommer att, om det nya institutet införs och dessutom förfarandet betecknas som utvisning, den redan svåröverskådliga lagstiftningen ytterligare kompliceras. Även om det underlag som kommittén har presenterat rörande de nuvarande förhållandena är begränsat, ger det enligt kammarrättens mening närmast vid handen att missbruket hitintills inte har varit av någon större omfattning. Vidare anser kammarrätten att effekterna av ordningen med krav på uppehållstillstånd före inresan bör avvaktas under någon tid, innan ytterligare åtgärder vidtas.

Statskontoret framhåller att det måste föreligga mycket starka skäl för att skapa ytterligare ett avlägsnandeinstitut vid sidan av de nu existerande. Kommittén har enligt statskontoret i sitt betänkande inte visat att nuvarande regler missbrukas i en omfattning som motiverar det alternativa utvisningsförfarandet. Inte heller har kommittén anfört något annat tillräckligt starkt skäl för att man skall införa ett särskilt förfarande i vissa utvisningsärenden. Förslaget avstyrks därför. Om andra lösningar än de nuvarande bör prövas, så bör man enligt statskontorets mening i första hand pröva en återgång till de bestämmelser som gällde före den 1 juli 1977. Även *RRV* anför att kommitténs undersökningar inte ger tillräckliga motiv för att utvidga polisens befogenheter till att fatta utvisningsbeslut och kan därför inte tillstyrka förslaget.

Sveriges advokatsamfund konstaterar inledningsvis att nuvarande regler enligt kommitténs undersökning missbrukas av ett mycket begränsat antal personer - ungefär 3 % av fallen - som på så sätt skaffar sig en illegal vistelse i landet. Dessa torde för övrigt enligt samfundet till stor del utgöras av just de turkiska medborgare av assyriskt ursprung, vars invandring regleras genom ett särskilt invandringspolitiskt beslut. Samfundet avstyrker för sin del kommittémajoritetens förslag och ansluter sig helt till de av reservanterna framförda synpunkterna. I yttrandet understryks att det föreslagna förfarandet skulle innebära ett drastiskt avsteg från i övrigt gällande ordning utan att detta motiveras av förekommande missbruk. Den som söker tillstånd efter tremånaderstidens utgång behöver heller inte ha hållit sig undan medvetet utan kan ha en helt godtagbar förklaring för sitt handlande. Samfundet anser att förslaget inte erbjuder tillräckliga rättssäkerhetsgarantier och fäster sig särskilt vid att verkställighet skall kunna äga rum utan hinder av anförda besvär och att möjlighet till rättshjälp genom offentligt biträde inte avsetts i dessa situationer. Bestämmelserna skulle vidare göra utlänningslagen ännu mer svåröverskådlig.

Advokatsamfundet fortsätter:

Som reservanterna påpekar aktualiserar majoritetens förslag också den känsliga frågan om polisens roll i utlänningsärendena. Som inledningsvis nämnts har tiden efter den nya utlänningslagens ikraftträdande varit för kort för att man skall kunna dra alltför vittgående slutsatser. Det har dock

uppgivits, att invandrarverket i de fall där polisen gör anmälan jämlikt 37 § utlänningslagen, övertagit ärendena i uppåt en tredjedel av fallen. Detta kastar starkt tvivel över polisens förmåga att till asylsökande flyktingars skydd rätt tillämpa gällande bestämmelser. Det är särskilt tolkningen av uttrycken "uppenbart oriktigt" i 33 § och "kan lämnas utan avseende" i 34 §, som alljämt synes vålla tolkningssvårigheter trots den omfattande debatt som förekommit. Till de starka principiella skälen mot att utvidga polisens beslutsfunktioner kan därför förmodligen också läggas negativa erfarenheter från praktiken.

Sveriges domareförbund menar att principiella synpunkter i och för sig talar för en ändring av gällande ordning. Den undersökning av de rådande förhållandena som kommittén har gjort ger emellertid enligt förbundets mening inte vid handen att missbruket är så stort att det motiverar ett så långtgående avsteg från gällande principer som förslaget innebär. Genom förslaget får nämligen polisen möjlighet att även besluta i frågor om avlägsnande av utlänningar som har vistats en längre tid i landet. Förbundet anser att en sådan utvidgning av polisens befogenheter till ett område, inom vilket det hittills varit förbehållet invandrarverket och regeringen - samt i vissa fall domstol - att besluta, är diskutabel och bör ske endast om starka skäl talar därför. Sådana skäl har inte redovisats i betänkandet. Till detta kommer att erfarenheterna av den tidigare lagändringen på området tycks tala för att de utlänningar som *inte vill* ge sig till känna för polisen kommer att med den nya ordningen hålla sig undan inte bara under tremånaderstiden för att undgå omedelbar avvisning utan också under tiden därefter för att slippa omedelbar utvisning. Förbundet avstyrker därför förslaget.

Svenska flyktingrådet anser att förslaget är alltför starkt knutet till de övergående problemen med turk-assyrierna. Någon saklig grund för ändringen finns inte. Rådet fruktar i likhet med advokatsamfundet att rättssäkerheten skulle bli allvarligt lidande om ändringen genomfördes. Man säger att erfarenheterna från anmälningsförfarandet är dåliga och att SIV generellt sett har ett dåligt beslutsunderlag i dessa fall.

Svenska Röda Korset framhåller att majoritetsförslaget till en lagändring ytterst bottnar i de långa handläggningstider, som fortfarande är för handen i utlänningsärenden. Det är enligt organisationen otillfredsställande att angripa problemet med en lagstiftning, som återspeglar en negativ inställning till asylsökande utlänningar och som inte kan bidra till att öka förtroendet för svenska utlänningsmyndigheter. *RIB* fruktar att förslaget skulle leda till att vissa av de illegalt inresta kommer att av rädsla för avvisning hålla sig undan under mycket längre tider än hittills. En bestämmelse om ett särskilt utvisningsförfarande riskerar därför att ytterligare dramatisera frågan om avvisningar. Problemet med illegal invandring är enligt *RIB*:s uppfattning inte av den storleksordningen att det är nödvändigt med specialbestämmelser av det slag som kommittén vill genomföra. I de aktuella

fallen är det viktigt att utlänningen snarast möjligt ger sig till känna för att få tillståndsfrågan prövad. Om en förändring skall göras av avvisningsinstitutet talar mycket för att polisens möjlighet att avvisa endast bör finnas under en kort tidsperiod efter inresan, för att motverka att utlänningar gömmer sig under lång tid. RIB stödjer den reservation som Kjell Öberg lämnat på denna punkt.

2 Verkställighetsfrågor

2.1 Förfarandet

Utlänningslagkommitténs förslag att frågan om verkställighet av avvisning i ett visst fall skall anmälas till SIV har genomgående tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Dessa har också anslutit sig till kommitténs allmänna uttalanden angående skyldigheten att överlämna verkställighetsärenden till verket samt till förslaget att RPS i samråd med SIV utarbetar verkställighetsföreskrifter.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att en sådan ordning är ägnad att ytterligare stärka rättssäkerheten. Å andra sidan är det enligt kammarrätten klart att den något ökar möjligheterna att fördröja även avvisningsfall som är alldeles klara och därmed inbjuder till missbruk. Med hänsyn till rättssäkerhetsaspekterna vill kammarrätten dock inte motsätta sig att förslaget genomförs. Samtidigt förordar kammarrätten att effekten av den nya ordningen följs upp. Om allvarigare missbruk ger sig till känna, bör övervägas att på nytt tillåta att verkställighet i uppenbara fall får ske utan föregående anmälan till invandrarverket.

Kammarrätten i Jönköping säger sig inte ha något att erinra mot ett införande av den i 90 a § föreslagna ordningen. Därigenom erhålls ett förstärkt skydd för de utlänningar som först på verkställighetsstadiet av ett avvisningsbeslut åberopar sådana skäl, som avses i 85 eller 86 § UtIL. Av samma skäl som kommittén har anfört bör dock, enligt kammarrättens uppfattning, verkställighet av ett beslut om utvisning enligt det särskilda utvisningsförfarandet omfattas av anmälningsskyldigheten. Kammarrätten fortsätter:

När det gäller verkställighet av beslut om utvisning enligt 38, 40 eller 43 § gör sig måhända inte samma skäl gällande för införande av anmälningsskyldighet, eftersom avlägsnandeärendet i dessa fall handlagts av annan myndighet än polismyndigheten. Å andra sidan skall, enligt förslaget, verkställighet av beslut om utvisning enligt de sistnämnda paragraferna i fortsättningen handhas av polismyndigheten. Det saknas anledning förmoda att de problem, som enligt kommittén kan uppkomma vid verkställighet av beslut om avvisning, inte skulle kunna uppkomma vid verkställighet av ovannämnda former av utvisning. Med hänsyn till det anförda samt till de i betänkandet omnämnda strävandena efter en enkel utlän-

ningslag och en enhetlig praxis hos de verkställande myndigheterna finner sig kammarrätten böra föreslå att den föreslagna bestämmelsen i 90 a § utvidgas till att omfatta även verkställighet av beslut om utvisning enligt 38, 38 a, 40 och 43 §§.

RPS anser att anmälan i verkställighetsskedet skall ske även beträffande polisens utvisningsbeslut. I detta sammanhang föreslår RPS vidare att den nuvarande skyldigheten att anmäla avvisningsbeslut begränsas till att avse beslut som får verkställas utan hinder av besvär.

SIV framhåller att den föreslagna skyldigheten att i vissa fall anmäla frågan om verkställighet av avvisning innebär en betydande ytterligare tillkrångling av lagstiftningen. Förslaget tillstyrks ändå eftersom det utgör en logisk komplettering till nuvarande regler om anmälningsskyldighet. Även SIV föreslår att anmälan av avvisningsbeslutet enligt 37 § UtL skall gälla endast omedelbart verkställbara beslut. Verket förklarar sig vidare berett att medverka vid utformningen av generella verkställighetsföreskrifter.

Vad gäller frågan om sådana föreskrifter föreslår *Sveriges advokatsamfund* att RPS inbjuder ideella organisationer, såsom Rädda Barnen och Röda Korset, att bidra med synpunkter vid sammanställandet av föreskrifterna. *Svenska Röda Korset* vill ytterligare understryka att det är nödvändigt att verkställighetsmyndigheten uppträder med hänsyn och försiktighet. Man uttalar förhoppningen att verkställande myndigheter visar samma förståelse för utlännings situation som den som kommittén ger uttryck för. Verkligheten anges emellertid ofta vara en annan och kan ibland avspegla en i det närmaste total oförståelse för utlännings situation. Organisationen vill emellertid framhålla att praxis för närvarande varierar mellan olika polismyndigheter. I detta sammanhang säger sig Svenska Röda Korset vilja fästa uppmärksamheten vid den "i många avseenden otillfredsställande praxis, som utvecklats i sådana fall, när utlännings ingivit läkarintyg om psykisk ohälsa". Svenska Röda Korset avser att vid ett senare tillfälle återkomma i frågan. Med anledning av ett uttalande av kommittén framhåller *Svenska flyktingrådet* att det aldrig kan vara befogat att vid verkställighet bryta kontakten mellan föräldrar och barn.

2.2 Verkställighetsmyndighet

Det stora flertalet av remissinstanserna ställer sig positiva till förslaget att polismyndigheterna skall svara för verkställighet också av utvisning som har beslutats av domstol. Ett par länsstyrelser motsätter sig dock förslaget.

Länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller att överflyttningen av verkställighetsbesluten till polismyndighet är ägnad att förkorta handläggningstiden och att den med hänsyn till polismyndighetens nuvarande befattning med verkställighetsärendena inte torde innebära några betänkligheter från

rättssäkerhetssynpunkt. Liknande synpunkter framförs även av andra remissinstanser som uttalar sig till förmån för förslaget. I några yttranden framhålls att länsstyrelserna i dag i praktiken följer polisens förslag rörande verkställigheten.

LON tillstyrker förslaget, "eftersom man undviker onödig byråkrati utan att rättssäkerheten sätts åt sidan". Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget med hänsyn till att onödig byråkrati undviks.

Länsstyrelsen i Östergötlands län säger att det stora flertalet av verkställighetsfallen redan tidigare har överförts från länsstyrelse till polismyndighet, varför det tycks vara rationellt att i enlighet med förslaget överföra också verkställighet av utvisning med anledning av brott m.m. Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att handläggningen av de ifrågavarande verkställighetsärendena blir smidigare om beslutsfunktionen överförs från länsstyrelse till polisstyrelse. Länsstyrelsen i Skaraborgs län uttalar sig också till förmån för en överflyttning och tillägger, att riskerna för bristande likformighet i handläggningen bör kunna minskas genom anvisningar och en väl anpassad utbildning av berörd personal inom polisdistrikten. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att sådan utbildning kommer till stånd.

Även SAF, LO och TCO tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län säger sig däremot inte kunna godta en överflyttning av verkställigheten till polismyndigheterna, i vart fall inte beträffande andra än nordiska medborgare. Länsstyrelsen säger sig under det år den nya UtLL har gällt inte ha fått den uppfattningen att domstolarna i någon större omfattning beaktar och utreder de politiska invändningarna. Det förekommer däremot att domstolen i sin dom anger att de politiska skälen mot utvisningen får prövas i verkställighetsärendet. Vidare kan det i många fall bli fråga om verkställighet beträffande utlänningar som har dömts till förvisning enligt den gamla utlänningslagen. I dessa fall har domstolen över huvud taget inte haft att ta hänsyn till politiska skäl. Länsstyrelsen ställer sig därför tveksam till om det från rättssäkerhetssynpunkt är lämpligt att sprida beslutsfunktionen i dessa ärenden från en myndighet per län till flera beslutsinstanser med den risk för varierande bedömning som detta medför. Länsstyrelsen anser inte att nuvarande handlägningsordning medför någon fördröjning av ärendet. Däremot är garantierna för rättssäkerhet för utlänningen större med denna ordning.

Om överföring av ifrågavarande ärenden kommer till stånd, vill länsstyrelsen vidare ifrågasätta om länsstyrelserna alls bör ha någon befattning med ärenden enligt utlänningsförfattningarna. Länsstyrelsen vill i så fall föreslå att bestämmelsen i 70 § utlänningslagen om nöjdförklaring inför länsstyrelse utmönstras och att den i 99 b § utlänningslagen föreslagna avgiften för olaga anställning av utlänning inbetalas förslagsvis till polismyndighet.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län kan från sin erfarenhet ej instämma i kommitténs synsätt. I motsats till flertalet andra länsstyrelser

säger sig nämligen denna länsstyrelse sedan gammalt överlämna de rent praktiska frågorna om t.ex. transportvägar, tidsplan, bevakning eller ej till polismyndigheten, varför något formellt remissförfarande mellan länsstyrelsen och polismyndigheten ej har ansetts nödvändigt. Däremot har länsstyrelsen stundom haft att göra bedömningar angående exempelvis utvisning till annat land än hemlandet och framställningar från den utvisade och dennes anhöriga i frågor rörande själva utvisningen. I sådana fall har länsstyrelsens konsulära kontakter, som vid denna länsstyrelse har gammal tradition, visat sig vara av största värde vid den fortsatta behandlingen av ärendet i fråga. Länsstyrelsen är också av den uppfattningen att den har betydligt bättre resurser att tillgå än vad polismyndigheten med sin arbetsbörda kan fördela för dessa ärendes handläggning. Länsstyrelsen avstyrker således att resterande verkställighetsärenden överflyttas till polismyndigheten.

2.3 Utvidgad besvärsmätt i överlämnade verkställighetsärenden

Utlänningslagkommitténs förslag till besvärsmätt över SIV:s beslut i sådana verkställighetsärenden, i vilka utlänningen har gjort politiska invändningar, har i allmänhet inte kommenterats av remissinstanserna. Förslaget tillstyrks uttryckligen av *RPS*, *SIV*, *Sveriges advokatsamfund* och *Föreningen Sveriges polischefer*.

RPS anför i sitt yttrande:

Vad som avses torde vara fall då polismyndigheten har överlämnat ärendet enligt 89 § UtlL, men det i ärendet har åberopats politiska skäl som av polismyndigheten har bedömts vara uppenbart oriktiga respektive kunna lämnas utan avseende. Därutöver torde kommitténs förslag ta sikte på det fallet att de politiska skälen åberopas hos invandrarverket först sedan polismyndigheten har överlämnat ärendet enligt 89 § UtlL. *RPS* tillstyrker förslaget men vill samtidigt understryka vikten av att avsikten därmed klart uttalas i såväl proposition som lagtext.

Hovrätten för Västra Sverige säger att den föreslagna paragrafens andra punkt inger vissa betänkligheter. Konsekvensen av bestämmelsen är nämligen att invandrarverket självt bestämmer om dess beslut skall få överklagas. Det innebär enligt hovrätten inte någon misstro mot invandrarverkets objektivitet, om man pekar på den principiella risken med en automatisk sammankoppling av den materiella prövningen och utlänningens fullföljningsmöjligheter. Problem måste rimligen uppkomma t.ex. i fråga om var gränsen går mellan uppenbart oriktiga och inte uppenbart oriktiga påståenden från utlänningens sida, som inte borde kunna undandras regeringens ställningstagande.

3 Förvarsfrågor

3.1 Förutsättningarna för förvarstagande

Endast ett fåtal remissinstanser har kommenterat utlänningslagkommitténs uttalanden och förslag angående förutsättningarna för förvarstagande.

SIV ansluter sig till förslaget att den befarade brottslighet som skall få ge anledning till förvar skall vara så allvarlig att fängelse i ett år eller mer kan följa. De övriga remissinstanserna som uttalar sig i frågan motsätter sig en sådan ändring. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att ett sådant krav skulle göra grunden i det närmaste oanvändbar. Den nuvarande regeln bör därför behållas och avse befarad brottslighet av icke obetydlig och bagatellartad beskaffenhet. *Sveriges advokatsamfund* hänvisar till att kommittén i de allmänna övervägandena berör den inte ovanliga situationen att en utlänning tar sig in i landet i syfte att bortföra sitt barn utan att vara den legale vårdnadshavaren samt att kommittén därvid anger att straffet för olaga frihetsberövande är fängelse i lägst ett år. Samfundet vill emellertid påpeka, att det brott som beskrivs i 7 kap. 4 § brottsbalken, dvs. egenmäktighet med barn, torde vara väl så ofta förekommande och att straffet där är satt till böter eller fängelse i högst sex månader. Det är därför tveksamt, om den föreslagna ändringen av utlänningslagens 50 § får av kommittén avsedd effekt i dessa fall. *Föreningen Sveriges polischefer* pekar på att genom den föreslagna ändringen flera vanliga brott som t.ex. snatteri och förseelse mot lagen om tillfällig handel (vars syfte bl.a. är att motverka tillgreppsbrott) skulle bli undantagna. Det är enligt föreningen inte ovanligt att utlänningar ertappas med att tillgripa varor i butiker och varuhus och att utredningen visar att detta är ett led i systematiskt bedrivna brottslig verksamhet. Det är därför mindre välbetänkt att genomföra föreslagen ändring även om denna grund för förvarstagande sällan används. Föreningen anför i detta sammanhang vidare sådana ändringar i bestämmelserna att det för att en utlänning skall få ställas under uppsikt endast krävs att uppsikten är erforderlig för ärendets handläggning. Därigenom skulle man kunna vinna dels att antalet förvarstagande minskade, dels att det lindrigare uppsiktsinstitutet kunde användas i ökad utsträckning och resultera i färre undanhållanden.

I övrigt bör nämnas att *Sveriges advokatsamfund* på övriga punkter ansluter sig till kommitténs överväganden om de lagliga förutsättningarna för tagande i förvar och vikten av att de särskilda förvarsskälerna verkligen uttryckligen konstaterats vara för handen i varje enskilt fall. Även *Svenska flyktingrådet* godtar i stort kommitténs bedömningar. *Svenska Röda Korset* säger att den kritik som framförs beträffande grunderna för förvarstaganden ibland har visat sig vara överdriven. Samtidigt kan emellertid konstateras att praxis är tämligen olikartad inom de olika polisdistrikten. På en del håll tycks enligt Svenska Röda Korset förekomma ett nära nog

automatiskt tagande i förvar "utan hänsyn till om det verkligen finns skäl misstänka att vederbörande avser att missköta anmälningsplikt eller liknande".

RPS säger sig inte kunna ansluta sig till kommitténs resonemang att det skall krävas "ganska starka skäl" för ett förvarsbeslut som är grundat på att fara för undanhållande skall anses föreligga, när utläningen självmant uppsöker polismyndigheten för att ansöka om tillstånd. Polismyndighetens ställningstagande i förvarsfrågan skall enligt RPS grunda sig på omständigheterna i varje särskilt fall och vara oberoende av hur utläningen har kommit i kontakt med polismyndigheten. Den av kommittén nämnda omständigheten, att utläningen saknar bostad, utgör naturligtvis i sig ingen grund för ett förvarstagande utan skall bedömas som en faktor bland andra. RPS anser att det av beslutet bör framgå varför det bedöms föreligga skäl att anta att utläningen kommer att hålla sig undan.

3.2 Besvär över förvarsbeslut

Förslaget att genomgående överföra besvärspövningen i fråga om förvarsbeslut till kammarrätten i Jönköping har i allmänhet godtagits. Några remissinstanser ställer sig emellertid avvisande med hänvisning till bl.a. det ibland långa avståndet till besvärinstansen.

Kammarrätten i Stockholm tillstyrker förslaget bl.a. med hänvisning till att frekvensen av sådana mål är alldeles för låg i de övriga kammarrätterna för att tillräcklig erfarenhet av målområdet skall kunna vidmakthållas där. *Kammarrätten i Jönköping* framhåller att besvärordningen länsrätt - kammarrätt - regeringsrätten för de av polismyndighet fattade förvarsbesluten får betecknas som mindre rationell. Enligt kammarrättens erfarenheter överklagas länsrätts dom i anledning av besvär över polismyndighets förvarsbeslut mycket sällan. Detta förhållande torde väsentligen bero på att skyldigheten att ompröva förvarsbeslut ofta medför att utläningen ej hinner begagna sig av sin besvärsrätt i mer än en instans innan det överklagade förvarsbeslutet ersatts av ett nytt sådant. Länsrätt blir således i praktiken ofta slutinstans. Detta får av flera skäl, bl.a. med hänsyn till det stora antalet länsrätter, betecknas som olyckligt, låt vara att flertalet av dessa mål handläggs av länsrätten i Stockholms län. Kammarrätten biträder därför förslaget att polismyndighets förvarsbeslut skall överklagas direkt till kammarrätt. Beträffande förslaget att kammarrätten i Jönköping skall bli ensam som första besvärinstans anför kammarrätten följande:

Förtursmål är förhållandevis vanliga inom kammarrätterna. På grund av att samtliga kriminalvårdsmål - till ett antal för närvarande av omkring 900 mål per år - handläggs av kammarrätten i Jönköping är denna kammarrätt särskilt tyngd av förtursmål: av de till kammarrätten inkommande målen blir i det närmaste hälften förtursbetecknade. Förhållandet utgör av flera

skäl en belastning för domstolen och tanken att frekvensen av förtursmål skulle ytterligare höjas inger därför vissa betänkligheter. De för kommitténs förslag åberopade skälen får emellertid anses ha en sådan tyngd att kammarrätten anser sig böra biträda förslaget även i denna del.

I anslutning till kommentarerna till instansordningen får kammarrätten vidare framhålla följande. Om polismyndighets beslut att avvisa eller utvisa någon efter anmälan om beslutet eller besvär däröver skall handläggas av statens invandrarverk samt besvär över ett beslut att utlänningsen skall tas eller kvarhållas i förvar samtidigt är eller blir anhängigt i kammarrätt, bör - för undvikande av processuella komplikationer - polismyndigheten eller invandrarverket åläggas skyldighet att till kammarrätten anmäla att invandrarverket övertagit avvísings- eller utvisningsärendet.

SIV framhåller att den föreslagna ordningen innebär en rationalisering och ger möjlighet till en mer likformig rättstillämpning.

Kritisk mot förslaget är bl.a. *polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt*. I den mån förfarandet vid kammarrätten i Jönköping kommer att vara muntligt, ställer polisstyrelsen sig mycket tveksam till detta förslag. Den föreslagna nyordningen kommer i så fall att för polismyndigheterna innebära en mycket stor omgång. Polispersonal samt advokater m.fl. skulle då vid varje överklagat förvarsbeslut tvingas att resa till Jönköping med stor arbetsspillan och kostnad för statsverket som följd. En bristande enhetlighet i praxis bör enligt styrelsen i stället kunna avhjälpas på annat sätt. Såvitt gäller behovet av en förenkling av besvärsordningen för förvarsbeslut anser polisstyrelsen att en sådan förenkling visserligen kan vara befogad. Samtidigt understryks att den absolut inte bör gå ut över de regionala förvaltningsdomstolarna, som genom att vara nära tillgängliga möjliggör en både för det allmänna och den enskilde snabb och enkel besvärspövning.

Även *Föreningen Sveriges polischefer* är tveksam till kommitténs förslag att polisstyrelsens beslut skall överklagas hos kammarrätten i Jönköping. Inga klagomål har såvitt föreningen känner till riktats mot länsrätternas kompetens och handläggning av dessa ärenden. Tvärtom torde länsrätterna ha skaffat sig speciell erfarenhet och sakkunskap beträffande de utlänningskategorier som är särskilt talrikt representerade i respektive län. Länsrätten i Stockholms län är sannolikt väl förtrogen med turkassyriernas levnadsmönster liksom länsrätten i Malmöhus län har stor erfarenhet av polska medborgare och utlänningsfrån Mellanöstern. Polismyndigheternas geografiska närhet till och nära förbindelse med den egna länsrätten med kortare resor och transporter talar även för länsrätten som besvärinstans.

3.3 Domstolsprövning av regeringens förvarsbeslut

Förslaget att regeringsrätten skall få överpröva regeringens förvarsbeslut har tilldragit sig stort intresse. *Svea hovrätt*, som erinrar om Sveriges konventionsåtaganden på denna punkt, säger sig inte ha någon erinran mot

förslaget. *Kammarrätten i Jönköping* framhåller att det för att Sverige skall kunna uppfylla konventionernas krav erfordras antingen att regeringen avhänds förvarsbesluten, så att dessa kan bli föremål för normal besvärspövning, eller att beslutanderätten delegeras till det ansvariga statsrådet, vars beslut görs överklagbara, eller, slutligen, att möjlighet öppnas att få regeringens beslut i förvarsfrågor överprövade av domstol. Beträffande det första alternativet delar kammarrätten kommitténs uppfattning att det är opraktiskt och olämpligt att avlägsnandeärendet handläggs av en myndighet och förvarsfrågan av en annan myndighet. Delvis samma material skall ligga till grund för båda prövningarna och dessutom ingår i prövningen av förvarsfrågan att bedöma sannolikheten av att ett avlägsnandebeslut kommer till stånd. Möjligheten att delegera beslutanderätten i förvarsfrågor till det ansvariga statsrådet är enligt kammarrättens mening inte förenlig med 7 kap. 3 § regeringsformen. Kammarrätten hänvisar härvid till det av kommittén redovisade uttalandet av konstitutionsutskottet samt departementschefens uttalande i prop. 1973:90 s. 184: "Det är emellertid uppenbart att regeln om kollektiv beslutsform inte får kringgås på så sätt att ärenden förklaras vara departementschefsärenden. Principen måste vara att alla frågor som anses kräva ett ställningstagande från någon i regeringskretsen skall behandlas som ett regeringsärende." Kammarrätten säger sig med hänsyn till det anförda inte kunna förorda att förvarsfrågorna i regeringens avlägsnandeärenden delegeras till det ansvariga statsrådet. Därvid återstår endast möjligheten att låta regeringens förvarsbeslut överprövas av domstol. Kammarrätten delar kommitténs uppfattning att konstitutionen inte lägger några formella hinder i vägen för en sådan lösning. Kammarrätten beaktar därvid särskilt att överprövningen vid domstol inte skulle innebära etablerande av någon ny lagprövningsrätt samt att de regeringsbeslut, som skulle överprövas, inte skulle tillhöra de rent normativa utan vara av i princip samma slag som de beslut som normalt fattas av lägre myndigheter. Under sådana omständigheter anser kammarrätten att betänkligheterna mot att på föreslaget sätt vidga de ringa möjligheterna att överpröva regeringsbeslut inte böra övervärderas. Kammarrätten, som säger sig vara medveten om att överprövningsrätten blir något av en undantagsföreteelse i svenskt rättsliv, förordar således att domstol ges möjlighet att överpröva regeringens beslut i förvarsfrågor. Såsom kommittén, och tidigare även lagrådet, föreslagit bör prövningen tillkomma regeringsrätten.

Domstolsverket framhåller att kommitténs förslag tycks innebära en statsrättslig nyhet av inte ringa principiell betydelse. I likhet med kommittén förordar domstolsverket en sådan lösning framför de alternativ som diskuteras i betänkandet. Den är emellertid inte invändningsfri. En obligatorisk klagorätt låter sig till exempel inte förenas med regeringsrättens ställning som prejudikatinstans och kan möjligen föranleda även andra påpekanden från domstolens sida. Domstolsverket utgår från att dessa i så

fall kommer fram i lagradsbehandlingen. Även länsrätten i Malmöhus län anser att den av kommittén förordade lösningen, att regeringens beslut om förvarstagande skall kunna överprövas av regeringsrätten efter framställning av utlänningen, är den bästa. Sveriges domareförbund understryker att det med hänsyn till våra konventionsåtaganden är nödvändigt att en utlänning, som har tagits eller kvarhållits i förvar genom beslut av regeringen, skall få möjlighet att få prövat om åtgärden skall bestå. Lämpligheten av den föreslagna överprövningen av regeringsrätten kan visserligen ifrågasättas, men förbundet anser att övervägande skäl talar för, att den lösning som komittén slutligen har stannat för är att föredra framför de alternativa lösningar som i övrigt har diskuterats. Förbundet tillstyrker alltså förslaget i denna del.

Advokatsamfundet tillstyrker den föreslagna besvärsrätten i förvarsfallen och noterar med tillfredsställelse att vi därefter uppfyller våra konventionsåtaganden.

Några andra remissinstanser avstyrker emellertid förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anser förslaget vara "otillfredsställande från såväl stats- som förvaltningsrättsliga synpunkter". I syfte att man skall undgå en formell överprövning av regeringsrätten - för det fall besluten fattas av regeringen - antyder kammarrätten möjligheten att regeringen före sitt beslut inhämtar regeringsrättens yttrande. Kammarrätten säger sig emellertid främst vilja aktualisera frågan om inte den beslutanderätt, som nu faller på regeringen i utlänningsärendena, med fördel kan genomgående läggas på en fristående nämnd. Med en sådan ordning skulle regeringen och det ansvariga statsrådet befrias från en omfattande och tidsödande ärendegrupp. Det kan också enligt kammarrätten, mot bakgrund av de förhållandevis täta förändringarna i regeringens sammansättning under senare år, göras gällande att en särskild nämnd är ägnad att ge prövningen en större kontinuitet. Självfallet skulle nämnden kunna lägga ner mera tid på de enskilda ärendena än vad som med den nuvarande ordningen rimligtvis är möjligt för vederbörande statsråd. Det sägs också kunna vara en fördel att ärendena handläggs av ett organ som inte är utsatt för samma ständiga press över ett brett register som en regering. Om nämnden får en domstolsliknande konstruktion torde det inte med hänsyn till Europarådskonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i och för sig vara nödvändigt att nämndens beslut skall kunna överprövas. Möjlighet till besvär över nämnden i vissa fall skulle emellertid kunna införas.

SIV säger sig ha förståelse för att en ändring av gällande lag bör ske, främst med hänsyn till våra internationella åtaganden. En ordning som skulle innebära att *SIV* handlägger förvarsfrågorna i regeringens utlänningsärenden skulle enligt verket medföra stora olägenheter. Verket motsätter sig bestämt en sådan ordning. Kommittéförslaget innebär enligt *SIV* att handlägningsordningen för regeringens förvarsärenden blir tyngre

än för närvarande och tveksamhet kan råda beträffande det riktiga i att regeringens beslut överprövas på föreslaget sätt. SIV menar att betydande tids- och hanteringsvinster bör stå att vinna, om regeringens förvarsbeslut delegeras till det ansvariga statsrådet eller till departementstjänsteman. Med en sådan ordning framstår också överprövning av besluten hos regeringsrätten som naturligare. De huvudsakligen formella invändningar som finns bör vid en jämförelse väga relativt lätt. SIV förordar därför en sådan ordning. *IPOK* anser det vara "klart otillfredsställande" att regeringsrätten skall kunna överpröva regeringsbeslut. Det är därför enligt kommittén angeläget att undersöka möjligheterna att åstadkomma ett fungerande system som innebär att beslut om förvar ej fattas av regeringen.

3.4 Behandlingen av förvarstagna. Förvarslokalerna.

I fråga om behandlingen av de förvarstagna anför *Sveriges advokatsamfund*:

Beträffande behandlingen av förvarstagen utlänning gäller i tillämpliga delar behandlingslagen och behandlingsförordningen (SFS 1976: 371 och 376). Enligt samfundets erfarenheter följs emellertid inte bestämmelserna i dessa lagar. Det vanliga är att utlänningen i strid med dessa bestämmelser förvaras i isolering med besöks- och telefonförbud samt under åtskiljande av man och hustru, föräldrar och barn. Sådant sker ofta under hänvisning till pågående utredning. Det är glädjande att kommittén i sina allmänna överväganden klart konstaterar att sådant förfarande är felaktigt. Det kan enligt samfundets mening inte nog understrykas att alla hinder mot behandlingsbestämmelsernas tillämpning måste undanröjas vare sig de består av okunnighet hos polisens eller kriminalvårdens personal eller är av praktisk natur. Värdefulla förslag till praktiska lösningar har framlagts av kommittén.

I *Svenska Röda Korsets* yttrande framhålls bl.a. följande:

De särskilda bestämmelser som gäller för utlänningar i förvar måste till skillnad från vad som nu är fallet följas, samtidigt som de lättnader och förmåner vilka beviljas andra häktade och anhållna skall gälla även utlänningar. Folkproblemet bör därvid inte förbises. Den förvarstagne skall på sitt eget eller på ett annat språk som han förstår meddelas när rätt föreligger till offentligt biträde. Den rätten bör ges snarast möjligt och inte som nu först när mer än en vecka förflutit av förvarstiden.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län hälsar med tillfredsställelse det samarbete som kriminalvårdsstyrelsen och SIV bedriver i syfte att underlätta de förvarstagnas situation. Enligt länsstyrelsens mening bör dessa tillförsäkras minst sådana kurativa tjänster som tillkommer annan som omfattas av behandlingslagen.

Den fråga som mer än andra har engagerat remissinstanserna är den som gäller förvarslokalerna. Särskilt vad gäller barn och - i viss utsträckning -

deras vårdnadshavare ställer remissinstanserna krav på sådana reformer, att förvaring i häkteslokaler upphör. Uttalanden av denna innebörd görs såväl från domstolshåll som av förvaltningsmyndigheter, länsstyrelser, polismyndigheter och organisationer.

Kammarrätten i Jönköping säger sig vilja kraftigt understryka vikten av att särskilda förvaringslokaler för barn och barnfamiljer så snart som möjligt anordnas. Vidare är kammarrätten av den bestämda uppfattningen att omedelbara åtgärder krävs för att förhindra att ensamma barn under 15 år, som tagits i förvar, placeras i häkten eller liknande lokaler. Även vad kommittén i övrigt anfört i rubricerade hänseenden får enligt kommittén anses förtjäna beaktande utan tidsutdräkt. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* säger att den kritik som har anförts beträffande förvaring av förvarstagna utlänningar inom kriminalvården i häkten och i polismyndighetens arrester är riktig. I avbidan på att andra förvaringslokaler kan anordnas bör kritiken beaktas vid placeringen av förvarstagna. Det finns enligt länsåklagaren anledning peka på samarbetsmöjligheterna med de sociala myndigheterna.

Socialstyrelsen - som hänvisar till en av styrelsen år 1980 gjord framställning till regeringen - understryker särskilt hur utomordentligt allvarlig situationen är när det gäller förvar av barn och/eller familjer med barn samt att skyndsamma åtgärder krävs. Socialstyrelsen anser att barn eller barnfamiljer som tas i förvar med stöd av UtL redan nu bör omhändertas på annat sätt än i häkte. Vidare delar socialstyrelsen kommitténs uppfattning att det bör föreskrivas att ensamma barn under 15 år inte skall placeras i häkte eller i liknande lokal.

I detta sammanhang pekar styrelsen också på vikten av att den personal som har hand om de förvarstagna respekterar deras religiösa och kulturella tillhörighet.

Enligt *SIV:s* uppfattning rör de angelägnaste frågorna förvar av barn, ungdomar och barnfamiljer. *SIV* delar i stort de synpunkter som kommittén för fram, t.ex. att största försiktighet krävs i fråga om förvarstaggande av ensamma barn. Vidare bör undvikas att barn och ungdomar förvaras i häkten och arrester. Barn bör heller inte skiljas från båda föräldrarna mot dessas vilja. Självfallet kan *SIV* också ansluta sig till att man för framtiden överväger att skaffa särskilda lokaler för förvarstagna utlänningar och att ansvariga myndigheter i avvaktan härpå undersöker andra alternativ än de som för närvarande tillämpas. Verket är berett att delta i detta arbete med kriminalvårdsstyrelsen och RPS. Verket fortsätter:

SIV beklagar att ULK inte framlagt konkreta lösningsförslag beträffande överhängande problem, framför allt i fråga om förvar av barn. Önskvärt vore att få en bättre kartläggning av problemens kvantitativa omfattning, vilka polisdistrikt som har särskilda svårigheter etc. *SIV* är medvetet om att barn och ungdomar som frihetsberövas enligt UtL bara utgör en mycket liten andel av det totala antalet frihetsberövade barn och ungdomar. *SIV* ser det emellertid angeläget att en lösning av problematiken när

det gäller förvar i utlänningsärenden inte onödigtvis fördröjs genom att kopplas till de vidare frågeställningarna.

I utlänningsärenden är förvar ofta kortvariga, kanske bara timmar. Problemet uppstår i regel först när barnfamiljer måste övernatta i förvar i flera dagar, kanske i veckor. Önskvärt vore ett samarbete mellan polisdistrikt. Enligt SIV:s uppfattning borde ett fåtal polisdistrikt, som relativt ofta har att ordna för förvarstagna, få tillgång till lokaler särskilt iordninggjorda för ändamålet och tillgängliga även för granndistrikten. Vid mer långvarig förvaring bör samarbete ske med socialvården i kommunen.

Flera länsstyrelser uttalar sig i frågan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att kriminalvårdsstyrelsen bör ges sådana resurser att den kan erbjuda ändamålsenliga lokaler utanför häktet där kraven på trygghet och säkerhet kan uppnås. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anför:

I lag eller föreskrift bör anges att polismyndighet skall samråda med kommunens sociala organ om lämplig placering av förvarstagna utländska barn och barnfamiljer. Samplacering av föräldrar och barn borde kunna ske åtminstone på vissa barnvårdsinstitutioner med polismyndigheten som ansvarig för bevakningen. I nu pågående institutionsplanering bör beaktas behovet av lämpliga placeringsmöjligheter beträffande förvarstagna av utlänningsmed barn så att det ges möjligheter för de kommunala organen att redovisa lämpligare alternativ än häkten.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län föreslår i fråga om barn under 15 år att det i lag föreskrivs att de inte får placeras i häkte eller arrest. Ett undantag kan tänkas. Om det är nödvändigt att ta hel familj i förvar och förvaringsfrågan för föräldrarna ej går att lösa på annat sätt, torde enligt länsstyrelsen barnen fara mindre illa av att få vara tillsammans med föräldrarna, än att skiljas från dem. Kommitténs förslag om särskilda lokaler för förvar förefaller länsstyrelsen orealistiskt dels med hänsyn till antalet som tas i förvar, dels med hänsyn till ekonomiska förhållanden. Det torde däremot finnas goda möjligheter att genom lokala initiativ från polismyndigheten lösa problemet genom samarbete med kriminalvårdsstyrelsen, kommuner eller landstingskommuner. Samtliga förfogar över institutioner med varierande tillsyn.

Också flera *polismyndigheter* understryker vikten av att godtagbara förvarlokaler anordnas. *Polisstyrelsen i Södertälje polisdistrikt* erinrar om att man disponerar en halv öppen avdelning på Hall. Styrelsen framhåller att en särskild lokal för förvaring av förvarstagna medför många fördelar. Eftersom inlåsning i cell inte behöver användas, innebär förvaringen inte ett större ingrepp i utlänningsfrihet än vad som är nödvändigt för att säkerställa verkställighetsbeslutet. Familjemedlemmar kan vistas tillsammans utan att bevakningen av dem äventyras. Man undviker att utlänningsmed som skall avlägsnas ur landet förvaras tillsammans med brottsmisstänkta och andra av polisen tillfälligt omhändertagna. Även från ekonomisk synvinkel är särskilda lokaler för placering av förvarstagna utlännings-

ar att föredra. Eftersom det i de flesta fall rör sig om hela familjer som utvisas samtidigt, erhålles inkvartering, utspisning och bevakning till ett lägre pris i jämförelse med inkvartering på hotell. En förutsättning är naturligtvis att befintliga resurser utnyttjas rationellt. Styrelsen fortsätter:

Polisstyrelsen har således goda erfarenheter av denna lösning av förvaringsfrågan, och delar kommitténs uppfattning att förvarstagna utläningar generellt bör placeras i särskilda lokaler. Emellertid kan knappast varje polisdistrikt i landet ha en sådan mängd ärenden att en dylik lösning är möjlig, varför förvaringen bland annat av ekonomiska skäl i sådant fall måste koncentreras till vissa polisdistrikt. I detta sammanhang vill polisstyrelsen peka på de svårigheter som uppstått i samband med verkställighetsärenden, där utläningen förvarats i Södertälje polisdistrikt men verkställighetsbeslut och övriga beslut meddelats av ett annat polisdistrikt. Varje beslut, som berör den förvarstagne, föregås av kontakter mellan Södertälje polisdistrikt och behörig beslutsfattare i det distrikt som handlägger verkställighetsärendet. Åtskilliga personer begär tillstånd att besöka den förvarstagne. Förutom släktingar till denne förekommer representanter från massmedia, representanter från svenska och utländska organisationer samt läkare som önskar företa undersökningar av den förvarstagne. Detta medför åtskilligt merarbete framförallt för vakthavande befäl i egenkap av ansvarig arrestföreståndare. Polisstyrelsen anser därför att om särskilda lokaler skall tillhandahålla förvarstagna utläningar, måste också en översyn av rutinerna för verkställighet av avlägsnandebeslut ske, så att det distrikt som förvarar utläningen också meddelar verkställighetsbeslut och andra beslut som berör denne. En sådan förändring kräver med all säkerhet ökade personalresurser i det handläggande distriktet, emedan det innebär lättnader för andra polisdistrikt.

Polisstyrelsen i Mjölby polisdistrikt instämmer i att det är olämpligt att förvarstagna, framför allt barn och ungdom, i vissa fall måste vistas i häktes- och arrestlokaler. Styrelsen konstaterar emellertid att polisen redan idag, när man tvingas fatta beslut om förvar, undersöker alternativa lösningar till häktesförvaring men att många lösningar tyvärr stupar på att det inte finns ekonomiska möjligheter till t.ex. bevakningspersonal.

En annorlunda erfarenhet redovisas av *polisstyrelsen i Uppsala polisdistrikt*. Styrelsen säger att man inte har haft något generellt problem vid förvarstagande av barn och/eller familjer med barn inom Uppsala polisdistrikt. Sådana förvarstaganden har hittills normalt lösts i samråd med de sociala myndigheterna. Polisstyrelsen bedömer det därför inte heller som nödvändigt att i framtiden inom varje distrikt anordna särskilda lokaler för förvarstagna utläningar. Möjligen skulle det kunna finnas behov av någon central anläggning för särskilt svårlösta fall av förvarstagande.

TCO vill särskilt understryka vad kommittén framför om placering av förvarstagna barn i häkte. Barn borde överhuvudtaget inte få placeras i häkte. Häkte som förvaringsform är enligt *TCO*:s mening olämplig även för vuxna vid utvisningsärenden. Det är synnerligen viktigt att den idag högst otillfredsställande situationen får en omedelbar lösning.

Föreningen Sveriges polischefer anser att utlänningar som har tagits i förvar - i synnerhet familjer med barn - borde förvaras i för dem avpassade lokaler under kriminalvårdsstyrelsens tillsyn. Behovet av sådana lokaler borde beaktas vid varje ny- eller tillbyggnad av kriminalvårdsstyrelsens lokaler samt polishus/förvaltningshus. Föreningen tillägger:

Som en mera långsiktig lösning skulle man kunna tänka sig att länsvis eller för större regioner i anslutning till KVS anstalter bygga förläggningar, som anpassas efter utlänningarnas behov och som omfattar dels en sluten avdelning för förvarstagna, dels en "öppen" avdelning, där utlänningarna kan vistas i frihet men stå till förfogande för förhör och andra utredningar. Där kunde de även avvakta SIV:s beslut om deras vistelse i landet. Förmodligen kan engelska erfarenheter från t.ex. Heathrow Airport tjäna till ledning.

Svenska Röda Korset erinrar om att man tidigare har framfört kritik mot gällande ordning i fråga om förvarslokaler och behandlingen av de förvarstagna (SRK:s rapport 1980). Kritiken är fortfarande aktuell och gäller särskilt familjer med barn eller ensamma barn. Även om dagens ekonomiska läge inte tillåter att nya lokaler iordningställes måste alternativ till de nu utnyttjade förvarslokalerna ordnas. Barn skall inte hållas i häkte, detta strider mot svensk tradition och mot internationella konventioner.

Stockholms socialnämnd anser att placering i häkten skall undvikas även när föräldrarna är tillsammans med barnen. Man kan tänka sig ett utökat samarbete med de sociala myndigheterna för att lösa placeringsfrågan.

RRV, slutligen, framhåller att det i dagens ekonomiska läge är orealistiskt att föreslå att helt nya lokaler byggs. När man nu börjar planera för sådana lösningar i framtiden bör det enligt *RRV*'s mening specificeras på vilken sikt och för vilken kapacitet denna planering skall genomföras. Det är annars oklart vilka ekonomiska konsekvenser förslaget innebär för framtiden.

4 Vissa andra tvångsåtgärder

Utlänningslagkommittén föreslår att polismyndigheterna i samband med inresekontroll får visitera bagageutrymmen m.m. i bilar. Förslaget har av remissinstanserna tillstyrkts eller lämnats utan erinran. *Överåklagaren i Stockholm* menar att det med de bestämda avgränsningar som har skett i förslaget inte borde finnas hinder mot ett genomförande av förslaget. Det bör emellertid i anvisningar för polisen göras klart, att undersökning icke bör ske utan att det finns viss anledning att anta att det är fråga om illegal invandring.

Kammarrätten i Stockholm tillstyrker att polisen vid inresekontroll ges rätt att undersöka utrymmen i bilar m.m. för att hindra olovlig inresa. Därmed ökas möjligheterna att avvisa en utlänning redan vid gränsen.

RPS stöder förslaget men föreslår samtidigt att rätten utvidgas att gälla även en särskilt förordnad passkontrollant. Detta skulle enligt *RPS* medföra praktiska fördelar, eftersom det inte alltid finns polispersonal tillgänglig. En särskilt förordnad passkontrollant har redan idag givits vissa befogenheter i 55 §UtlL. Även *SIV* uttalar sig till förmån för förslaget.

Polismyndigheten i Norrköpings polisdistrikt anser att samma befogenhet bör ges till tulltjänstemän som medverkar vid inresekontroll.

5 Straff och ansvarsbestämmelser

5.1 Anställning av utlänningar utan arbetstillstånd

Kommitténs förslag att införa en särskild sanktionsavgift vid anställning av arbetskraft i strid mot utlänningsförfattningarna har godtagits eller lämnats utan erinran av *flertalet remissinstanser*. Flera har emellertid avstyrkt förslaget. Det gäller bl.a. *de båda hovrätterna och kammarrätten i Stockholm*.

RÅ erinrar om att han tidigare har avstyrkt en ordning med sanktionsavgifter men framhåller att situationen idag ter sig annorlunda. Behovet av kraftfullare åtgärder mot illegala anställningsförhållanden har ökat. Som skäl för sådana åtgärder har i betänkandet bl.a. anförts, att konkurrensen snedvrids mellan arbetsgivare, som lojalt följer de bestämmelser som finns, och arbetsgivare, som anställer illegal arbetskraft. Likartade skäl betonas enligt *RÅ* alltmer vid krav på åtgärder mot missförhållanden inom olika näringsgrenar. För att åstadkomma en effektivisering av bestämmelserna om arbetsgivarens ansvar för illegalt arbete bör därför i UtlL införas en möjlighet att eliminera denna vinst eller betydande del därav. Den i justitiedepartementets promemoria (Ds Ju 1981:3) Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet föreslagna utvidgade förverkandemöjligheten torde emellertid enligt *RÅ* vara mindre väl lämpad att eliminera vinster och besparingar i detta sammanhang. Beräkningsgrunden för den föreslagna avgiften har utformats i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som följts vid införande av sanktionsavgifter på andra områden. *RÅ* säger sig därför inte ha något att erinra mot införandet av en sanktionsavgift i enlighet med förslaget. En sådan antas också få en god preventiv effekt. *RÅ* tillägger att det i den i 99 b § föreslagna bestämmelsen bör tillfogas, att rättegångsbalkens regler om kvarstad och skingringsförbud skall ha tillämpning.

Överåklagaren i Stockholm anser förslaget angeläget och i tillräcklig grad rättssäkert. Den beräkningsgrund som har valts anges vara ägnad att leda fram till belopp som genomsnittligt sett motsvarar uppskattad vinst i

samband med överträdelser. Den regel som ger möjlighet till nedsättning och eftergift av avgift är emellertid alltför allmänt hållen. En precisering då ett sådant förfarings sätt kan komma i fråga sägs därför vara önskvärd.

Länsåklagaren i Malmöhus län framhåller att antalet fall av lagföring för illegal anställning är ganska stort. Oftast rör det sig om medborgare i ett nordeuropeiskt land som särskilt under sommaren kommer till Sverige och ägnar sig åt säsongarbete vid lantbruk, trädgårdsmästerier, fruktodlingar m.m. Vissa svårigheter har förekommit när det gäller att lagföra arbetsgivarna. Således har man vid utresekontroll i Ystad ertappat många utlänningar, som med hänsyn till att de har mycket pengar uppenbarligen har arbetat illegalt i landet. De ertappade har inte kunnat eller velat säga hos vem de har utfört arbete. I de fall anmälan gjorts av bl.a. lantarbetareförbundet har efter spaning både arbetsgivare och arbetstagare kunnat lagföras. Länsåklagaren anser att ytterligare sanktioner är nödvändiga, eftersom användandet av illegal arbetskraft är utbrett och i hög grad kopplat till utlänningars illegala vistelse i landet. Förslaget att införa s.k. sanktionsavgifter är därför både önskvärt och riktigt. Särskilt bör betonas vikten av att avgiften sätts på sådan nivå att man erhåller en god preventiv verkan. *Länsåklagaren i Värmlands län* antar att den brottspreventiva effekten ökar och tillstyrker därför förslaget.

Även *kammarrätten i Jönköpings län* ställer sig positiv till kommitténs förslag att införa en särskild avgift för de arbetsgivare som anställer utlänningar, som saknar föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd. Kammarrätten har heller inget att erinra mot det föreslagna systemet för avgiftens uttagande. Möjligen borde dock avgiften ytterligare relateras till den tid anställningen har varat, eftersom avgiften blir allt mindre kännbar för arbetsgivaren ju längre anställningen varar. Man kan enligt kammarrätten tänka sig att avgiften bestäms till ett halvt basbelopp såsom "ingångsavgift" samt därutöver till ett kvarts basbelopp för varje hel kalendermånad anställningen varat. Kammarrätten vill vidare förorda att eftergifts- och nedsättningsreglerna under det fortsatta lagstiftningsarbetet närmare kommenteras för att underlätta uppnåendet av en så enhetlig praxis som möjligt.

I *statskontorets* yttrande understryks att en sådan avgift har stora fördelar. En avgift kan vara en både effektiv och för statsverket billig form av sanktion. Detta är ett sammanhang där en avgift enligt statskontorets mening är lämplig. *AMS* tillstyrker förslaget med motiveringen att hittillsvarande åtgärder inte räckt till. Enligt *RRV:s* uppfattning är avgiften för lågt satt för att göra brottet olönsamt. I genomsnitt torde en arbetsgivare kunna tjäna närmare ett basbelopp under en tremånadersperiod på att anställa en arbetstagare utan tillstånd. För att minska olaga anställning bör därför enligt *RRV* bötesbeloppen för den som anställer arbetskraft utan tillstånd sättas betydligt högre. Även *SIV* delar kommitténs bedömning att nuvarande straffbestämmelser är alltför lite avskräckande för att ha avsedd

verkan när det gäller att komma till rätta med illegalt arbete. Förslaget tillstyrks därför. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* ansluter sig till förslaget med hänsyn till de betydande skadeverkningar som ett illegalt utnyttjande av arbetstagare utan arbetstillstånd innebär såväl för den legala arbetsmarknaden i form av bl.a. snedvriden konkurrens som för den enskilde arbetstagaren i form av psykisk press och social otrygghet.

Bland de organisationer som uttalar sig positivt återfinns bl.a. LO och TCO. LO anför att de nuvarande sanktionsåtgärderna med endast bötesbelopp i kombination med den begränsade upptäcktsrisken har gjort det till en god ekonomisk affär för en arbetsgivare att utnyttja illegal arbetskraft. Därför har antalet anställda utan giltigt arbetstillstånd ökat och fenomenet spritt sig till ett flertal branscher inom främst storstadsområden. LO anser därför att kommitténs förslag om en straffavgift är ett nödvändigt instrument för att komma till rätta med detta ökande samhälls- och arbetsmarknadsproblem. De föreslagna avgiftsbeloppen är dock enligt LO ett minimum för att paragrafen skall få den avsedda förebyggande effekten. Vidare anför organisationen att bestämmelsen, att avgiften får nedsättas eller efterges när särskilda omständigheter föreligger, måste tillämpas mycket restriktivt. Att skörd eller annan arbetsuppgift ej har kunnat anstå i avvaktan på en tillståndsbehandling anges inte vara en sådan förmildrande omständighet. Inom exempelvis jordbruket kan man enligt LO i god tid planera skördeomfattning och tidpunkt med några dagars variation. TCO tillstyrker förslaget utan någon kommentar.

Sveriges domareförbund delar kommitténs uppfattning, att en särskild sanktion bör tillskapas för att stävja illegal anställning och kan för närvarande godtaga förslaget i den utformning detta fått. Emellertid borde enligt förbundet en samordning ske med liknande sanktioner för underlåtenhet att inbetala skatt och sociala avgifter för utlänningar, eftersom sådan underlåtenhet i regel är förenad med illegal anställning av utlänningar. Kommitténs betänkande innehåller inte någon diskussion av hithörande problem, vilka förbundet berör även i sitt remissyttrande till justitiedepartementet över betänkandet Ds Ju 1981:3.

Stockholms socialförvaltning, slutligen, instämmer med kommittén men anser att straffavgiften kunde vara lite högre. Det anges vara tveksamt om en arbetsgivare anser att den ekonomiska chanstagningen är särskilt stor, om man räknar med den låga risken för upptäckt och svårigheten för myndigheterna att bevisa att arbetet varat mer än en mycket kort tid. Förvaltningen tillägger:

Dock kan det i detta sammanhang påpekas att en utlänning utan uppehålls- och arbetstillstånd, bosatt i Stockholm, kan få en skattsedel utan svårighet, helt enkelt genom att begära detta på skattehuset. Enligt en tjänsteman på Riksskatteverket är det så på flera platser i landet, och beror på att myndigheterna har ansett det bättre att den tillståndslöse utlänningen betalar skatt "om han nu ändå arbetar". Utlänningssektionen tror dock

att de flesta arbetsgivare som anställer en utlänning som uppvisar skattsedel och kanske talar utmärkt svenska är i god tro. Det finns ingen anledning att misstänka att en sådan utlänning saknar arbetstillstånd. Betalar arbetsgivaren dessutom in skatt och arbetsgivareavgifter bör det, enligt kommitténs förslag, finnas möjlighet till nedsättning eller slopande av straffavgiften. En arbetsgivare som medvetet anställer en utlänning utan arbetstillstånd betalar förmodligen inte in skatt och arbetsgivaravgift. Det är naturligtvis dessa sistnämnda "skumma" arbetsgivare som bör komma ifråga för den föreslagna straffavgiften. Att sedan skattemyndigheterna krånglar till situationen är bara att beklaga.

Svea hovrätt och *hovrätten för Västra Sverige* hör som nämnts till de remissinstanser som ställer sig avvisande. *Svea hovrätt* ifrågasätter behovet av en sådan ytterligare påföljd. I förslaget ligger enligt hovrätten en risk för att sanktionssystemet blir onödigt komplicerat. Hovrätten säger sig därför på förevarande material inte kunna tillstyrka förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* säger sig inte ha någon anledning att betvivla att de nuvarande bestämmelserna brister i effektivitet. Det är dock enligt kammarrätten inte klarlagt om detta förhållande har lett till mera omfattande missbruk. Av betänkandet framgår inte heller närmare inom vilka branscher eller vilka slags företag utländsk arbetskraft anställs utan att tillstånd föreligger. Enligt vad kammarrätten har erfarit hör det till undantagen att missbruk sker vid större, välrenommerade företag. Det förefaller sannolikt att de aktuella missförhållandena främst återfinns hos mindre seriösa arbetsgivare, ofta med särskilt uttalat behov av tillfällig arbetskraft under vissa perioder. I sådana fall torde enligt kammarrätten åtminstone ekonomiska sanktioner bli ett slag i luften. Ytterligare undersökning föreslås beträffande naturen av det missbruk som nu förekommer och möjligheterna av att i praktiken verkligen komma till rätta med det sanktionsvägen. Visar det sig att missbruket är av större omfattning, måste även enligt kammarrätten åtgärder vidtas exempelvis i enlighet med vad utredningen har förordat. Det anges dock vara önskvärt att frågan inte löses isolerat för detta begränsade område utan i ett större sammanhang, t.ex. i samband med det lagstiftningsärende som har aktualiserats genom bl.a. promemorian (Ds Ju 1981: 3) om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. Under alla omständigheter måste även en del juridiska frågor, t.ex. rörande avgifternas ställning vid utmätning och konkurs, penetreras mera ingående än som har skett i betänkandet. Även *överåklagaren i Göteborg* uttalar tveksamhet mot att införa ytterligare avgifter innan rättsläget har hunnit stabilisera sig beträffande denna typ av sanktioner och den preventiva effekten har kunnat utvärderas. Överåklagaren säger sig emellertid kunna i huvudsak godta utformningen men lämnar samtidigt vissa förslag till mindre justeringar av bestämmelserna.

Länsåklagaren i Norrbottens län pekar på att anställning av s.k. svart arbetskraft kan bekämpas genom skattebrottslagen. Något behov av sanktionsavgifter finns därför inte. De låga bötesstraffen som utdöms av dom-

stolarna vid åtal mot arbetsgivare för brott mot utlänningslagen kan enligt länsåklagaren vara motiverade av de förhållanden under vilka anställningen sker. Det framstår som väl drastiskt att införa en bestämmelse om en särskild rättsverkan av denna omfattning vid brott som i ett flertal fall framstår som rena ordningsföreseelser. Även *länsåklagaren i Malmöhus län* ställer sig avvisande till förslaget.

Sveriges advokatsamfund ifrågasätter om förslaget utgör en nödvändig utvidgning av sanktionssystemet. Om hittillsvarande lagstiftning inte visat sig tillräckligt effektiv torde detta enligt samfundets mening huvudsakligast bero på, att uppspårandet av sådana illegala anställningsförhållanden inte varit tillräckligt effektivt. Det anges därför vara tveksamt om en förstärkning av sanktionssystemet på papperet är ägnad att öka effektiviteten. Enligt *SAF* bör utgångspunkten vara att i möjligaste mån motverka förekomsten av illegalt arbete. Kommitténs förslag om införandet av en sanktionsavgift är emellertid huvudsakligen motiverat av konfiskatoriska skäl. Syftet är att genom en eliminering av den vinst eller de besparingar som anställning av illegal arbetskraft kan ge upphov till tillförsäkra samhället en slags ersättning för de skadeverkningar som förekomsten av illegalt arbete medför. Föreningen ser det dock som viktigare att man genom förebyggande åtgärder söker motverka uppkomsten av illegalt arbete. Vad som enligt *SAF* i dagsläget främst brister är tillsynen över att gällande lagregler följs. Det kan inte antas att dessa brister avhjälps genom att man inför ytterligare en sanktionsform. Det av kommittén föreslagna systemet med en skyldighet för arbetsgivaren att betala ett i förväg fastställt schablonbelopp enligt modellen för strikt ansvar måste enligt föreningen med nödvändighet föra med sig en onyanserad tillämpning vid de allmänna domstolarnas handläggning av avgiftspåföljden. Det ligger i den föreslagna avgiftspåföljdens utformning att de subjektiva elementen vid brottets begående träder i bakgrunden. Detta leder till att sanktionen kan slå oskäligt hårt och ojämnt i de enskilda fallen.

Ett par remissinstanser - som har lämnat förslaget utan erinran i sak - tar upp vissa tillämpningsfrågor. *JK* framhåller att man för att förebygga praktiska tolkningssvårigheter åtminstone motivedes bör klargöra om preskriptionsregeln i 99 b § avses skola tillämpas på samma sätt som preskriptionsreglerna i 35 kap. brottsbalken tillämpas beträffande s.k. perdurerande brott. *Domstolsverket* anför:

Betänkandet ger inte domstolarna någon klar ledning till vilka särskilda omständigheter som bör föranleda nedsättning eller eftergift av den sanktionsavgift som skall påföras arbetsgivare som anställer arbetstagare utan föreskrivet arbetstillstånd. Av betänkandet framgår således inte om t.ex. sådana omständigheter som att arbetsgivaren inte haft möjlighet att få tag på annan arbetskraft eller att denne skulle ha åsamkats skada eller förlust i sin näringsutövning om inte arbetstagare utan föreskrivet arbetstillstånd anställts, t.ex. genom att växande gröda annars skulle ha ruttnat. Tvek-

samhet kan vidare föreligga om sådana omständigheter som att kollektivavtalsenlig lön utgått, att skatt och sociala avgifter erlagts, m.m. bör påverka bedömningen. Med hänsyn till avgiftens relativt höga belopp bör närmare klargöras vilka särskilda omständigheter som avses.

5.2 Påföljd vid hindrande av verkställighet

Det stora flertalet remissinstanser har ställt sig bakom förslaget att kriminalisera verksamhet i syfte att hindra verkställighet. Några remissinstanser, bland dem *kammarrätten i Stockholm*, *IPOK*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svenska Röda Korset* och *Svenska flyktingrådet*, har avstyrkt förslaget. De remissinstanser som har anslutit sig till kommittéförslaget har i allmänhet förordat en utvidgning av undantagskretsen och inte sällan understrukit vikten av en varsam tillämpning.

RÅ framhåller att det, med hänvisning till att de personer som döljer utläningar ofta handlar utifrån religiösa och ideologiska bevekelsegrunder, ofta har ifrågasatts om det är meningsfullt att kriminalisera ett dylikt förfarande. *RÅ* delar dock kommitténs uppfattning att övervägande skäl talar för en kriminalisering. En sådan bör kunna få en preventiv effekt. Den krets av närstående som undantas från ansvar har utan någon närmare motivering getts en snävare avgränsning än motsvarande undantag från straffbestämmelsen om skyddande av brottsling i 17 kap. 11 § brottsbalken. Då det inte synes föreligga några tyngre vägande skäl för en sådan åtskillnad, bör enligt *RÅ* bestämmelsen i förslaget angående ansvarsfrihet för vissa närstående utformas på samma sätt som motsvarande stadgande i 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken. Även *JK* anser att undantagskretsen i de båda fallen bör vara densamma.

JO säger sig kunna godta förslaget i sak. *Svea hovrätt* anser övervägande skäl tala för kriminalisering av en gärning som hindrar verkställighet av avlägsnandebeslut. Inom ramen för tillämpningen av straffbestämmelserna finns möjlighet att ta de hänsyn som bedöms påkallade i vissa fall. *Hovrätten för Västra Sverige* delar kommitténs mening att en straffsanktion bör införas mot dem som aktivt förhindrar att avlägsnandebeslut verkställs. Även om civil olydnad mot lagen kan befaras, bör man ej avstå från en lagstiftningsåtgärd som framstår som följdriktig. Bestämmelsen bör såsom kommittén har föreslagit kompletteras med regler om ansvarsfrihet för vissa närstående. Enligt hovrättens mening bör undantagen göras lika omfattande som i 17 kap. 11 § brottsbalken, inte minst med hänsyn till att vissa utländska nationaliteter har ett vidare familjebegrepp än det svenska.

Kammarrätten i Jönköping anser i likhet med kommittén att skälen för kriminalisering överväger. Den omständigheten att vissa personer eller grupper av personer kan komma att uppleva sig som martyrer inger enligt domstolen visserligen en inte obetydlig olust. I en sådan situation ger emellertid bestämmelsen osökt anledning att aktualisera det förhållandet,

att den som ogillar gällande lag eller tillämpningen av en sådan i ett demokratiskt rättssamhälle har möjligheten att inom laga ramar verka för en författningsändring. Kammarrätten delar vidare kommitténs uppfattning att utlänningens närmaste anhöriga inte bör omfattas av den nya straffbestämelsen. Med hänsyn till att i många utländska kulturer familje- och släktssammanhållningen är mera utvecklad än i Sverige ifrågasätter kammarrätten om inte kretsen av straffria anhöriga borde göras lika vid som i 17 kap. 11 § brottsbalken.

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget men förordar att kretsen av anhöriga bör vidgas, eftersom de allra flesta av dem det här gäller är invandrare med andra, ofta mycket vidare släktbegrepp.

Även *SIV* anser övervägande skäl tala för att straff införs för personer som försöker hindra verkställighet av avlägsnandebeslut som har vunnit laga kraft. Nuvarande regler är enligt verket otillfredsställande, inte minst därför att organiserad verksamhet i vinningssyfte inte kan bestraffas. Samtidigt är *SIV* självfallet medvetet om problematiken när det gäller personer som agerar av övertygelse eller medkänsla. Anledning till ingripanden i sådana fall bör dock minska, om statsmakterna genom att införa en straffbestämmelse klart uttalar samhällets ståndpunkt i denna fråga. Inom ramen för tillämpningen får enligt *SIV* bedömas vilken hänsyn som bör tas till motiven för handlingen. Generaldirektören och en ledamot avstyrker däremot kriminalisering.

Länsstyrelsen i Malmöhus län, överåklagarna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt länsåklagarna i Malmö och Värmlands län och ett antal polismyndigheter argumenterar likaså till förmån för en straffbestämmelse och, i allmänhet, för att undantagskretsen blir densamma som i 17 kap. 11 § brottsbalken. *Överåklagaren i Göteborg* anser en sådan straffbestämmelse som kommittén har föreslagit vara påkallad, framför allt i preventivt syfte. De nu allt vanligare fallen där utlänningar under lång tid göms undan i avsikt att senare kunna få en omprövning av redan lagakraftvunna avlägsnandebeslut kan förväntas minska genom den föreslagna bestämmelsen. *Överåklagaren i Stockholm* tillägger att de exempel som kommittén anger på fall då fängelse kan komma i fråga är sådana, att straffmaximum bör sättas högre. Vid jämförelse med 17 kap. 11 och 12 §§ brottsbalken finner man där högre straffmaximum. Det är enligt överåklagaren ej osannolikt att så allvarliga brott kan bli aktuella att behov av tvångsmedel i form av anhållande och häktning kan uppstå.

Även *överåklagaren i Malmö* anser att straffpåföljden bör ökas och anför:

Att t.ex. i organiserad form och mot betalning försöka hindra verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning torde också i många fall framstå som mera straffvärt än vad en strafflatitud med sex månaders fängelse som maximum anger. Enligt min mening bör strafflatituden vid brott mot 96 § punkt 5 i föreslagen lydelse vidgas till att vid försvärande

omständigheter avse ett högre maximum än fängelse sex månader. Det kan vidare anmärkas att personella tvångsmedel (gripande, anhållande och häktning) som regel inte kan komma till användning om straffmaximum är sex månader. Detta förhållande kan i vissa fall väntas medföra betydande svårigheter från främst utredningssynpunkt.

Länsåklagarmyndigheten i Värmlands län påpekar att inget subjektivt rekvisit anges i 96 §. Det bör enligt myndigheten införas. För ansvar bör krävas uppsåt eller oaksamhet.

Slutligen skall nämnas att *LO* och *TCO* godtar förslaget. *RIB* ställer sig visserligen tveksam till förslagen men anser ändå att det finns skäl att straffbelägga sådant handlande, om en person mot ekonomiskt vederlag gömmer en utlänning. I dessa fall handlar det om ett utnyttjande av en utsatt utlännings belägenhet. Ett sådant handlande är moraliskt oförsvarbart och bör enligt *RIB* leda till sanktioner från samhällets sida.

Som nämnts tar å andra sidan ett antal remissinstanser avstånd från förslaget eller ställer sig tveksamma. *Kammarrätten i Stockholm* anser i likhet med kommittén att straff bör slopas för en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans egen avvisning eller utvisning. Beträffande förslaget att straff skall införas för den som i övrigt försöker hindra att ett avlägsnandebeslut verkställs anför kammarrätten däremot:

Det är naturligtvis från allmän synpunkt inte godtagbart att genomförandet av i laga ordning fattade beslut aktivt obstrueras på sätt som är aktuellt här. En straffreglering är därför motiverad av objektiva skäl. Man kan dock inte bortse från att åtgärderna ofta torde vidtas uteslutande på grund av ett - kanske i ett vidsträcktare perspektiv missriktat men dock - starkt humanitärt engagemang och att det därför är tveksamt om en straffsanktion kommer att få avsedd verkan. Tvärtom kan risk föreligga att man, i syfte att fästa uppmärksamheten på vad vederbörande uppfattar som bristande humanitet, gärna tar på sig även ett kännbart straff. Kammarrätten ställer sig därför tveksam till förslaget.

Det bör enligt kammarrätten inte komma i fråga att undanta andra anhöriga än som anges i 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken. Det ligger också ett värde i att ha ett enhetligt begrepp på dessa närliggande områden. Kammarrätten vill slutligen understryka att, om en straffreglering ändå införs i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag, det är väsentligt att den - med tillhjälp av bl.a. reglerna i 20 kap. 7 § rättegångsbalken - tillämpas med varsamhet.

Statskontoret tror inte att det föreslagna straffstadgandet skulle påverka inställningen eller handlandet hos de personer som det riktar sig emot. Förslaget är dessutom förenat med kostnader. Domstolshandläggningen i en eller flera instanser tillsammans med avtjänandet av eventuella utdömda fängelsestraff kommer att åsamka samhället kostnader. Eftersom det föreslagna straffstadgandets preventiva effekt kommer att vara ringa är

det enligt statskontoret tveksamt om dessa kostnader kommer att uppvägas av en motsvarande nytta. Förslaget avstyrkes därför.

Enligt *IPOK:s* uppfattning har kommittén anfört starka skäl såväl för som mot ett straffbeläggande av medhjälp vid hindrande av verkställighet. Till skillnad mot kommittén finner dock *IPOK* att skälen mot att straffbelägga sådan medhjälp väger över. De flesta som hjälper utlänningar att hålla sig undan torde göra det av starka ideella skäl och de är själva säkerligen i allmänhet fast övertygade om att deras handlingssätt är moraliskt riktigt. Det är därför enligt *IPOK* inte sannolikt, att risken för straff skulle avhålla dem från att gömma undan någon. Risken är i stället att de själva medvetet söker martyrskap för att väcka opinion och medlidande. En bidragande orsak till att så många i dag tycks vara beredda att ställa upp och hjälpa till att gömma undan utvisningshotade antas vidare vara att det i så många fall visat sig att det lönat sig, dvs. vederbörande har till sist fått stanna här. Om chansen vore mindre att få stanna sedan man hållit sig undan en längre tid skulle heller inte så många vara gömda.

Även länsåklagaren i *Norrbottens län* ställer sig tveksam. Någon uppgift om antalet fall som kommer i fråga har inte lämnats. Avgörande bör enligt länsstyrelsen vara om sådan verksamhet förekommer i så många fall att det motiverar en utvidgning av straffbestämmelsen eller om möjlighet föreligger att komma till rätta med problemet på annat sätt. *Sveriges advokatsamfund* anser att "bestämmelsen bör ges en generösare utformning". *Svenska Röda Korset*, *Svenska flyktingrådet* samt *Spanska* och *Jugoslaviska riksförbunden* tar bestämt avstånd från förslaget. *Svenska Röda Korset* anser det vara "direkt uppseendeväckande". *Stockholms socialförvaltning* avstyrker likaså förslaget.

5.3 Brott i samband med flyktings inresa

Kommitténs överväganden angående en generös användning av påföljdseftergift och åtalseftergift när det gäller vissa brott av flyktingar i samband med inresan har fått ett blandat mottagande.

SIV ansluter sig till kommitténs uppfattning att en flykting inte bör straffas i berörda situationer. Verket anser till skillnad från kommittén att lagstiftningen bör ändras för att man skall nå det önskade syftet. Den som har använt falsk handling för att komma undan förföljelse bör inte straffas för detta. Straffriheten bör enligt *SIV* bara gälla för en flykting som tagit sig till Sverige direkt från hemlandet med användande av falsk handling. Den flykting som har använt falsk handling för att från ett tredje land ta sig hit bör däremot inte vara straffri, även om avlägsnande härifrån inte är möjligt. Inte heller bör straffrihet komma i fråga för den flykting som använder den falska handlingen i andra syften än att undfly förföljelse. Några andra remissinstanser, bland dem *LO* och *TCO*, tillstyrker kommittéförslaget utan särskilda kommentarer. En ofta återkommande uppfattning är att - som också kommittén menar - lagstiftningsåtgärder bör anstå.

Kammarrätten i Jönköping fruktar att en särskild straffrihetsbestämmelse för flyktingar, som brukar falska handlingar vid inresa i Sverige, skulle komma att medföra ökat bruk av falska resedokument. En sådan utveckling är inte önskvärd och kammarrätten biträder därför kommitténs uppfattning att en sådan bestämmelse inte bör införas.

Flera juristinstanser uttalar sig kritiskt mot förslaget.

RÅ anför sålunda:

I betänkandet har beträffande de fall där flyktingar i samband med inresan till Sverige gör sig skyldiga till förfalskningsbrott eller missbruk av urkund uttalats, att det finns starka skäl för domstolarna i fall, där inte särskilda försvarande omständigheter föreligger, att använda påföljdseftergift liksom för åklagarna att meddela åtalsunderlåtelse. Kommittén har inte föreslagit någon lagreglering med särbestämmelser för flyktingar i berörda hänseenden utan förklarat att man borde avvakta därmed för att se om utvecklingen ledde till en mindre restriktiv hållning än nu är fallet. Mot kommitténs rekommendation kan göras erinringar både av saklig och mer principiell karaktär. För att påföljdseftergift skall kunna komma i fråga gäller, att det skall föreligga synnerliga skäl. Åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 3, vilket är det lagrum, som närmast torde vara tillämpligt, meddelas beträffande brott, där mycket speciella skäl talar för att påföljd inte är erforderlig. Båda instituten skall sålunda tillämpas med stor restriktivitet. Högsta domstolen har i ett mål (NJA 1979, s 335), där omständigheterna varit sådana, som kommittén avser med sin rekommendation, inte funnit anledning att meddela påföljdseftergift. Hos riksåklagaren har endast ett sådant fall varit föremål för prövning. Denne bedömde därvid inte omständigheterna vara sådana, att åtalsunderlåtelse kunde komma i fråga. Kommitténs rekommendation synes också såvitt avser tillämpningen av institutet påföljdseftergift stå i strid med de uttalanden, som gjorts i denna fråga i samband med brottsbalkens tillkomst. Ett tidigare framlagt förslag om att i bestämmelsen om påföljdseftergift skulle anges vissa omständigheter, som särskilt borde beaktas, befarades kunna medföra, att bestämmelsen tillämpades i alltför stor omfattning. En tillämpning enligt betänkandet av instituten påföljdseftergift och åtalsunderlåtelse kan tänkas få likartade konsekvenser.

Svea hovrätt delar såtillvida kommitténs mening att någon särreglering inte bör införas. Med anledning av kommitténs uttalande om den rättsliga behandling som enligt kommittén bör följa på brott av aktuellt slag vill hovrätten betona, att förfalskningsbrott är allvarlig brottslighet inte enbart i vårt land utan även internationellt sett. Det förhållandet att sådana brott i vissa fall med hänsyn till omständigheterna ändock kan uppfattas som mindre klandervärda kan - liksom vid hindrande av verkställighet av avlägsnandebeslut - i den grad som finns påkallat i varje särskilt fall beaktas inom ramen för tillämpningen av straffbestämmelserna. Att såsom kommittén förordar tämligen generellt förutskicka straffrihet för nu aktuella beteenden anser hovrätten olämpligt.

Kammarrätten i Stockholm uttalar betänksamhet mot en del av kommitténs resonemang. I första hand åsyftar domstolen kommitténs uttalanden

om att användningen av ett förfalskat pass inte skulle vara något allvarligare brott om det endast sker för att underlätta inresan i riket. Detta kan enligt kammarrätten i och för sig vara riktigt i alldeles klara fall. Man måste emellertid ha klart för sig att ett förfalskat pass är en handling som lätt kan användas för att möjliggöra allvarliga förmögenhetsbrott. Det gäller därför att inte utan vidare efterge påföljd endast på grund av ett påstående om att syftet med förfalskningen blott är att passet skulle användas för att möjliggöra inresa till riket.

I sitt yttrande anför överåklagaren i Stockholm följande:

Passhandling, resedomument eller liknade handling upprättas av myndigheter. De tjänar som bevismedel. Genom att straffbelägga förfalskning eller missbruk av dessa bevismedel har man velat skydda samhällsintresset av att kunna lita på dem. Nu aktuella handlingar har bl.a. stor betydelse för gränskontrollen. Utlänningslagstiftningen ger möjlighet för alla utlänningar, som kan betraktas som flyktingar, att erhålla det skydd som vår rättsordning kan erbjuda. Då risken för upptäckt av brott i samband med inresa är liten bör förfalskning av bevismedel och missbruk av dem av brottspreventiva skäl beivras. Man får inte heller bortse från att det kan vara så att det finns grupper vilka arbetar efter ett väl uppbyggt system och låter passhandlingar bli föremål för omsättning både innanför och utanför landet i syfte att hjälpa utlänningar att illegalt ta sig in i Sverige. Det torde endast i undantagsfall förekomma att brott i den aktuella situationen bör bli föremål för åtalsunderlåtelse.

6 Vissa andra frågor

6.1 Hämtning till förhör

Några remissinstanser tar upp frågan om vidgade möjligheter att hämta en utlänning till förhör hos polisen. RPS anser att det, till skillnad från nu, bör finnas en möjlighet att utan föregående kallelse hämta en utlänning, om det finns anledning tro, att utlänningen inte kommer att hörsamma en kallelse. Rättegångsbalkens bestämmelser om hämtning till förhör i brottmål skulle kunna vara vägledande för införandet av en liknande bestämmelse i utlänningslagen. Det är enligt RPS av stor vikt att denna hämtningsmöjlighet införs för de fall då polismyndigheten har fått sådan kännedom om utlänningen, att det måste anses meningslöst eller medföra svårigheter för anträffandet att skicka en kallelse. Samma synpunkt framförs av *polismyndigheten i Norrköpings polisdistrikt*.

6.2 Offentligt biträde åt förvarstagna

SIV menar att det från rättssäkerhetssynpunkt är angeläget att man undersöker förutsättningarna för att förordna offentligt biträde tidigare än

vad som nu är fallet för utlänningar som har tagits i förvar. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att majoriteten av utvisningsfallen enligt 40 och 43 §§ UtIL är nordiska medborgare och att verkställigheten ofta skall ske med mycket kort varsel. Att i dessa fall utse offentlig försvarare vid tagande i förvar anges vara obefogat och kunna förorsaka onödiga kostnader.

6.3 Rätten att stanna i Sverige på grund av anknytning

Riksförbundet internationella föreningen för invandrarkvinnor efterlyser ett särskilt prövningsförfarande för anknytningsfallen. Man framhåller att när kvinnan har varit i landet mindre än två år men har blivit misshandlad eller psykiskt trakasserad och därför väljer att skiljas eller att flytta ifrån sin man så bör hon inte riskera utvisning för att anknytningen upphör. Speciell hänsyn bör tagas när kvinnan kommer från sådana länder där hennes sociala situation som "förbrukad" kvinna är svår - och där en förpassning till hemlandet innebär att kvinnan utelämnas till en total förnedring.

II Departementspromemorian (Ds A 1981:9) Handläggningen av ärenden angående avlägsnande av presumtiva terrorister

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av JK, RÅ, Svea hovrätt, RPS, SIV, länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län, Stockholms tingsrätt, SAF, LO och Svenska flyktingrådet.

1 Avvisning av presumtiva terrorister

Flertalet remissinstanser ansluter sig till förslaget att regeringen ensam skall besluta om såväl avvisning som utvisning av presumtiva terrorister. *JK* säger dock för sin del att några egentliga skäl inte har anförts för att lägga beslutanderätten i alla terroristärenden hos regeringen. De remissinstanser som tillstyrker förslaget menar i övrigt i allmänhet att en befogad anpassning av lagreglerna har skett till den utveckling som faktiskt har ägt rum. *Överåklagaren i Stockholm* tror inte att frekvensen av avvisning genom polisens försorg skulle komma att öka i framtiden. *RPS* anser att styrelsen ensam bör ha initiativrätt hos regeringen när det gäller terroristärenden. Även avvisningsärenden bör alltså anhängiggöras av *RPS* och inte av *SIV*. Verket bör enligt *RPS* bara yttra sig i verkställighetsfrågan.

Som skäl för sitt avstyrkande anför *RÅ* att det av flera skäl är angeläget att presumtiva terrorister kan avvisas snabbt och helst redan vid gränsen. Att polisens avvisningsmöjlighet har utnyttjats så lite är inte i sig något skäl

för en ändring av bestämmelserna. Aktiviteten från olika terroristgruppers sida kan snabbt ändras och det är därför för tidigt att dra slutsatser att polisens avvsningsrätt kan avvaras. Nuvarande lagstöd kan visa sig behövligt. Liknande synpunkter anförs av *länsåklagaren i Uppsala län*. *SIV* anser inte att något bärande skäl har anförts för förslaget. Det är enligt verket angeläget att beslut kan fattas omedelbart vid gränsen.

En *lång rad remissinstanser* har understrukit att polisen även efter det att avvsningsbefogenheten har avskaffats har behov av föreskrifter eller direktiv bl.a. angående vilka grupper av utlänningar som faller under terroristbestämmelserna. Den nuvarande ordningen med beslut av regeringen enligt 30 § tredje stycket UtL och en spärrförteckning måste i vart fall ersättas med något annat. *RPS* ifrågasätter om det inte måste finnas lagstöd för regeringens direktivrätt i dessa fall.

I *några yttranden* framhålls värdet av det föreslagna återreseförbudet. *Några remissinstanser* ifrågasätter om inte överträdelse borde straffsanktioneras.

2 Förhandling i terroristärenden

Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget. Åtskilliga framhåller att goda skäl har anförts för en reform. *RPS* framhåller emellertid med skärpa att någon befogad invändning inte kan riktas mot det sätt på vilket förhandling sker i dag. Styrelsen vill dock inte motsätta sig den föreslagna ändringen.

Några remissinstanser framför synpunkter på enskildheter i förslaget. *JK* säger sålunda att bestämmelserna bör förtydligas så att det framgår att allmänt ombud skall medverka även om förhandlingen undantagsvis förläggs utanför Stockholms tingsrätt. *RA* understryker behovet av att överlåta förhandlingen till annan allmän under rätt i mycket brådskande situationer. *RPS* och *Stockholms tingsrätt* anser att det allmänna ombudets funktion och befogenheter bör preciseras. En tidsfrist för hållande av förhandling föreslås av *en remissinstans*.

En *lång rad remissinstanser* ställer sig tveksamma till det sätt på vilket sekretessfrågan har lösts. Någon anvisning på andra lösningar ges emellertid inte. Man understryker att frågan kräver ytterligare överväganden.

3 Övrigt

RPS föreslår i sitt yttrande en rad mera generella ändringar i terroristbestämmelserna. Således föreslås att man för att markera bestämmelsernas extraordinära natur samlar dem i ett avsnitt i lagen. Vidare föreslås att handläggningen i regeringskansliet överförs från arbetsmarknadsdeparte-

mentet till justitiedepartementet. Straffet för medhjälp till inresa och till hindrande av verkställighet bör enligt RPS skärpas. Slutligen föreslås att den särskilda spaningslagen får vidgad tillämpning. RPS förordar att lagen blir tillämplig när fråga uppkommer om utvisning av presumtiva terrorister. RPS bör ensam få ta initiativ till beslut om användning av lagen och detta först sedan Stockholms tingsrätt prövat frågan.

De remitterade lagförslagen

I Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1980:376)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (1980:376)

dels att 36 § skall upphöra att gälla,

dels att 7, 8, 30, 32, 36, 47, 50, 52, 57, 58, 59, 60, 62, 67, 72, 74, 82, 84, 90, 93, 95, 96 och 99 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas tre nya paragrafer, 90 a, 99 a och 99 b §§ samt närmast före 90 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass samt i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar.

Utlänningar som kommer till Sverige eller uppehåller sig här skall ha pass, om regeringen har förordnat om detta. Regeringen *eller, efter regeringens bemyndigande, statens invandrarverk* föreskriver vilka legitimationshandlingar som får gälla som pass. *Regeringen förordnar vidare om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för flyktingar eller andra utlänningar.*

8 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte regeringen har föreskrivit annat. En utlänning skall vid inresa eller utresa även lämna de upplysningar som begärs av polismyndigheten.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att efter kallelse av polismyndighet personligen inställa sig hos myndigheten och lämna upplysningar om sin vistelse här. Om han inte efterkommer kallelsen, får han hämtas. *Kan det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen befaras att han ej skulle efterkomma en kallelse, får utlänningen hämtas utan föregående kallelse.* På begäran skall utlänningen även visa upp sitt pass för polismyndighet eller polisman.

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse enligt

För utredning i samband med inresa eller utresa eller kallelse *eller*

Nuvarande lydelse

andra stycket får utlänningsen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

Föreslagen lydelse

hämtning enligt andra stycket får utlänningsen kvarhållas, dock inte längre än som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar, om inte beslut har meddelats om förvar enligt 50 eller 52 §.

I samband med inresekontroll får en polisman undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att utläningar reser in i Sverige i strid mot bestämmelserna i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag. Om inresekontrollen sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant, skall tulltjänstemannen eller passkontrollanten ha samma befogenhet.

30 §

En utlänningsen som kommer till Sverige skall avvisas, om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för en sådan organisation eller grupp som avses i andra stycket och om det dessutom med hänsyn till vad som är känt om hans föregående verksamhet eller i övrigt föreligger fara för att han här i riket medverkar till sådana handlingar som avses i det stycket.

I första stycket avses en organisation eller grupp som, med hänsyn till vad som är känt om dess verksamhet, kan befaras utanför sitt hemland använda våld, hot eller tvång för politiska syften och därvid begå sådana gärningar här i riket.

Rikspolisstyrelsen upprättar en förteckning över utläningar som skall avvisas enligt första stycket. Regeringen bestämmer vilka organisationer eller grupper som därvid kommer i fråga.

32 §

När en utlänningsen, som finns i den förteckning som anges i 30 § tredje stycket och som saknar visering eller uppehållstillstånd, kommer till riket, skall polismyndigheten omedelbart besluta om avvisning av honom utom i de fall då ärendet skall överlämnas till regeringen enligt 36 §.

Nuvarande lydelse

När det hos polismyndigheten uppkommer fråga om avvísning enligt 30 § av annan utlänning än som avses i första stycket, skall ärendet hänskjutas till statens invandrarverk som med eget yttrande överlämnar ärendet till regeringen. I ärenden som prövas av regeringen skall förhandling hållas.

Föreslagen lydelse

Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas enligt 30 §, skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringens avgörande. I ärendet skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från statens invandrarverk, om det inte möter hinder på grund av att ärendet är synnerligen brådskande. Regeringen får dock utan föregående förhandling eller hörande av statens invandrarverk besluta att icke avvisa utlänningen enligt 30 §.

Beslut om avvísning enligt 30 § skall förenas med förbud för utlänningen att återvända till Sverige under en viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet skall utlänningen upplysas om vilken dag som förbudet upphör att gälla.

Regeringen får meddela närmare föreskrifter med riktlinjer för polismyndigheternas prövning av frågan om ett ärende skall överlämnas till regeringens avgörande enligt första stycket.

36 §

Ärenden om avvísning enligt 32 § första stycket skall hänskjutas till statens invandrarverk, om det föreligger sådana omständigheter som enligt 33 eller 34 § föranleder att ärenden som avses där överlämnas till statens invandrarverk. Invandrarverket skall med eget yttrande överlämna sådana ärenden till regeringen.

47 §

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena.

En utlänning får utvisas ur riket, om det föreligger sådana omständigheter som anges i 30 §.

Beslut om utvisning enligt första stycket meddelas av regeringen. I sådana ärenden skall förhandling hållas. Yttrande skall inhämtas från statens invandrarverk, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

50 §

En utlänning får tas i förvar om det föreligger sannolika skäl för avvísning eller för utvisning enligt 38, 43, 47 eller 48 § eller om det uppkommer fråga om verkställighet av en sådan åtgärd eller av utvisning på grund av brott. Förvar beslutas av den myndighet som handlägger avvísnings- eller utvisningsärendet eller verkställighetsärendet. Beslut om förvar får dock meddelas endast om det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här eller om utlänningens identitet är oklar.

Om det bedöms tillräckligt, kan myndigheten under de förutsättningar som anges i första stycket i stället för att ta utlänningen i förvar ålägga utlänningen att på vissa tider anmäla sig hos polismyndigheten i orten eller föreskriva, att utlänningen skall lämna ifrån sig pass eller därmed jämställd legitimationshandling, eller föreskriva de andra villkor som behövs för att hålla utlänningen under uppsikt. Om utlänningen inte följer sådana föreskrifter, kan han tas i förvar.

I ärenden som handläggs av regeringen får beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder meddelas av det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag.

52 §

När det inte finns tid att avvakta den handläggande myndighetens beslut om särskilda tvångsåtgärder mot en utlänning eller statens invandrarverks beslut enligt 51 §, får en polismyndighet tillfälligt ta utlänningen i förvar eller ställa honom under uppsikt enligt 50 §.

Skall ett ärende om avvísning enligt 36 § överlämnas till regeringen, skall polismyndigheten ta utlänningen i förvar. Även om de i 50 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får polismyndigheten ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när frågan om avvísning skall överlämnas till regeringen enligt 32 § andra stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa honom enligt 47 §.

Även om de i 50 § angivna förutsättningarna inte föreligger, får en polismyndighet ta en utlänning i förvar eller ställa honom under uppsikt när fråga om avvísning skall överlämnas till regeringen enligt 32 § första stycket eller när det uppkommer fråga om att utvisa utlänningen enligt 47 §.

Anmälan om att en utlänning har tagits i förvar eller ställts under uppsikt enligt första eller andra stycket skall skyndsamt göras hos den myndighet som handlägger ärendet eller, i fall som anges i 51 §, hos statens invandrarverk. Denna myndighet skall därefter omedelbart pröva om åtgärden skall bestå.

57 §

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får dock be-

Förhandling skall hållas inför den myndighet som handlägger ärendet. Statens invandrarverk får dock be-

Nuvarande lydelse

sluta att en länsrätt eller länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och utse *myndighet* som skall hålla förhandlingen.

Föreslagen lydelse

sluta att en länsrätt eller länsstyrelse skall hålla förhandling i ett ärende som verket handlägger *samt därvid bestämma om andra än utlänningen skall höras*. I ärenden, som handläggs av regeringen, får det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag eller den tjänsteman som statsrådet bestämmer, besluta om förhandling och *bestämma om andra än utlänningen skall höras samt, där annat ej följer av andra stycket, utse domstol eller förvaltningsmyndighet* som skall hålla förhandlingen.

I ärenden om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § skall förhandlingen hållas vid Stockholms tingsrätt, om det inte föreligger särskilda skäl mot det.

58 §

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdra åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen.

När det behövs får den myndighet som håller förhandlingen uppdra åt en polismyndighet eller åt en särskilt utsedd person att vara allmänt ombud vid förhandlingen. *Allmänt ombud skall alltid förordnas vid förhandling i ärenden om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.*

59 §

Utlänningen och andra personer, som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den *myndighet* som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får *myndigheten* besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det föreligger synnerliga skäl.

Utlänningen och andra personer, som skall höras, skall kallas till förhandlingen. Om utlänningen hålls i förvar, skall den *domstol eller förvaltningsmyndighet* som håller förhandlingen besluta om hans inställelse. Har kallelse till förhandlingen delgetts den som skall höras minst fyra dagar före förhandlingen och uteblir den kallade utan att ha anmält laga förfall, får *domstolen eller förvaltningsmyndigheten* besluta om hämtning. Hämtning av någon annan än utlänningen får dock ske endast om det föreligger synnerliga skäl.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

60 §

Vid förhandlingen skall noga utredas de omständigheter som kan inverka på ärendets avgörande. Utlänningen skall få tillfälle att ange sin ståndpunkt och att uttala sig om de omständigheter som åberopas i ärendet.

I fråga om förhandling vid allmän domstol skall, i den mån annat inte följer av 57-59 samt 61 och 62 §§, i tillämpliga delar gälla bestämmelserna om bevisupptagning utom huvudförhandling i brottmål.

Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100).

Förhandlingen skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

Förhandling vid förvaltningsmyndighet skall vara offentlig, om utlänningen begär det och myndigheten inte anser att omständigheterna föranleder något annat.

62 §

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den myndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Frågan om ersättning eller förskott prövas av den domstol eller förvaltningsmyndighet som håller förhandlingen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

67 §

Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlänning skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får överklagas av utlänningen utom då beslutet har meddelats av regeringen.

Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlänning skall tas i förvar eller hållas kvar i förvar får överklagas av utlänningen. Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Har beslutet fattats av en polismyndighet, överklagas det hos länsrätten. Har beslutet fattats av statens invandrarverk eller av en länsstyrelse, överklagas det hos kammarrätten. Länsrättens eller kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Beslutet överklagas hos kammarrätten. Kammarrättens beslut överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Nuvarande lydelse

Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Föreslagen lydelse

Om ett beslut som avses i första stycket har fattats av regeringen eller av det statsråd som ansvarar för ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå.

72 §

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

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

74 §

När regeringen upphäver ett beslut enligt 71 eller 72 § eller medger en utlänning rätt att uppehålla sig här i riket trots ett utvisningsbeslut, får regeringen samtidigt meddela sådana föreskrifter om inskränkningar och villkor för utlänningens vistelse här i riket som anges i 48 § första stycket.

När verkställighet inte skall ske i fall som avses i 73 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när ett beslut om avvísning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 § första och andra styckena. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

När verkställighet inte skall ske i fall som avses i 73 §, får regeringen meddela sådana föreskrifter som anges i första stycket. Detsamma gäller när ett beslut om avvísning eller utvisning i andra fall inte kan verkställas och det beträffande utlänningen föreligger sådana omständigheter som anges i 30 §. I ärenden enligt detta stycke skall förhandling hållas.

82 §

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till

Avvisas en utlänning, som har kommit hit till riket med fartyg eller luftfartyg, får han föras tillbaka till

Nuvarande lydelse

fartyget eller luftfartyget, om detta skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlännningen, får *länsstyrelsen* förelägga honom lämpligt vite.

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

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

Föreslagen lydelse

fartyget eller luftfartyget, om detta skall avgå till utlandet omedelbart eller inom den närmaste tiden. Han får också sättas ombord på annat fartyg eller luftfartyg med samma innehavare. Vägrar fartygets eller luftfartygets befälhavare att ta emot utlännningen, får *polismyndigheten* förelägga honom lämpligt vite.

84 §

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten av *avvisning samt utvisning enligt 38 §* ankommer på polismyndighet. *Verkställigheten av utvisning i övrigt ankommer på länsstyrelse.* I fråga om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

Beslut om avvisning eller utvisning skall verkställas så snart det kan ske. Verkställigheten ankommer på polismyndighet. I fråga om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 § får regeringen förordna att verkställigheten skall ske genom annan myndighets försorg.

90 §

Statens invandrarverks beslut i *en verkställighetsfråga, vilken har överlämnats till verket enligt 85 eller 86 §, får överklagas av utlännningen. Klagan förs hos regeringen genom besvär.*

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

Klagan förs hos regeringen genom besvär.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skyldighet att anmäla fråga om verkställighet till statens invandrarverk

90 a §

Om en utlänning först i samband med verkställigheten av en polismyndighets avvisningsbeslut har anfört sådana omständigheter som avses i 85 eller 86 § och polismyndigheten vid sin prövning finner att verkställighetsärendet enligt angivna bestämmelser inte skall överlämnas till statens invandrarverk, skall frågan om verkställighet skyndsamt anmälas till verket.

Invandrarverket skall därvid genast besluta om verket skall överta ärendet eller inte. Ärendet skall övertas, om utlänningens påstående inte är uppenbart oriktigt eller, i fall som avses i 86 §, de åberopade omständigheterna inte kan lämnas utan avseende. Invandrarverket får även i annat fall överta ärendet, om det finns skäl till detta. Innan invandrarverket har fattat beslut i fråga om övertagande får vidare verkställighetsåtgärder inte vidtas.

93 §

Om en utlänning, som har utvisats med förbud för honom att under en viss tid återvända till Sverige, återvänder utan att vara berättigad till detta, skall *utvisningsbeslutet* verkställas på nytt.

Om en utlänning, som har *avvisats eller utvisats* med förbud för honom att under en viss tid återvända till Sverige, återvänder utan att vara berättigad till detta, skall *beslutet* verkställas på nytt.

95 §

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och *underlåter att ansöka* om ett sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet, som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till böter eller,

Till böter döms

1. en utlänning som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd och *utan att inom föreskriven tid ha ansökt* om ett sådant tillstånd, eller

2. en utlänning som har anställning eller bedriver verksamhet, som kräver arbetstillstånd, utan att han har ett sådant tillstånd.

Den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, döms till böter eller,

Nuvarande lydelse

när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år.

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen,

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen, *eller*

5. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om hans avvisning eller utvisning.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige, *eller*

2. en utlänning som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §.

Föreslagen lydelse

när omständigheterna är försvårande, till fängelse i högst ett år. *I fråga om påförande av en särskild avgift gäller 99 a-b §§.*

96 §

Till böter eller, när omständigheterna är försvårande, till fängelse högst sex månader döms

1. den som inte gör en sådan anmälan som föreskrivs i en författning som har utfärdats med stöd av denna lag,

2. den som i en sådan anmälan eller i ett ansökningsärende enligt denna lag eller enligt en författning, som har utfärdats med stöd av denna lag, mot bättre vetande lämnar oriktig uppgift eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse,

3. den som hjälper en utlänning att komma in i Sverige i strid mot föreskrifter i denna lag eller i en författning som har utfärdats med stöd av lagen, *eller*

4. en utlänning som, i annat hänseende än beträffande skyldighet att ha pass, visering, uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, överträder bestämmelserna i denna lag eller vad som har föreskrivits med stöd av lagen.

Till fängelse i högst ett år eller, när omständigheterna är mildrande, till böter döms, utan hinder av första stycket,

1. den som hjälper en sådan utlänning som avses i 30 § första och andra styckena att komma in i Sverige,

2. den som försöker hindra verkställighet av beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §, *eller*

3. den som genom att dölja en utlänning eller genom annan sådan åtgärd försöker hindra verkstäl-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

lighet av beslut om avvísning enligt 28 eller 29 § eller utvisning enligt 38, 40 eller 43 §, såvida gärningen har förövats i vinningssyfte.

För försök till brott som avses i första stycket 3 eller andra stycket 1 döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

99 §

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

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

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

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

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

99 a §

Har någon en utlänning i sin tjänst, fastän denne inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, utgår en särskild avgift. Avgiften påförs den som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen begicks.

För varje utlänning som avses i första stycket utgör avgiften hälften av det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde när överträdelsen upphörde. Har överträdelsen pågått under längre tid än tre månader, utgör avgiften för varje utlänning i stället hela basbeloppet. Avgiften får nedsättas eller efterges, om särskilda omständigheter föreligger.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

99 b §

Frågor om påförande av avgift enligt 99 a § prövas av allmän domstol efter ansökan, som skall göras av allmän åklagare inom två år efter det att överträdelsen upphörde. I fråga om sådan talan gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter och om kvarstad i brottmål. Sedan fem år har förflutit efter det att överträdelsen upphörde, får avgift inte påföras. Avgiften tillfaller staten.

Avgiften skall betalas till länsstyrelsen inom två månader från det att beslutet vann laga kraft. En upplysning om detta skall tas in i beslutet. Betalas inte avgiften inom denna tid, får den jämte restavgift, som beräknas enligt 58 § 1 mom. uppbördslagen (1953:272), indrivnas i den ordning som enligt nämnda lag gäller för indrivning av skatt. Indrivningsåtgärder får dock inte vidtas sedan fem år har förflutit från det beslutet vann laga kraft.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

1. Har före ikraftträdandet besvär enligt 67 § anhängiggiorts hos en länsrätt, tillämpas äldre bestämmelser.

2. I fråga om ansvar för gärning som har begåtts före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

3. Bestämmelserna i 99 a och 99 b §§ tillämpas endast i fråga om överträdelser som har skett efter ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Häri genom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (*bruttointäkt*), som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret. Att koncernbidrag, som inte utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter; kapitalavbetalning på skuld; avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973: 349);

avgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.;

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953: 272);

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter; kapitalavbetalning på skuld; avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973: 349);

avgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980: 376);

belopp, för vilket arbetsgivare är ansvarig enligt 75 § uppbördslagen (1953: 272);

¹ Senaste lydelse 1981: 388.

Nuvarande lydelse

avgift enligt lagen (1976: 206) om
felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt
ransoneringslagen (1978: 268);

ränta på lånat kapital till den del
räntan täcks av sådant statligt bi-
drag som avses i punkt 7 av anvis-
ningarna till 24 §;

kapitalförlust m. m. i vidare mån
än som får ske enligt 36 §.

Föreslagen lydelse

avgift enligt lagen (1976: 206) om
felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt
ransoneringslagen (1978: 268);

ränta på lånat kapital till den del
räntan täcks av sådant statligt bi-
drag som avses i punkt 7 av anvis-
ningarna till 24 §;

kapitalförlust m. m. i vidare mån
än som får ske enligt 36 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföres hos domstolen.

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § regeringsformen.

Föreslagen lydelse

2 §¹

Regeringsrätten prövar

1. besvär över kammarrätts beslut enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291),

2. besvär över annat beslut i förvaltningsärende som enligt lag eller av riksdagen beslutad författning eller enligt instruktion för kammarrätterna anföres hos domstolen.

Om regeringsrättens behörighet att pröva ansökningar om resning och återställande av försutten tid finns bestämmelser i 11 kap. 11 § regeringsformen. *I 67 § tredje stycket utlänningslagen (1980:376) finns vidare bestämmelser om att regeringsrätten i vissa fall prövar om förvarsbeslut skall bestå.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

¹ Senaste lydelse 1975:680.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1982-02-15

Närvarande: f. d. regeringsrådet Paulsson, regeringsrådet Reuterswärd, justitierådet Palm.

Enligt lagrådet den 4 februari 1982 tillhandakommet utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 28 januari 1982 har regeringen på hemställan av statsrådet Andersson beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376),
2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370),
3. lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsrådet Gerhard Wikrén.

Föredragningen inför lagrådet har påbörjats vid en tidpunkt då lagförslagen ännu inte erhållit slutlig utformning. Vissa inom lagrådet framförda jämningsförslag av väsentligen lagteknisk eller redaktionell natur har därför kunnat beaktas i de förslag som genom remissen överlämnats till lagrådet.

Förslagen föranleder följande yttrande.

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

32 §

Lagrådet föreslår, i förtydligande syfte, att i lagtexten markeras att det är i ärendet hos regeringen som förhandling skall hållas. Första stycket av 32 § föreslås få följande lydelse.

”Uppkommer fråga om att en utlänning som kommer till Sverige skall avvisas enligt 30 §, skall polismyndigheten genast överlämna ärendet till regeringens avgörande. Innan regeringen avgör ärendet skall förhandling hållas och, om det inte möter hinder på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, yttrande inhämtas från statens invandrarverk. Regeringen får dock utan föregående förhandling eller hörande av statens invandrarverk besluta att icke avvisa utlänningen enligt 30 §.”

50 §

Med hänvisning till vad som anförs vid 67 § föreslår lagrådet att tredje stycket ges följande lydelse.

”I ärenden som handläggs av regeringen får det statsråd som ansvarar

för ärenden enligt denna lag, för tid intill dess regeringen avgör ärendet, meddela beslut i frågor som rör särskilda tvångsåtgärder.”

56 §

I paragrafen föreskrivs att 57–62 §§ skall tillämpas när förhandling skall hållas enligt bestämmelse i utlänningslagen. Enligt andra meningen i paragrafen skall detsamma gälla när det annars finns anledning att hålla förhandling i ärende enligt lagen hos regeringen, statens invandrarverk eller länsstyrelse.

Om de föreslagna ändringarna i 82 och 84 §§ utlänningslagen genomförs kommer länsstyrelsens befattning med ärenden enligt lagen att inskränkas till mottagande av nöjdförklaring enligt 70 §. Därtill kommer att regeringen enligt 84 § kan förordna länsstyrelse att verkställa beslut om avvisning enligt 30 § eller utvisning enligt 47 eller 48 §. I intetdera fallet torde det bli aktuellt med förhandling i ärendet hos länsstyrelsen. Lagrådet förordar därför den ändringen av paragrafen att länsstyrelse får utgå bland de i lagrummet uppräknade myndigheter, som har anledning hålla förhandling enligt lagen.

60 §

Den nu gällande generella bestämmelsen i 60 § sista stycket om när förhandling enligt utlänningslagen skall vara offentlig inskränks enligt förslaget till att gälla enbart förhandling vid förvaltningsmyndighet. För förhandling vid allmän domstol föreslås i andra och tredje styckena uttryckliga föreskrifter med anknytning till vissa bestämmelser i rättegångsbalken. Härigenom regleras även andra frågor, såsom om rättens sammansättning, protokollföring m. m. Däremot lämnas det fall att förhandling hålls vid förvaltningsdomstol oreglerat. Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen är nämligen inte, som torde ha förutsatts i remissen, utan särskild föreskrift tillämpliga på det slag av förhandling, som regleras i 56–62 §§ (jfr 45 §). Lagrådet förordar, att en hänvisning till förvaltningsprocesslagen tas in i författningstexten. Bestämmelserna som rör allmän domstol kan därvid lämpligen föras samman till ett stycke. Den förordade nya regeln bör därmed bli ett tredje stycke av förslagsvis följande lydelse.

”Förhandling vid förvaltningsdomstol skall, om annat inte följer av 57–59 §§ samt 61 och 62 §§, ske med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs rörande muntlig förhandling vid sådan domstol.”

67 §

I denna paragraf, som handlar om klagan över beslut om förvar, föreslås ändringar i två skilda hänseenden. Det föreslås sålunda dels att länsrätt inte längre skall vara besvärinstans beträffande polismyndigheternas beslut om tagande eller kvarhållande i förvar och att besvären över dessa beslut i stället skall gå direkt till kammarrätt, dels att utlännning skall ges

möjlighet att få motsvarande beslut av regeringen prövade av regeringsrätten.

I anslutning till det förstnämnda förslaget redovisar departementschefen under avsnitt 2.4.2 vissa överväganden som leder till att, samtidigt som kammarrätt blir första besvärinstans i fråga om alla förvarsbeslut av förvaltningsmyndighet, handläggningen av ifrågavarande besvärsmål koncentreras till en enda kammarrätt, nämligen kammarrätten i Jönköping. I anslutning till förslaget om överprövning av regeringens beslut föreslås att – genom en ändring i 50 § – det för utlänningsärenden ansvariga statsrådet skall bemyndigas meddela beslut i frågor om särskilda tvångsåtgärder i ärende som är anhängigt hos regeringen. Även sådana beslut, i den mån de innefattar tagande eller kvarhållande i förvar, skall enligt 67 § förslaget kunna prövas av regeringsrätten på framställning av utlänningen.

Förslaget till ändrad besvärsordning för överklagande av polismyndigheternas beslut om tagande eller kvarhållande i förvar innebär en avvikelse från annars gällande principer både i det hänseendet att länsrätterna överhoppas som besvärinstans och att besvären skall prövas av en och samma kammarrätt, oavsett till vilken kammarrätts domkrets polismyndigheten annars hör. Lagrådet finner det i och för sig principiellt tveksamt att beträffande de överprövande instanserna koncentrera vissa typer av mål till en av flera till sitt syfte likvärdiga domstolar. Önskemål om större enhetlighet i praxis kan inte vara ett motiv för en sådan åtgärd. De praktiska skäl som har angetts i remissen när det gäller att i detta fall sammanföra besvärsmålen får emellertid anses övertygande och lagrådet vill därför inte motsätta sig att förslaget genomförs. Beträffande den lagtekniska lösning av frågan som förslaget innehåller vill lagrådet dock framhålla följande.

Reformen syftar som nämnts till att besvären skall prövas av en och samma kammarrätt, oavsett vilken polismyndighet som meddelat förvarsbeslutet, och vidare till att besvärspövningen skall ske av den kammarrätt som enligt allmänna domkretsregler har att pröva besvär över invandrarverkets beslut. Den föreslagna lagtexten anger icke någon av dessa två väsentliga förutsättningar för avsteget från sedvanlig besvärsgång. Av motiveringen framgår att regeringen avser att genom ändring i förordningen (1977:397) om kammarrätternas domkretsar tillse, att de nämnda två förutsättningarna kommer att föreligga. Från lagstiftarens synpunkt synes det emellertid riktigare att ge lagtexten en sådan utformning att den bättre täcker reformens huvudinnehåll. Till saken hör att det framstår som tveksamt hur långt regeringens förordningsmakt på detta område sträcker sig (RF 8:13 och 11:4).

Lagrådet föreslår att det i 67 § anges, att besvär som nu är i fråga skall anföras hos den kammarrätt som har att överpröva motsvarande beslut av statens invandrarverk.

Förslaget om befogenhet för statsråd att avgöra förvarsbeslut och om

överprövning hos regeringsrätten av regeringens eller statsrådets beslut i dessa frågor föranleder följande synpunkter och förslag av lagrådet.

Förslaget i denna del är betingat av att Sverige konventionsenligt åtagit sig att föranstalta om att den som berövats sin frihet genom arrestering eller annars skall ha rätt att inför domstol påfordra att lagligheten av frihetsberövandet prövas. En behörighet för domstol att ta ställning till fortbeståndet av ett beslut av regeringen innebär, såsom också föredraganden anført i remissprotokollet, en principiell nybildning, även om regeringsrätten enligt regeringsformen redan tillagts befogenhet att pröva beståndet av regeringens beslut inom ramen för resningsinstitutet. Lösningen får emellertid accepteras om Sverige skall kunna uppfylla sina angivna konventionsenliga förpliktelser. Lagrådet har också i tidigare sammanhang föreslagit en sådan ordning (se prop. 1975/76: 18 s. 201). Förslaget i vad därigenom utlänningen ges rätt att få regeringens beslut om förvar prövade av regeringsrätten tillstyrks alltså.

Förslaget att vederbörligt statsråd skall erhålla bemyndigande att meddela beslut i frågor om särskilda tvångsåtgärder, när ett ärende enligt utlänningslagen handläggs av regeringen, är däremot ägnat att väcka vissa betänkligheter från konstitutionell synpunkt. Som redovisats i remissprotokollet bygger regeringsformen på principen att regeringsärenden avgörs av regeringen som ett kollektiv vid regeringssammanträde och att s.k. ministerstyre inte är tillåtet. Denna princip har starkt betonats vid regeringsformens tillkomst (se prop. 1973: 90 s. 184). I ett fåtal speciella fall borde det dock, förklarade föredragande departementschefen i grundlagspropositionen, liksom tidigare vara möjligt att i särskild författning förlägga den formella beslutanderätten hos en departementschef. En särställning i det avseendet intog enligt föredraganden beslut som hörde till beredningen av regeringsärenden och beslut som gällde administrationen inom ett departement. Vad som sålunda slagits fast i samband med tillkomsten av regeringsformen har understrukits ytterligare genom riksdagens beslut i anslutning till konstitutionsutskottets betänkande 1976/77: 44 med anledning av granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I betänkandet, till vilket fogats en ingående redovisning av rådande praxis i fråga om statsrådets beslutanderätt, framhöll utskottet, att principen om kollektivt beslutsfattande inom regeringen inte borde urholkas genom alltför vidsträckta bemyndiganden till enskilt statsråd. Liksom hittills borde därför enligt utskottet enskilt statsråd utom i vissa undantagsfall endast ges beslutanderätt i frågor som hade samband med departementsadministrationen och beredningsarbetet i vid mening.

Om det blir aktuellt att besluta om särskilda tvångsåtgärder medan ett ärende är under beredning i regeringskansliet kan det givetvis vara praktiskt att beslutet fattas av det ansvariga statsrådet. Beslut är i sådant fall ofta så brådskande att beslut av regeringen inte utan olägenhet kan avvaktas. Ett beslut av statsrådet i ett sådant läge kan också anses tillhöra

beredningen av ärendet i vidsträckt mening. Det kan enligt lagrådets uppfattning inte anses möta något konstitutionellt hinder att vederbörande statsråd – som tillagts en liknande befogenhet i 75 § utlänningslagen – får rätt att besluta i sådana fall. Förvarsbeslut av statsrådet enligt sådant bemyndigande bör såsom föreslagits kunna prövas av regeringsrätten på framställning av utlännings.

Läget är ett annat när det gäller beslut om förvar i anslutning till att regeringen avgör avlägsnande frågan. Beslut i sådana fall kan rimligen inte hänföras till beredningen av ärendet utan får uppenbarligen anses utgöra ett slutligt avgörande i ett regeringsärende. Fråga uppkommer då om undantag ändå kan och bör göras från principen att regeringsärende skall avgöras kollektivt av regeringen.

Redogörelsen i konstitutionsutskottets angivna betänkande för fall, då statsråd enligt grundlag eller lag har bemyndigats att besluta i regeringsärende, visar att antalet sådana fall är ringa. Bortsett från beslut, som kan hänföras till beredning av ett ärende, synes ett gemensamt drag för dessa fall vara att det föreligger något till beslutsfattandet anknutet praktiskt skäl, särskilt av tidsmässig natur, som gör det lämpligt att statsrådet meddelar beslut utan att regeringens beslut behöver avvaktas. Det må i sammanhanget anmärkas att i fråga om utlämnande av allmän handling, som förvaras i regeringskansliet, statsrådet enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen närmast intar en ställning som självständig myndighet, vars beslut kan överklagas till regeringen. I övriga här aktuella fall fattar statsrådet det slutliga avgörandet.

Den situationen att statsrådet enligt det föreslagna bemyndigandet fattar beslut om tvångsåtgärder i anslutning till ett regeringsbeslut i en avlägsnande fråga förete föga likhet med de fall, då statsråd enligt den ovan nämnda redovisningen har fått befogenhet att besluta i regeringsärende. Ett sådant beslut om tvångsåtgärder hör intimt samman med utgången i regeringens avlägsnandebeslut och utgör i realiteten närmast en del av detta. Förslaget står vidare inte i god överensstämmelse med bestämmelserna i utlänningslagen (50 och 54 §§) att den myndighet som handlägger avlägsnandeärende – i aktuellt fall således regeringen – skall pröva om tvångsåtgärder skall tillgripas eller skall bestå. Förslaget innebär ju inte heller att frågan om tvångsåtgärder inte kan beslutas av regeringen kollektivt.

Enligt lagrådets uppfattning står den föreslagna anordningen att statsråd skall få besluta om säkerhetsåtgärder i avlägsnandeärenden inte väl i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om formerna för fattande av regeringsbeslut, till den del förslaget omfattar statsrådsbeslut som meddelas i anslutning till att regeringen avgör sådant ärende. Lagrådet kan inte tillstyrka förslaget i denna del.

Med hänvisning till det anförda föreslår lagrådet dels den ändring som angetts ovan vid 50 §, dels att 67 § får följande lydelse.

”Beslut enligt 50, 51 eller 53 § om att en utlännings skall tas i förvar eller

hållas kvar i förvar får av utlänningen överklagas genom besvär till kamrarrätten om beslutet fattats av en polismyndighet, statens invandrarverk eller en annan förvaltningsmyndighet. Behörig är i samtliga fall den kamrarrätt som har att överpröva beslut av statens invandrarverk. Förvaltningsdomstols beslut får överklagas av utlänningen enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971: 291).

Klagan får föras särskilt och är inte inskränkt till viss tid.

Om ett beslut som avses i första stycket har fattats av regeringen eller av det statsråd, som ansvarar för ärenden enligt denna lag, prövar regeringsrätten på framställning av utlänningen, om åtgärden skall bestå."

99 a §

Genom denna paragraf och 99 b §, som är nya, införs särskilda avgifter som sanktion när någon har utlänning i sin tjänst fast denne inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd. Förslaget har utarbetats med ledning av innehållet i en inom justitiedepartementet upprättad promemoria, benämnd Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet (Ds Ju 1981: 3). I denna promemoria föreslås vissa ändringar i 36 kap. brottsbalken, avseende förverkandepåföljd. Därjämte framläggs i promemorian vissa principer för hur sanktionsavgifter bör vara utformade. I lagrådsremiss den 21 januari 1982, vilken f. n. är under behandling på en av lagrådets avdelningar, har regeringen framlagt förslag till ändring i brottsbalken m. m. i huvudsak på grundval av övervägandena i departementspromemorian. Regeringen har i remissprotokollet anslutit sig till de principer rörande sanktionsavgifter, som utformats i promemorian.

Vid sin granskning av förslaget att införa särskilda avgifter som påföljd inom utlänningslagstiftningens område har lagrådet funnit övertygande skäl ha anförts för en sådan reform. Lagrådet har inte något att erinra mot förslaget i princip men vill anföra följande angående dess närmare utformning.

Av den allmänna motiveringen framgår att avgiften är att se som en sanktion, inte mot viss verksamhet utan mot att kravet på arbetstillstånd m. m. åsidosatts. Bestämmelsen är ett komplement till straffbestämmelsen i 95 § andra stycket utlänningslagen, enligt vilken bestämmelse den som har en utlänning i sin tjänst, fastän utlänningen inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, dömes till straff. I motsats till vad som enligt allmänna regler gäller i fråga om straff är den föreslagna sanktionsavgiften avsedd att kunna påföras inte bara fysisk person utan även juridisk person. Den föreslagna sanktionsbestämmelsen vinner enligt lagrådets mening i tydlighet om i första stycket ordet "någon" byts ut mot "fysisk eller juridisk person".

Vidare synes den i andra meningen av samma stycke gjorda hänvisningen till "den verksamhet i vilken överträdelsen begicks" inte erforderlig i detta sammanhang. En sådan hänvisning ingår ej heller i 95 §. Vad som

sågs i departementschefens specialmotivering om förhållandena vid överlåtelse måste ändå gälla.

Lagrådet föreslår således att första stycket av 99 a § får följande lydelse.

”Fysisk eller juridisk person som har utlänning i sin tjänst, fastän denne inte har föreskrivet arbets- eller anställningstillstånd, skall erlägga en särskild avgift.”

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag
ARBETSMARKNADSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-03-11

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Andersson

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

1 Lagförslagen

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande över förslagen till

1. lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376),
2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370),
3. lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Föredraganden redogör för lagrådets yttrande och anför.

Förslaget till ändring i utlänningslagen (1980:376)

50 och 67 §§ i det remitterade förslaget innefattar vissa ändringar som syftar till att bättre anpassa utlänningslagen (UtlL) till bestämmelserna i bl. a. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna m. m. I 50 § föreslås att beslut i fråga om särskilda tvångsåtgärder i utlänningsärenden hos regeringen får meddelas av enskilt statsråd. Av 67 § följer att regeringsrätten, i fall då ett sådant beslut har meddelats av regeringen eller statsrådet, på framställning av utlännen prövar om åtgärden skall bestå. Det har i förslaget förutsatts att regeringen endast undantagsvis skulle besluta i frågor om tvångsåtgärder i utlänningsärenden. Av betydelse för regeringens ställningstagande var vidare bl. a., att regeringen förutsattes inom en nära framtid komma att upphöra att vara allmän besvärinstans i utlänningsärenden och att hanteringen av tvångsmedelsfrågorna i det sammanhanget skulle prövas på nytt.

Lagrådet har godtagit att det för utlänningsärendena ansvariga statsrådet beslutar om tvångsåtgärder under ärendets beredning i regeringskansliet. Däremot har lagrådet sagt sig icke kunna tillstyrka, att den prövning av frågan om tvångsåtgärder, som enligt 54 § UtlL skall ske när ärendet

avgörs, delegeras till ett statsråd. Förslaget att låta regeringsrätten på framställning av utlänningen pröva fortbeståndet av regeringens och statsrådets försvarsbeslut har tillstyrkts av lagrådet.

För egen del vill jag, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, anföra följande. Sedan regeringen i samband med beslutet om lagrådsremissen tog ställning i hithörande frågor (2.4.3) har bl. a. tidsplanen för ställningstagandet till en ändrad besvärsordning kommit att förskjutas. Hithörande frågor torde komma att bli föremål för nya överväganden först efter det att invandrapolitiska kommittén (A 1980:04) har avlämnat sitt betänkande angående riktlinjer för invandringen och närliggande frågor som rör handläggningsordningen. Någon minskning av antalet utlänningsärenden i regeringskansliet kan därför knappast förutses för de närmaste två åren. Med hänsyn härtill och till de synpunkter som lagrådet har framfört förordar jag att de i lagrådsremissen intagna förslagen modifieras i vissa hänseenden.

Delegeringen av beslutanderätten till enskilt statsråd bör, som lagrådet har föreslagit, avse endast tiden intill dess regeringen avgör ärendet. Besluten bör under detta skede normalt alltid fattas av statsrådet. Som redan angetts bör utlänningen kunna påkalla regeringsrättens prövning av frågan om ett av statsrådet beslutat förvarstagande skall bestå. Genom en sådan ordning tillgodoses de förut nämnda konventionskraven, såvitt avser beslut som meddelas under ärendets handläggning.

Sådana beslut om tvångsåtgärder som meddelas i samband med att utlänningsärendet avgörs bör emellertid, liksom hittills, meddelas av regeringen. Därmed kommer frågan huruvida regeringens försvarsbeslut skall kunna överprövas av regeringsrätten i ett annat läge. Som jag har anført i det remitterade förslaget, ter det sig främmande för vårt rättssystem att införa en ordning, som leder till att regeringens beslut annat än undantagsvis kommer under regeringsrättens prövning. I jämförelse med den ordning som jag förordade i lagrådsremissen kommer regeringen nu att få besluta om tvångsåtgärder i ett förhållandevis större antal fall. Under sådana omständigheter är jag inte beredd föreslå att regeringsrätten på framställning av utlänningen skall pröva försvarsbeslut som regeringen har meddelat. Vad jag nu har anført bör komma till uttryck genom att ordet "regeringen" utgår i sista stycket i den av lagrådet föreslagna lydelsen av 67 § tredje stycket. Av samma paragraf framgår därefter motsättningsvis att regeringens beslut om förvarstagande inte kan överklagas eller i övrigt med stöd av UtL göras till föremål för domstolsprövning. Därmed uppkommer på nytt frågan hur de nämnda konventionskraven skall tillgodoses.

Enligt min mening kan frågan lösas på det sättet att regeringens beslut om förvarstagande ges en mycket kort varaktighet. När ärendet har övergått till verkställighetsmyndigheten är det enligt 50 § UtL denna som har att bedöma om utlänningen skall hållas i förvar. Verkställighetsmyndigheten har ju också de största möjligheterna att bedöma om tvångsåtgärder

alltjämt behövs under verkställighetsskedet. Den myndighetens förvarsbeslut kan av utlänningen överklagas till kammarrätten.

Mot denna bakgrund förordar jag att regeringens förvarsbeslut begränsas i tiden på sådant sätt, att verkställighetsmyndigheten i ett tidigt skede får anledning att fatta beslut i förvarsfrågan. En lämplig gräns bedömer jag vara fyra dagar. Jag förordar alltså att i 54 § införs en ny regel av innebörd att regeringens beslut vid ärendets avgörande om att hålla kvar en utlänning i förvar inte skall gälla längre än fyra dagar från beslutets dag. Av redan gällande bestämmelser följer, att verkställighetsmyndigheten har ansvaret för tillämpningen av förvarsbestämmelserna sedan frågan om verkställighet har uppkommit (50 § första stycket och 54 § andra stycket UtIL). En erinran om detta bör fogas till den nya bestämmelsen. Som jag nämnde nyss kan utlänningen överklaga verkställighetsmyndighetens beslut till kammarrätten.

I anslutning till 67 § har lagrådet föreslagit vissa ytterligare justeringar, bl. a. i syfte att i lagtexten klargöra att det är kammarrätten i Jönköping som prövar besvär över beslut om förvar som har meddelats av en förvaltningsmyndighet. Jag godtar vad lagrådet har anfört.

I fråga om 60 § har lagrådet föreslagit en uttrycklig bestämmelse, enligt vilken förhandling vid förvaltningsdomstol – om annat inte följer av UtIL:s bestämmelser – skall ske med iakttagande i tillämpliga delar av vad som föreskrivs om muntlig förhandling vid sådan domstol. Med hänsyn till den tveksamhet som annars skulle kunna uppstå är ett sådant klarläggande lämpligt. Jag godtar därför förslaget.

De ändringar som genomförs i 60 § medför att det vid allmän domstol och förvaltningsdomstol kommer att gälla samma regler om offentlighet vid förhandling enligt UtIL.

Lagrådet har i övrigt föreslagit vissa ändringar, huvudsakligen i förtydligande syfte, i 32 §, 56 och 99 a §§. Jag godtar i allt väsentligt förslagen i dessa delar.

Övriga lagförslag

Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran.

2 Internationella bestämmelser m. m.

Frågor rörande utländska medborgares och i synnerhet utländska arbetstgares ställning i invandringslandet har, med aktiv svensk medverkan, behandlats i flera internationella organisationer. Internationella normer i form av konventioner och rekommendationer har antagits av bl. a. internationella arbetsorganisationen (ILO) och Europarådet. Sverige har tillträtt Europarådets konvention om migrerande arbetstgares rätts-

ställning (prop. 1977/78: 162, AU 1977/78: 33, rskr 1977/78: 252) men ännu ingen av ILO-konventionerna på området.

Internationella arbetskonferensen antog år 1975 bl. a. konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling. Konventionen är uppdelad i en första del om missbruk i samband med migration, en andra del om likställdhet i fråga om möjligheter och behandling och en tredje del som innehåller slutbestämmelser. Enligt art. 16 i konventionen kan en stat som tillträder denna genom en förklaring utesluta endera del I eller del II från sitt godkännande.

Som jag anförde i samband med beslutet om remiss till lagrådet (2.8) bör frågan om tillträde till konventionen nu tas upp. Konventionstexten bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Konventionen nr 143 med tillhörande rekommendation (nr 151) förelades riksdagen genom regeringens proposition 1975/76: 126. I denna återfinns en redovisning av konventionens innehåll och överensstämmelse med då gällande lagstiftning samt de yttranden som avgavs under remissbehandlingen. Jag ber att få hänvisa till denna. Föredragande statsrådet anförde i propositionen (s. 32) att han ansåg det viktigt att undersöka möjligheterna att undanröja eventuella hinder mot ratifikation av konventionen, i synnerhet såvitt gällde dess del I om missbruk i samband med migration, men att han vid det tillfället inte var beredd att ta ställning i ratifikationsfrågan utan avsåg att senare återkomma till denna. Till de frågor som dessförinnan krävde utredning hörde den av statens invandrarverk och ILO-kommittén ifrågasatta överensstämmelsen mellan utlänningslagens bestämmelser (numera 99 §) om skyldighet för en avvisad eller utvisad utlänning att bekosta hemresan samt konventionens art. 9 mom. 3. Vidare borde klarläggas innebörden av konventionens art. 9 mom. 1 och dess krav på likställdhet med avseende på social trygghet som grundar sig på tidigare anställning.

Ditills vidtagna åtgärder för att undanröja ratifikationshinder redovisades av dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet i prop. 1976/77: 60 (s. 14–18) vartill jag får hänvisa. I propositionen konstaterades att vissa hinder hade avlägsnats men att hinder mot ratifikation alltjämt kvarstod. Detta berodde främst på bestämmelsen i utlänningslagen, att utlänning som avlägsnas är skyldig att betala kostnaden "för sin befordran till den ort, dit han sänds genom myndighets försorg". Även i fråga om likställdhetskravet i art. 9 mom. 1 kvarstod tvekan.

Det först nämnda ratifikationshindret undanröjs nu genom den ändring som jag föreslår i fråga om 99 § UtlL. Jag hänvisar till vad jag tidigare har anfört i denna del i samband med beslutet om lagrådsremissen (2.8). ILO-kommittén har i sitt yttrande över utlänningslagkommitténs betänkande anfört, att inget ytterligare ratifikationshinder kvarstår. Jag vill vidare nämna att den oklarhet som tidigare rådde i fråga om de svenska bestäm-

melsernas förenlighet med art. 9 mom. 1 numera har undanröjts. ILO:s expertkommitté för granskning av tillämpning av konventioner och rekommendationer har nämligen förklarat, att kravet i art. 9 mom. 1 på likställdhet med avseende på rättigheter som grundar sig på tidigare anställning, tar sikte på förhållandet mellan invandrare och illegalt inresta och inte på förhållandet mellan de senare och svenska medborgare.

Även enligt min mening kan Sverige numera tillträda ILO-konventionen (nr 143), förutsatt att godkännandet begränsas till del I av konventionen. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av behovet av effektiva åtgärder för att komma till rätta med illegal invandring förordar jag, efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet, att Sverige ansluter sig till ILO-konventionen (nr 143), med förbehåll för konventionens del II, eftersom tidigare konstaterade hinder mot ratifikation av denna del kvarstår.

3 Kostnadsfrågor

Jag bedömer, i likhet med kommittén (betänkandet s. 167–170), att de framlagda förslagen sammantagna inte medför några kostnadsökningar för staten.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen med vidtagna ändringar,

dels att – med förbehåll för del II av konventionen – godkänna ILO-konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling.

5 Beslut

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

Convention (No. 143) concerning migrations in abusive conditions and the promotion of equality of opportunity and treatment of migrant workers.

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Sixtieth Session on 4 June 1975, and

Considering that the Preamble of the Constitution of the International Labour Organisation assigns to it the task of protecting "the interests of workers when employed in countries other than their own", and

Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms, among the principles on which the Organisation is based, that "labour is not a commodity", and that "poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere", and recognises the solemn obligation of the ILO to further programmes which will achieve in particular full employment through "the transfer of labour, including for employment . . .",

Considering the ILO World Employment Programme and the Employment Policy Convention and Recommendation, 1964, and emphasising the need to avoid the excessive and uncontrolled or unassisted increase of migratory movements because of their negative social and human consequences; and

Considering that in order to overcome underdevelopment and structural and chronic unemployment, the governments of many countries increasingly stress the desirability of encouraging the transfer of capital and technology rather than the transfer of workers in accordance with the needs and requests of these countries in the reciprocal interest of the countries of origin and the countries of employment, and

Considering the right of everyone to leave any country, including his own, and to enter his own country, as set forth in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political

(Översättning)

Konvention (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling

Internationella arbetsorganisationens allmänna konferens,

som av styrelsen för internationella arbetsbyrån sammankallats till Genève och där samlats den 4 juni 1975 till sitt sextionde sammanträde,

som hänvisar till att internationella arbetsorganisationen enligt inledningen till dess stadga har uppgiften att skydda "i utlandet sysselsatta arbetstagares intressen",

som hänvisar till att Philadelphiadeklarationen bland de principer på vilka internationella arbetsorganisationen grundar sig framhåller att "arbetet inte är en vara" och att "fattigdomen var den än förekommer är ett hot mot allas välfärd" och erkänner organisationens högtidliga förpliktelse att främja program som är ägnade att åstadkomma full sysselsättning särskilt genom "överföring av arbetskraft, inberäknat migration för sysselsättning . . .",

som hänvisar till ILO:s världsprogram för sysselsättning och 1964 års konvention och rekommendation om sysselsättning och framhåller nödvändigheten av att undvika en överdriven och okontrollerad eller icke understödd ökning av migrationsrörelserna på grund av deras negativa sociala och mänskliga konsekvenser,

som vidare hänvisar till att regeringarna i många länder i syfte att övervinna underutveckling och strukturell och kronisk arbetslöshet allt mera framhåller önskvärdheten av att uppmuntra överföring av kapital och teknologi snarare än överföring av arbetskraft med hänsyn till dessa länders behov och krav och i ursprungslandets och sysselsättningslandets ömsesidiga intresse,

som hänvisar till rätten för var och en att lämna vilket som helst land, inberäknat sitt eget, och att resa in i sitt eget land, såsom den är fastslagen i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna och i det internationel-

Rights, and

Recalling the provisions contained in the Migration for Employment Convention and Recommendation (Revised), 1949, in the Protection of Migrant Workers (Underdeveloped Countries) Recommendation, 1955, in the Employment Policy Convention and Recommendation, 1964, in the Employment Service Convention and Recommendation, 1948, and in the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, which deal with such matters as the regulation of the recruitment, introduction and placing of migrant workers, the provision of accurate information relating to migration, the minimum conditions to be enjoyed by migrants in transit and on arrival, the adoption of an active employment policy and international collaboration in these matters, and

Considering that the emigration of workers due to conditions in labour markets should take place under the responsibility of official agencies for employment or in accordance with the relevant bilateral or multilateral agreements, in particular those permitting free circulation of workers, and

Considering that evidence of the existence of illicit and clandestine trafficking in labour calls for further standards specifically aimed at eliminating these abuses, and

Recalling the provisions of the Migration for Employment Convention (Revised), 1949, which require ratifying Members to apply to immigrants lawfully within their territory treatment not less favourable than that which they apply to their nationals in respect of a variety of matters which it enumerates, in so far as these are regulated by laws or regulations or subject to the control of administrative authorities, and

Recalling that the definition of the term "discrimination" in the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958, does not mandatorily include distinctions on the basis of nationality, and

Considering that further standards, covering also social security, are desirable in order to promote equality of opportunity and treatment of migrant workers and, with regard to matters regulated by laws or regulations or subject to the control of administrative authorities, ensure treatment at least equal to that of nationals, and

la fördraget om medborgerliga och politiska rättigheter,

som erinrar om de bestämmelser i konventionen och rekommendationen om migrerande arbetare (reviderade 1949), i rekommendationen om skydd för migrerande arbetare (underutvecklade länder) (1955), i konventionen och rekommendationen om sysselsättning (1964), i konventionen och rekommendationen om offentlig arbetsförmedling (1948) och i konventionen om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer (reviderad 1949), som behandlar sådana frågor som rekrytering och mottagande av migrerande arbetstagare och deras placering i arbete, tillhandahållande av korrekt information angående migration, de minimiförmåner som de migrerande skall åtnjuta under resan och vid ankomsten, införande av en aktiv sysselsättningspolitik samt det internationella samarbetet i dessa frågor, som finner att emigration av arbetstagare på grund av förhållanden på arbetsmarknaden bör äga rum under övervakning på de officiella arbetsförmedlingsorganens ansvar eller i enlighet med hithörande bilaterala eller multilaterala överenskommelser, särskilt de som tillåter arbetstagares fria rörlighet, som finner att den påvisade förekomsten av lagstridig och hemlig handel med arbetskraft påkallar nya normer som särskilt inriktas på undanröjande av dessa missbruk, som erinrar om de bestämmelser i konventionen om migrerande arbetare (reviderad 1949), som kräver att ratificerande medlemsstater skall ge immigranter, som lagligen vistas inom deras territorium, en behandling som inte är mindre förmånlig än den behandling de ger sina egna medborgare med avseende på olika angelägenheter, vilka där uppräknas, i den mån dessa angelägenheter regleras genom lagstiftning eller är underkastade administrativa myndigheters avgörande, som erinrar om att definitionen av uttrycket "diskriminering" i konventionen om diskriminering (anställning och yrkesutövning) (1958) icke obligatoriskt innefattar åtskillnader med hänsyn till nationalitet, som finner att ytterligare normer, som även avser social trygghet, är påkallade för att främja likställdhet i fråga om möjligheter och behandling för migrerande arbetstagare samt, då det gäller angelägenheter som regleras genom lagstiftning eller är underkastade admi-

Noting that, for the full success of action regarding the very varied problems of migrant workers, it is essential that there be close co-operation with the United Nations and other specialised agencies, and

Noting that, in the framing of the following standards, account has been taken of the work of the United Nations and of other specialised agencies and that, with a view to avoiding duplication and to ensuring appropriate co-ordination, there will be continuing co-operation in promoting and securing the application of the standards, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to migrant workers, which is the fifth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention supplementing the Migration for Employment Convention (Revised), 1949, and the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958, adopts this twenty-fourth day of June of the year one thousand nine hundred and seventy-five the following Convention, which may be cited as the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975:

Part I. Migrations in Abusive Conditions

Article 1

Each Member for which this Convention is in force undertakes to respect the basic human rights of all migrant workers.

Article 2

1. Each Member for which this Convention is in force shall systematically seek to determine whether there are illegally employed migrant workers on its territory and whether there depart from, pass through or arrive in its territory any movements of migrants for employment in which the migrants are subjected during their journey, on arrival or during their period of residence and em-

nistrativa myndigheters avgörande, garantera dem en behandling som är minst lika gynnsam som den som kommer landets medborgare till del,

som konstaterar att fullständig framgång för åtgärder med avseende på de migrerande arbetstagarnas mycket skiftande problem förutsätter en intim samverkan med Förenta nationerna och andra specialiserade organ, som konstaterar att vid utformningen av följande normer hänsyn har tagits till Förenta nationernas och andra specialiserade organs verksamhet och att, i syfte att undvika dubbelarbete och säkerställa lämplig samordning, ett fortlöpande samarbete skall äga rum för att främja och säkerställa efterlevnaden av normerna,

som beslutat antaga vissa förslag angående migrerande arbetstagare, vilken fråga utgör den femte punkten på konferensens dagordning,

och som beslutat att dessa förslag skall taga formen av en internationell konvention som kompletterar konventionen om migrerande arbetare (reviderad 1949) och konventionen om diskriminering (anställning och yrkesutövning) (1958),

antager denna den tjugofjärde dagen i juni månad år nittonhundrasjuttiofem följande konvention, som kan nämnas 1975 års konvention om migrerande arbetstagare (tilläggsbestämmelser):

Del. I. Missbruk i samband med migration

Artikel 1

Varje medlemsstat för vilken denna konvention är gällande förpliktar sig att respektera alla migrerande arbetstagares grundläggande mänskliga rättigheter.

Artikel 2

1. Varje medlemsstat för vilken denna konvention är gällande skall systematiskt sträva att fastställa om det finns illegalt anställda migrerande arbetstagare inom dess territorium och om det förekommer någon migration av arbetssökande från, genom eller till dess territorium, varvid de migrerande under resan, vid ankomsten eller under den period då de vistas och är sysselsatta i landet ut-

ployment to conditions contravening relevant international multilateral or bilateral instruments or agreements, or national laws or regulations.

2. The representative organisations of employers and workers shall be fully consulted and enabled to furnish any information in their possession on this subject.

Article 3

Each Member shall adopt all necessary and appropriate measures, both within its jurisdiction and in collaboration with other Members—

a) to suppress clandestine movements of migrants for employment and illegal employment of migrants, and

b) against the organisers of illicit or clandestine movements of migrants for employment departing from, passing through or arriving in its territory, and against those who employ workers who have immigrated in illegal conditions,

in order to prevent and to eliminate the abuses referred to in Article 2 of this Convention.

Article 4

In particular, Members shall take such measures as are necessary, at the national and the international level, for systematic contact and exchange of information on the subject with other States, in consultation with representative organisations of employers and workers.

Article 5

One of the purposes of the measures taken under Articles 3 and 4 of this Convention shall be that the authors of manpower trafficking can be prosecuted whatever the country from which they exercise their activities.

Article 6

1. Provision shall be made under national laws or regulations for the effective detection of the illegal employment of migrant workers and for the definition and the application of

sätts för förhållanden som står i strid med tillämpliga internationella multilaterala eller bilaterala instrument eller avtal eller nationell lagstiftning.

2. De representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna skall till fullo konsulteras och ges möjlighet att tillhandahålla de informationer i frågan som de förfogar över.

Artikel 3

Varje medlemsstat skall vidtaga alla erforderliga och lämpliga åtgärder, såväl inom ramen för sin egen jurisdiktion som i samarbete med andra medlemsstater,

a) för att hindra hemlig migration och illegalt sysselsättande av migrerande;

b) mot dem som organiserar lagstridig eller hemlig migration för arbete från, genom eller till dess territorium och mot dem som sysselsätter arbetstagare som har invandrat på olagligt sätt,

i syfte att hindra och undanröja de missbruk som avses i artikel 2 i denna konvention.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall särskilt vidtaga erforderliga åtgärder på nationell och internationell nivå för systematisk kontakt och systematiskt utbyte av informationer i denna fråga med andra stater i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

Artikel 5

De åtgärder som företas i enlighet med artiklarna 3 och 4 i denna konvention skall bland annat syfta till att upphovsmännen till handel med arbetskraft kan lagföras oavsett från vilket land de utövar sin verksamhet.

Artikel 6

1. I enlighet med nationell lagstiftning skall åtgärder vidtagas för att effektivt uppdaga illegalt sysselsättande av migrerande arbetstagare och för att bestämma och tillämpa

administrative, civil and penal sanctions, which include imprisonment in their range, in respect of the illegal employment of migrant workers, in respect of the organisation of movements of migrants for employment defined as involving the abuses referred to in Article 2 of this Convention, and in respect of knowing assistance to such movements, whether for profit or otherwise.

2. Where an employer is prosecuted by virtue of the provision made in pursuance of this Article, he shall have the right to furnish proof of his good faith.

Article 7

The representative organisations of employers and workers shall be consulted in regard to the laws and regulations and other measures provided for in this Convention and designed to prevent and eliminate the abuses referred to above, and the possibility of their taking initiatives for this purpose shall be recognised.

Article 8

1. On condition that he has resided legally in the territory for the purpose of employment, the migrant worker shall not be regarded as in an illegal or irregular situation by the mere fact of the loss of his employment, which shall not in itself imply the withdrawal of his authorisation of residence or, as the case may be, work permit.

2. Accordingly, he shall enjoy equality of treatment with nationals in respect in particular of guarantees of security of employment, the provision of alternative employment, relief work and retraining.

Article 9

1. Without prejudice to measures designed to control movements of migrants for employment by ensuring that migrant workers enter national territory and are admitted to employment in conformity with the relevant laws and regulations, the migrant worker shall, in cases in which these laws and regulations have not been respected and in which his position cannot be regularised, enjoy equality of treatment for himself and his fami-

administrativa, civilrättsliga och straffrättsliga påföljder, däri inbegripet fängelsestraff, då det gäller olagligt sysselsättande av migrerande arbetstagare, organiserande av migration för arbete som innebär sådant missbruk, som avses i artikel 2 i denna konvention, samt avsiktlig medverkan till sådan migration i vinstsyfte eller annorledes.

2. Då en arbetsgivare lagföres i samband med åtgärder som vidtages i enlighet med denna artikel, skall han ha rätt att anföra bevisning för att han handlat i god tro.

Artikel 7

Representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer skall konsulteras beträffande lagstiftning och andra åtgärder som avses i denna konvention och syftar till att hindra och undanröja ovan berörda missbruk, och de bör medges möjlighet att taga initiativ i detta syfte.

Artikel 8

1. Under förutsättning att den migrerande arbetstagaren lagligen vistats i landet för att arbeta skall han icke anses befinna sig i en illegal eller irreguljär situation enbart för att han förlorat sin anställning, något som icke i och för sig skall medföra att hans uppehållstillstånd eller eventuella arbetstillstånd indragas.

2. Han skall följaktligen åtnjuta likställighet i fråga om behandling med landets medborgare, särskilt då det gäller garantier för anställningstrygghet, beredande av alternativ sysselsättning, beredskapsarbete och omskolning.

Artikel 9

1. Utan förfång för åtgärder, som syftar till att kontrollera migration för arbete genom att säkerställa att migrerande arbetstagare anländer till landets territorium och erhåller anställning i överensstämmelse med tillämplig lagstiftning, skall den migrerande arbetstagaren i fall då denna lagstiftning icke efterlevts och då hans ställning icke kan regulariseras åtnjuta likställighet i fråga om behandling för sig själv och sin familj med avseende på rät-

ly in respect of rights arising out of past employment as regards remuneration, social security and other benefits.

2. In case of dispute about the rights referred to in the preceding paragraph, the worker shall have the possibility of presenting his case to a competent body, either himself or through a representative.

3. In case of expulsion of the worker or his family, the cost shall not be borne by them.

4. Nothing in this Convention shall prevent Members from giving persons who are illegally residing or working within the country the right to stay and to take up legal employment.

Part II. Equality of Opportunity and Treatment

Article 10

Each Member for which the Convention is in force undertakes to declare and pursue a national policy designed to promote and to guarantee, by methods appropriate to national conditions and practice, equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation, of social security, of trade union and cultural rights and of individual and collective freedoms for persons who as migrant workers or as members of their families are lawfully within its territory.

Article 11

1. For the purpose of this Part of this Convention, the term "migrant worker" means a person who migrates or who has migrated from one country to another with a view to being employed otherwise than on his own account and includes any person regularly admitted as a migrant worker.

2. This Part of this Convention does not apply to—

- a) frontier workers;
- b) artistes and members of the liberal professions who have entered the country on a short-term basis;
- c) seamen;
- d) persons coming specifically for purposes

tigheter grundade på tidigare anställning då det gäller lön, social trygghet och andra förmåner.

2. I händelse av tvist angående de rättigheter som avses i föregående mom. skall arbetstagaren ha möjlighet att framlägga sin sak inför ett kompetent organ antingen personligen eller genom ombud.

3. Om arbetstagaren eller hans familj avlägsnas från landet skall de ej bära kostnaden härför.

4. Ingenting i denna konvention skall hindra medlemsstaterna från att ge personer som illegalt vistas eller arbetar inom landet rätt att stanna och taga legal anställning.

Del II. Likställdhet i fråga om möjligheter och behandling

Artikel 10

Varje medlemsstat för vilken denna konvention är gällande förpliktar sig att utforma och genomföra en nationell politik som syftar till att främja och med metoder lämpade efter nationella förhållanden och sedvanor garantera likställdhet i fråga om möjligheter och behandling med avseende på anställning och yrkesutövning, social trygghet, fackliga och kulturella rättigheter och individuella och kollektiva friheter för personer som lagligen vistas inom dess territorium såsom migrerande arbetstagare eller såsom medlemmar av deras familjer.

Artikel 11

1. I denna del av denna konvention avser uttrycket "migrerande arbetstagare" en person som beger sig eller har begett sig från ett land till ett annat för att få sysselsättning på annat sätt än för egen räkning och innefattar var och en som i föreskriven ordning fått tillträde som migrerande arbetstagare.

2. Denna del av denna konvention är inte tillämplig med avseende på:

- a) gränsgångare;
- b) artister och fria yrkesutövare som har rest in i landet för en kortare period;
- c) sjöfolk;
- d) personer som speciellt kommit för att studera och utbilda sig;

of training or education;

e) employees of organisations or undertakings operating within the territory of a country who have been admitted temporarily to that country at the request of their employer to undertake specific duties or assignments, for a limited and defined period of time, and who are required to leave that country on the completion of their duties or assignments.

Article 12

Each Member shall, by methods appropriate to national conditions and practice –

a) seek the co-operation of employers' and workers' organisations and other appropriate bodies in promoting the acceptance and observance of the policy provided for in Article 10 of this Convention;

b) enact such legislation and promote such educational programmes as may be calculated to secure the acceptance and observance of the policy;

c) take measures, encourage educational programmes and develop other activities aimed at acquainting migrant workers as fully as possible with the policy, with their rights and obligations and with activities designed to give effective assistance to migrant workers in the exercise of their rights and for their protection;

d) repeal any statutory provisions and modify any administrative instructions or practices which are inconsistent with the policy;

e) in consultation with representative organisations of employers and workers, formulate and apply a social policy appropriate to national conditions and practice which enables migrant workers and their families to share in advantages enjoyed by its nationals while taking account, without adversely affecting the principle of equality of opportunity and treatment, of such special needs as they may have until they are adapted to the society of the country of employment;

f) take all steps to assist and encourage the efforts of migrant workers and their families to preserve their national and ethnic identity and their cultural ties with their country of origin, including the possibility for children to be given some knowledge of their mother

e) anställda hos organisationer eller företag som är verksamma inom ett lands territorium och som efter ansökan av deras arbetsgivare tillfälligt fått tillträde till landet för att utföra särskilda uppgifter eller uppdrag under en begränsad och bestämd tidsperiod och som är skyldiga att lämna landet sedan de utfört dessa uppgifter eller uppdrag.

Artikel 12

Varje medlemsstat skall genom metoder lämpade efter nationella förhållanden och sedvanor:

a) eftersträva medverkan av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och andra lämpliga organ för att främja godtagande och genomförande av den politik som avses i artikel 10 i denna konvention;

b) utfärda lagar och främja upplysningsprogram som är ägnade att säkerställa godtagande och genomförande av denna politik;

c) vidtaga åtgärder, främja upplysningsprogram och utveckla andra aktiviteter som syftar till att så fullständigt som möjligt göra migrerande arbetstagare förtrogna med denna politik, med deras rättigheter och skyldigheter och med aktiviteter som är ägnade att bereda dem effektiv hjälp för att säkerställa deras skydd och möjliggöra för dem att utöva sina rättigheter;

d) upphäva lagbestämmelser och andra administrativa föreskrifter eller sedvanor som är oförenliga med denna politik;

e) i samråd med representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer utforma och genomföra en socialpolitik, lämpad efter nationella förhållanden och sedvanor, som gör det möjligt för migrerande arbetstagare och deras familjer att bli delaktiga av de förmåner som landets egna medborgare åtnjuter och samtidigt beaktar – utan förfång för principen om likställdhet i fråga om möjligheter och behandling – sådana speciella behov som de må ha innan de blivit anpassade till sysselsättningslandets samhälle;

f) vidtaga alla åtgärder för att bistå och uppmuntra de migrerande arbetstagarnas och deras familjers strävanden att bevara sin nationella och etniska identitet och sina kulturella band till sitt ursprungsland, däri inbegri-

tongue;

g) guarantee equality of treatment, with regard to working conditions, for all migrant workers who perform the same activity whatever might be the particular conditions of their employment.

Article 13

1. A Member may take all necessary measures which fall within its competence and collaborate with other Members to facilitate the reunification of the families of all migrant workers legally residing in its territory.

2. The members of the family of the migrant worker to which this Article applies are the spouse and dependent children, father and mother.

Article 14

A Member may—

a) make the free choice of employment, while assuring migrant workers the right to geographical mobility, subject to the conditions that the migrant worker has resided lawfully in its territory for the purpose of employment for a prescribed period not exceeding two years or, if its laws or regulations provide for contracts for a fixed term of less than two years, that the worker has completed his first work contract;

b) after appropriate consultation with the representative organisations of employers and workers, make regulations concerning recognition of occupational qualifications acquired outside its territory, including certificates and diplomas;

c) restrict access to limited categories of employment or functions where this is necessary in the interest of the State.

Part III. Final Provisions

Article 15

This Convention does not prevent Members from concluding multilateral or bilateral agreements with a view to resolving problems arising from its application.

pet möjlighet för barnen att få undervisning i sitt modersmål;

g) garantera likställdhet i fråga om behandling med avseende på arbetsvillkor för alla migrerande arbetstagare som utövar samma verksamhet oavsett under vilka speciella förhållanden de är anställda.

Artikel 13

1. En medlemsstat kan vidtaga alla erforderliga åtgärder som faller inom dess kompetensområde och samverka med andra medlemsstater för att underlätta återföreningen av familjerna till alla migrerande arbetstagare som lagligen vistas inom dess territorium.

2. De medlemmar av den migrerande arbetstagarens familj för vilka denna artikel är tillämplig är make samt barn och föräldrar, som är beroende av honom.

Artikel 14

En medlemsstat kan:

a) göra fritt val av sysselsättning med bibehållen rätt till geografisk rörlighet beroende av att den migrerande arbetstagaren lagligen vistats inom dess territorium för att där erhålla sysselsättning under en föreskriven period av högst två år eller, om dess lagstiftning innehåller bestämmelser om kontrakt för en fastställd tid understigande två år, att arbetstagaren har uppfyllt sitt första kontrakt;

b) efter vederbörligt hörande av representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer utfärda bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats utanför dess territorium, däri inbegripet intyg och diplom;

c) inskränka tillträdet till vissa begränsade kategorier av sysselsättning eller funktioner då detta är nödvändigt med hänsyn till statens intresse.

Del III. Slutbestämmelser

Artikel 15

Denna konvention hindrar icke medlemsstater från att sluta multilaterala eller bilaterala avtal för att lösa problem som uppstår i samband med dess tillämpning.

Article 16

1. Any Member which ratifies this Convention may, by a declaration appended to its ratification, exclude either Part I or Part II from its acceptance of the Convention.

2. Any Member which has made such a declaration may at any time cancel that declaration by a subsequent declaration.

3. Every Member for which a declaration made under paragraph 1 of this Article is in force shall indicate in its reports upon the application of this Convention the position of its law and practice in regard to the provisions of the Part excluded from its acceptance, the extent to which effect has been given, or is proposed to be given, to the said provision and the reasons for which it has not yet included them in its acceptance of the Convention.

Article 17

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 18

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 19

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until

Artikel 16

1. Varje medlemsstat som ratificerar denna konvention kan genom en till dess ratifikation fogad förklaring utesluta endera del I eller del II från sitt godkännande av konventionen.

2. Varje medlemsstat som gjort en sådan förklaring kan när som helst upphäva denna förklaring genom en påföljande förklaring.

3. Varje medlemsstat för vilken en förklaring enligt mom. 1 i denna artikel är gällande skall i sina redogörelser för tillämpningen av denna konvention ange tillståndet i dess lagstiftning och praxis med avseende på bestämmelserna i en del som utesluts från dess godkännande, den omfattning vari dessa bestämmelser har tillämpats eller är avsedda att tillämpas och anledningen till att den ännu inte har innefattat dem i sitt godkännande av konventionen.

Artikel 17

De officiella ratifikationerna av denna konvention skall delges internationella arbetsbyråns generaldirektör och registreras av honom.

Artikel 18

1. Denna konvention är bindande endast för de medlemmar av internationella arbetsorganisationen vilkas ratifikationer registrerats av generaldirektören.

2. Den träder i kraft tolv månader efter det två medlemmars ratifikationer registrerats av generaldirektören.

3. Därefter träder denna konvention i kraft för varje medlem tolv månader efter den dag, då dess ratifikation registrerats.

Artikel 19

1. Medlem som ratificerar denna konvention kan, sedan tio år förflutit från den tidpunkt då konventionen först trädde i kraft, uppsäga densamma genom skrivelse som delges internationella arbetsbyråns generaldirektör för registrering. Uppsägningen träder ej i kraft förrän ett år efter det den registre-

one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 20

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.

2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 21

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 22

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

rats.

2. Varje medlem, som ratificerar denna konvention och icke inom ett år efter utgången av den i föregående mom. nämnda tioårsperioden gör bruk av den uppsägningsrätt som medges i denna artikel, skall vara bunden för en ny period av tio år och kan därefter på de i denna artikel föreskrivna villkoren uppsäga konventionen vid utgången av varje tioårsperiod.

Artikel 20

1. Internationella arbetsbyråns generaldirektör skall underrätta samtliga medlemmar av internationella arbetsorganisationen om registreringen av alla ratifikationer och uppsägningar, som delgivits honom av organisationens medlemmar.

2. När generaldirektören underrättar organisationens medlemmar om registreringen av den andra ratifikationen i ordningen, som delgivits honom, skall han fästa medlemmarnas uppmärksamhet på den dag då konventionen kommer att träda i kraft.

Artikel 21

Internationella arbetsbyråns generaldirektör skall för registrering jämlikt artikel 102 i Förenta nationernas stadga lämna Förenta nationernas generalsekreterare fullständiga upplysningar om varje ratifikation och uppsägning, som registrerats av honom enligt bestämmelserna i föregående artiklar.

Artikel 22

Närhelst internationella arbetsbyråns styrelse finner det erforderligt skall styrelsen förelägga internationella arbetsorganisationens allmänna konferens en redogörelse för konventionens tillämpning och överväga om det finns skäl att på konferensens dagordning uppföra frågan om dess revision, helt eller delvis.

Article 23

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides—

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall *ipso jure* involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 19 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 24

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

Artikel 23

1. Om konferensen antager en ny konvention, varigenom förevarande konvention helt eller delvis revideras, och den nya konventionen ej föreskriver annat,

a) skall, utan hinder av bestämmelserna i artikel 19, en medlems ratifikation av den nya konventionen i sig innefatta omedelbar uppsägning av förevarande konvention, under förutsättning att den nya konventionen trätt i kraft;

b) skall från den dag, då den nya konventionen träder i kraft, förevarande konvention icke längre kunna ratificeras av medlemmarna.

2. Förevarande konvention skall likväl förbli gällande till form och innehåll för de medlemmar som ratificerat densamma men icke ratificerat den nya konvention, varigenom förevarande konvention revideras.

Artikel 24

De engelska och franska texterna till denna konvention skall ha lika vitsord.

Innehåll

Proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
1 Lag om ändring i utlänningslagen (1980: 376)	3
2 Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928: 370)	16
3 Lag om ändring i lagen (1971: 289) om allmänna förvaltningsdomstolar	18
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 28 januari 1982 ..	19
1 Inledning	19
2 Allmän motivering	20
2.1 Inledning	20
2.2 Ett särskilt utvisningsförfarande	21
2.3 Verkställighet m. m.	29
2.4 Förvarstagande	35
2.4.1 Förvarsgrunderna m. m.	36
2.4.2 Besvär över beslut om förvarstagande	38
2.4.3 Överprövning av regeringens förvarsbeslut	40
2.4.4 Behandlingen av förvarstagna	46
2.5 Vissa andra tvångsåtgärder	48
2.6 Straff- och ansvarsbestämmelser	49
2.6.1 Påföljd vid anställande av utlänningar utan arbetstillstånd	49
2.6.2 Påföljd vid förhindrande av verkställighet	54
2.7 Handläggning av ärenden angående avlägsnande av presumtiva terrorister	57
2.7.1 Avvisning av presumtiva terrorister	57
2.7.2 Förhandling i terroristärenden	61
2.8 Övriga frågor	64
3 Upprättade lagförslag	65
4 Specialmotivering	66
4.1 Förslaget till ändring i utlänningslagen (1980: 376)	66
4.2 Övriga lagförslag	75
5 Hemställan	75
6 Beslut	75
Bilaga 1 Sammanfattning av kommitténs överväganden	76
Bilaga 2 Kommitténs lagförslag	78
Bilaga 3 Departementspromemorian Ds A 1981:9	89
Bilaga 4 Sammanställning av remissyttrandena	105
Bilaga 5 De remitterade lagförslagen	142
Utdrag av lagrådets protokoll den 15 februari 1982	157
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1982 med beslut om proposition	164
1 Lagförslagen	164
2 Internationella bestämmelser m. m.	166
3 Kostnadsfrågor	168
4 Hemställan	168
5 Beslut	168
Bilaga ILO-konventionen (nr 143)	169